



CONSEIL COMMUNAUTAIRE
Séance du 25 janvier 2022 à 18h00,
au siège de Grand Lac, Communauté d'agglomération
1500 boulevard Lepic 73 100 AIX-LES-BAINS

Présents : (T = Titulaire ; S= Suppléant(e) votant,)

1 AIX-LES-BAINS	T Christèle ANCIAUX	Départ après la 31 ^{ème} délibération
2 AIX-LES-BAINS	T Renaud BERETTI	Pouvoir de Lucie DAL PALU
3 AIX-LES-BAINS	T Gilles CAMUS	Pouvoir de Marina FERRARI
4 AIX-LES-BAINS	T Daniel CARDE	
5 AIX-LES-BAINS	T Karine DUBOUCHET-REVOL	Arrivée après la 21 ^{ème} délibération Départ après la 31 ^{ème} délibération
6 AIX-LES-BAINS	T André GIMENEZ	
7 AIX-LES-BAINS	T Thibaut GUIGUE	
8 AIX-LES-BAINS	T Philippe LAURENT	
9 AIX-LES-BAINS	T Sophie PETIT GUILLAUME	
10 AIX-LES-BAINS	T Jean-Marc VIAL	
11 LA BIOLLE	T Philippe DA SILVA LOPES	
12 LA BIOLLE	T Julie NOVELLI	
13 BOURDEAU	T Jean-Marc DRIVET	
14 LE BOURGET DU LAC	T Nicolas MERCAT	
15 LE BOURGET DU LAC	T Édouard SIMONIAN	
16 BRISON SAINT INNOCENT	T Jean-Claude CROZE	Départ après la 30 ^{ème} délibération
17 BRISON SAINT INNOCENT	T Marthe MASSONNAT	
18 LA CHAPELLE DU MONT DU CHAT	T Bruno MORIN	
19 CONJUX	T Claude SAVIGNAC	
20 DRUMETTAZ-CLARAFOND	T Danièle BEAUX-SPEYSER	
21 ENTRELACS	T Jean-François BRAISSAND	Pouvoir de Gaëlle GERBELOT
22 ENTRELACS	T Claire COCHET	
23 ENTRELACS	T Jean-Marc GUIGUE	
24 ENTRELACS	T Yves GRANGE	
25 GRESY-SUR-AIX	T Florian MAITRE	
26 GRESY-SUR-AIX	T Colette PIGNIER	
27 GRESY-SUR-AIX	T Patrick POURCHASSE	
28 GRESY-SUR-AIX	T Chrystel TROQUIER	
29 MERY	T Nathalie FONTAINE	
30 MERY	T Stéphane ROULET	
31 MOTZ	T Daniel CLERC	
32 MOUXY	T Catherine RAVANNE	Pouvoir de Laurent FILIPPI
33 PUGNY CHATENOD	T Bruno CROUZEVALLE	Départ après la 23 ^{ème} délibération
34 RUFFIEUX	T Olivier ROGNARD	
35 SAINT OFFENGE	T Bernard GELLOZ	
36 SAINT PIERRE DE CURTILLE	T Gérard DILLENSCHNEIDER	
37 SERRIERES-EN-CHAUTAGNE	T Brigitte TOUGNE-PICAZO	
38 TRESSERVE	T Jean-Claude LOISEAU	
39 TRESSERVE	T Christian ROUSSEL	
40 VIVIERS-DU-LAC	T Robert AGUETTAZ	Pouvoir de Martine SCAPOLAN
41 VOGLANS	T Martine BERNON	
42 VOGLANS	T Yves MERCIER	

21 communes présentes

Absents excusés :

CHINDRIEUX

Marie-Claire BARBIER

Autres présents non votants :

Olivier BERLIOUX

Directeur de cabinet

Frédéric GIMOND

Directeur général des services

Laurent LAVAISSIERE

Directeur général adjoint des services

Olivier VERDENAL

Directeur financier

Estelle COSTA de BEAUREGARD

Responsable juridique et des assemblées

Eline QUAY-THEVENON

Assistante de direction

L'assemblée s'est réunie sur convocation du 18 janvier 2022, transmise dans les conditions prévues par les articles L. 2121-10 et L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, à laquelle était joint un dossier de travail comprenant l'ordre du jour, la note de synthèse et 33 projets de délibérations.

La convocation, l'ordre du jour et le dossier de travail ont également été transmis aux conseillers communautaires suppléants et aux conseillers municipaux des communes membres de Grand Lac, conformément à l'article L. 5211-40-2 du code général des collectivités territoriales.

Le quorum est atteint avec 41 présents et 46 votants (présents et représentés).

Julie NOVELLI est désignée secrétaire de séance.

La présente délibération peut faire l'objet d'un recours gracieux auprès de Grand Lac ou d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Grenoble (2 Place de Verdun, BP1135, 38022 Grenoble Cedex), dans le délai de deux mois à compter de sa publication (acte réglementaire) ou de sa notification (acte individuel). Le tribunal administratif de Grenoble peut être saisi par la voie de l'application "Télérecours citoyens" sur le site www.telerecours.fr.



DÉLIBÉRATION

N° : 20 Année : 2022

Exécutoire le : 01 FEV. 2022

Affichée le : 01 FEV. 2022

Visée le : 01 FEV. 2022

INTERCOMMUNALITE

Présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes concernant la gestion de la Communauté d'agglomération au cours des exercices 2017 et suivants

Monsieur le Président rappelle que la Chambre Régionale des Comptes (CRC) est habilitée à examiner la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

La CRC Auvergne-Rhône-Alpes, à la suite de son contrôle effectué au cours du 1^{er} semestre 2021, nous a communiqué un rapport d'observations provisoires le 29 juillet 2021. Nous avons pu alors faire part de nos éléments de réponse à ce document, qui a été présenté le 29 novembre 2021 sous la forme du rapport d'observations définitives annexé à la présente délibération. Dans le délai d'un mois, le Président pouvait adresser à la CRC une réponse écrite aux observations, ce qui n'a pas été nécessaire au vu de la teneur de ces dernières.

L'article L. 243-6 du code des juridictions financières prévoit que ce rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.

Ont été examinées par la CRC la gouvernance intercommunale, la régularité budgétaire et la fiabilité des comptes, les équilibres financiers et l'intégration intercommunale, les équilibres territoriaux locaux et la gestion des ressources humaines.

Dans sa synthèse, la CRC décrit un bilan de l'activité de Grand Lac comme *"plutôt positif"*, relevant le fait que la communauté d'agglomération *"s'est dotée d'instruments de planification cohérents avec les enjeux identifiés sur le territoire"*, et a *"renforcé le niveau de service rendu aux usagers"*.

Sur le plan financier, si la CRC engage Grand Lac à *"mieux maîtriser l'évolution de ses charges de fonctionnement"* afin de faire face au PPI 2021-2026, elle note également que *"l'agglomération dégage un bon niveau d'autofinancement"* et que *"sa dette est sécurisée"*.

La CRC relève enfin en matière de ressources humaines que *"des marges de progression existent en matière de lisibilité du régime indemnitaire et de contrôle du temps de travail."*

3 recommandations ont été émises :

- Compléter les annexes budgétaires des comptes administratifs et fiabiliser les informations données ;
- Poursuivre l'apurement et la fiabilisation de l'inventaire communal en concertation avec le comptable public ;
- Prendre une délibération relative à l'organisation du temps de travail, dans le respect de la durée légale du travail, et une délibération relative au compte épargne temps.

Il est rappelé que, sans attendre, plusieurs délibérations correctives ont été prises au cours et depuis ce contrôle, notamment en matière de régime indemnitaire et de temps de travail.

Le travail de mise en conformité suite aux observations formulées se poursuit aujourd'hui.

Conformément aux dispositions de l'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015, un compte-rendu des suites données aux recommandations formulées dans le rapport d'observations définitives sera présenté à ce conseil dans un an, et transmis à la CRC.

Le Conseil de Communauté, après en avoir débattu,

- APPROUVE le présent rapport,
- PREND ACTE de la communication du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes concernant la gestion de la Communauté d'agglomération au cours des exercices 2017 et suivants.

Aix-les-Bains, le 25 janvier 2022

Le Président,
Renaud BERETTI

- Délégués en exercice : 67
- Présents et représentés : 46
- Votants : 46
- Pour : 46
- Contre : 0
- Abstentions : 0
- Blancs : 0





Le 29 NOV. 2021

Le président

Dossier suivi par : Corinne Vitale-Bovet, greffière
T 04 72 60 12 79
corinne.vitale-bovet@crtc.ccomptes.fr

Réf. : **D212609**

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification des observations définitives
relatives au contrôle des comptes et de la gestion de
Grand Lac communauté d'agglomération.

Recommandé avec A.R.

Monsieur le Président,

Par lettre du 29 juillet 2021, je vous ai communiqué le rapport d'observations provisoires relatif à la gestion de Grand Lac communauté d'agglomération pour les exercices 2017 et suivants.

Le délai de contradiction prévu par le code des juridictions financières étant écoulé, la chambre a arrêté ses observations définitives qui prennent la forme du rapport joint en annexe.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouvez, dans un délai d'un mois, adresser au greffe de la chambre une réponse écrite à ces observations, sous votre signature personnelle. Dès lors qu'elle aura été adressée dans le délai précité, cette réponse, qui engage votre seule responsabilité, sera jointe au rapport ainsi que, le cas échéant, celle de l'ordonnateur précédemment en fonctions, également destinataire de ce rapport, pour la partie qui le concerne.

Je vous rappelle que ce document revêt, à ce stade de la procédure, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Un document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives dont la chambre aura été destinataire, vous sera ensuite notifié. Après sa communication à l'assemblée délibérante, dès sa réunion la plus proche, dans les conditions prévues par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il deviendra alors public et communicable à toute personne en faisant la demande.

Monsieur Bruno BERETTI

Président de Grand Lac communauté
d'agglomération
1500 boulevard Lepic
CS 20606
73106 AIX-LES-BAINS

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



Bernard Lejeune



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**GRAND LAC
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
(Département de la Savoie)**

Exercices 2017 et suivants

**Observations définitives
délibérées le 26 octobre 2021**

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
1- PRÉSENTATION DE GRAND LAC – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	7
1.1- La genèse de l'intercommunalité	9
1.1.1- La définition du périmètre de la nouvelle communauté d'agglomération ...	9
1.1.2- La pertinence du périmètre retenu	11
1.1.3- La définition du projet de territoire.....	12
1.2- Les compétences transférées	13
1.3- Les coopérations avec Grand Chambéry	17
1.3.1- Les antécédents de la coopération : le protocole d'accord de 2015 entre la CALB et Chambéry métropole	17
1.3.2- La création d'un syndicat mixte en charge de la compétence économie .	18
1.3.3- Le renforcement attendu de la coopération dans le domaine des transports	18
1.4- Le pôle métropolitain	19
1.5- Conclusion intermédiaire	19
2- LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE	20
2.1- Le conseil communautaire	20
2.2- L'exécutif	21
2.3- Les différentes instances	22
2.3.1- La conférence des maires.....	22
2.3.2- Les commissions thématiques.....	22
2.3.3- Le conseil de développement	23
2.4- Les liens avec les exécutifs des communes	23
2.5- Conclusion intermédiaire	23
3- LA RÉGULARITÉ BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	24
3.1- La transparence de l'information financière	24
3.1.1- Le débat et le rapport d'orientation budgétaire.....	24
3.1.2- Les états annexés aux documents budgétaires	25
3.1.3- La publicité des données des collectivités territoriales et la dématérialisation en matière budgétaire et financière	26
3.2- La fiabilité des comptes	26
3.2.1- La prévision budgétaire	26
3.2.2- Les opérations courantes de gestion	28
3.2.3- Les opérations relatives aux immobilisations	30
3.2.4- Les opérations de fin d'exercice.....	32
3.3- Conclusion intermédiaire	35
4- LES ÉQUILIBRES FINANCIERS ET L'INTÉGRATION INTERCOMMUNALE	35
4.1- La situation financière de l'EPCI	35
4.1.1- L'évolution des produits	36
4.1.2- L'évolution des charges	38
4.1.3- L'autofinancement	41
4.1.4- La situation bilancielle.....	41
4.2- La politique d'investissement	42
4.2.1- Le financement de l'investissement	42
4.2.2- La programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) 2017/2020.....	43
4.2.3- La nouvelle programmation 2021-2026.....	44
4.3- L'impact de la crise COVID	45
4.4- La coopération et la solidarité financière	45
4.4.1- L'adoption d'un pacte financier et fiscal	45
4.4.2- Les reversements aux communes	46
4.4.3- Le niveau d'intégration fiscale du groupement	49
4.4.4- La politique fiscale	50

4.5-	Conclusion intermédiaire.....	51
5-	LES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX LOCAUX.....	52
5.1-	L'organisation territoriale de l'EPCI et de ses services.....	52
5.2-	Les mutualisations et l'articulation avec les services des communes-membres	53
5.2.1-	Des mutualisations encore peu développées.....	53
5.2.2-	Les articulations avec les services des communes-membres	54
5.3-	Les instruments de planification spatiale.....	55
5.3.1-	Le SCoT Métropole Savoie.....	55
5.3.2-	Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).....	56
5.3.3-	Le PLH 2019-2025	58
5.3.4-	L'accompagnement de l'État dans l'organisation du territoire intercommunal.....	59
5.4-	Le coût et la qualité du service rendu aux usagers	60
5.4.1-	En termes de coût du service public	60
5.4.2-	En termes de niveau de service rendu aux usagers.....	60
5.5-	Conclusion intermédiaire.....	61
6-	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	61
6.1-	L'évolution des effectifs et de la masse salariale	62
6.1.1-	L'évolution des emplois	62
6.1.2-	L'évolution des effectifs	63
6.1.3-	L'évolution de la masse salariale	64
6.2-	L'organisation et la durée du temps de travail.....	65
6.2.1-	Les cycles de travail	65
6.2.2-	La durée du temps de travail	66
6.2.3-	Les autorisations d'absence	67
6.2.4-	L'absentéisme	67
6.3-	La rémunération	69
6.3.1-	Le régime indemnitaire à la création de l'EPCI (janvier-mai 2017).....	69
6.3.2-	Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions et de la manière de servir	69
6.3.3-	Les heures supplémentaires.....	72
6.3.4-	Les astreintes	73
6.3.5-	La NBI	74
6.3.6-	La « prime Covid ».....	75
6.4-	Conclusion intermédiaire.....	76

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a inscrit à son programme de travail le contrôle des comptes et de la gestion de Grand Lac - communauté d'agglomération pour les exercices 2017 et suivants.

Cet établissement public intercommunal a été créé le 1er janvier 2017 du regroupement de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget (CALB) et des communautés de communes du canton d'Albens (CCCA) et de Chautagne (CCCh). Il comprend 28 communes réparties sur près de 300 km² autour du Lac du Bourget et compte 76 684 habitants. Son territoire jouit d'une forte attractivité économique et résidentielle.

Sa création fait suite à la loi NOTRé du 7 août 2015 qui vise à renforcer les intercommunalités. Alors que l'État souhaitait initialement une fusion entre les communautés de Chambéry et d'Aix-les-Bains qui appartiennent au même bassin de vie, les élus ont privilégié une intercommunalité de proximité tout en construisant des coopérations avec la communauté de Chambéry. La création d'un syndicat mixte, Chambéry Grand Lac économie (CGLE), constitue un bon exemple de coopération. Après quatre années de fonctionnement, l'organisation de l'intercommunalité comme des syndicats mixtes donne satisfaction à l'ensemble des acteurs. L'enjeu majeur consiste désormais à renforcer et approfondir la mise en œuvre des politiques publiques. Le projet de territoire 2017 / 2020 a retenu trois axes : l'attractivité économique, l'environnement et l'aménagement du territoire. Mais un nouveau projet de territoire à l'horizon 2032 doit permettre de faire émerger de nouvelles orientations.

Le bilan de l'activité du Grand Lac est plutôt positif. L'agglomération s'est dotée d'instruments de planification spatiale (SCoT, PLUi, PLH, PDU, PCAET) cohérents avec les enjeux identifiés du territoire et propose des solutions pour limiter la consommation d'espaces et préserver l'environnement, tout en permettant de faire face à la croissance de la population. Elle a également renforcé le niveau de service rendu aux usagers, particulièrement en Chautagne qui a bénéficié d'investissements importants et de nouveaux services. Enfin, des coopérations avec les communes-membres ont été mises en place bien que les mutualisations restent encore peu développées.

Sur le plan financier, l'agglomération dégage un bon niveau d'autofinancement et sa dette est sécurisée. Sa capacité de désendettement est satisfaisante. Pour autant, le montant de sa programmation pluriannuelle d'investissement 2021-2026 pourrait l'obliger à recourir davantage à l'emprunt. Enfin, Grand Lac devra veiller à l'avenir à mieux maîtriser l'évolution de ses charges de fonctionnement.

En matière de ressources humaines, les effectifs et la masse salariale nette progressent de 12,5 % sur la période du fait principalement de l'évolution des compétences. Des marges de progrès existent en matière indemnitaire (le régime actuel est peu lisible) et de contrôle du temps de travail (absence de contrôle automatisé et de pilotage des heures supplémentaires). Enfin, la prime « Covid » a été versée dans des conditions irrégulières.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : compléter les annexes budgétaires des comptes administratifs et fiabiliser les informations données.

Recommandation n° 2 : poursuivre l'apurement et la fiabilisation de l'inventaire communal en concertation avec le comptable public.

Recommandation n° 3 : prendre une délibération relative à l'organisation du temps de travail, dans le respect de la durée légale du travail et une délibération relative au compte épargne temps.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de Grand Lac - communauté d'agglomération pour les exercices 2017 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par une lettre du 19 janvier 2021 adressée à M. Renaud BERETTI, président de la communauté d'agglomération depuis le 15 juillet 2020 et par une lettre du 19 janvier 2021 adressée à M. Dominique DORD, président du conseil communautaire du 1^{er} janvier 2017 au 15 juillet 2020.

Le comptable a été informé de l'ouverture de l'examen de la gestion par lettre du 19 janvier 2021.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ présentation de la communauté d'agglomération ;
- ♦ gouvernance intercommunale ;
- ♦ finances ;
- ♦ les équilibres territoriaux locaux et la carte intercommunale ;
- ♦ gestion des ressources humaines (évolution des effectifs et de la masse salariale / mutualisations) ;
- ♦ impact de la crise de la COVID.

Les thèmes de contrôle relatifs à la gouvernance intercommunale, aux équilibres financiers intercommunaux et à l'intégration intercommunale, aux équilibres territoriaux locaux et à la carte intercommunale s'inscrivent dans le cadre d'une enquête nationale associant la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 28 mai 2021 avec M. Renaud BERETTI. Il a eu lieu le même jour avec M. Dominique DORD.

Lors de sa séance du 25 juin 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 29 juillet 2021 à M. Renaud BERETTI, président de la communauté d'agglomération, ordonnateur en fonction, et à M. Dominique DORD, son prédécesseur sur la période contrôlée.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 26 octobre 2021 a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE GRAND LAC – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

Grand Lac - communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé le 1^{er} janvier 2017¹ par regroupement de la communauté d'agglomération du lac du Bourget (CALB), dénommée Grand Lac à partir de 2015² et des communautés de communes du canton d'Albens (CCCA) et de Chautagne (CCCh).

Il regroupe 28 communes, réparties sur près de 300 km² autour du Lac du Bourget et de la ville-centre d'Aix les Bains. Avec 76 684 habitants³, Grand Lac rassemble près de 18 % de la population de la Savoie. Il s'agit de la deuxième des trois communautés d'agglomération du département, après Grand Chambéry et devant Arlysère (Albertville).

Carte 1 : Le territoire de Grand Lac



Source : Site officiel Grand Lac

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Métropole Savoie⁴ ainsi qu'une étude menée en 2016⁵, en amont de la création de la nouvelle communauté d'agglomération, proposent un diagnostic qui met en évidence les problématiques structurelles et les enjeux d'un territoire qui jouit d'une forte attractivité économique et résidentielle :

- ♦ une progression de la population de près de 13,5 % entre 2007 et 2017, essentiellement en raison d'un solde migratoire positif, contre 6,3 % pour le département de la Savoie et moins de 5 % pour la France entière. Les plus de 65 ans

¹ Arrêté préfectoral du 17 novembre 2016.

² Dans le rapport l'utilisation des termes Grand Lac fait référence à Grand Lac – communauté d'agglomération, née de la fusion de 2017. Le nom de CALB est retenu pour la période antérieure.

³ Population totale INSEE au 1^{er} janvier 2020.

⁴ SCoT approuvé le 08/02/2020. Ce SCoT couvre les territoires des communautés d'agglomération Grand Lac, Grand Chambéry et communauté de communes Cœur de Savoie.

⁵ Étude en vue de l'élaboration d'une charte de territoire.

représentent 24,2 % de la population en 2017, contre 20 % dans le département et 19,5 % au plan national ;

- un cadre de vie exceptionnel, soumis à des contraintes : pression urbaine dans les vallées, problèmes liés à la périurbanisation, infrastructures de communication très concentrées, pollution, préservation des paysages et des secteurs agricoles, risques d'inondations, artificialisation des sols ;
- un coût élevé des logements et du foncier, ainsi qu'un parc de logements vieillissant et peu adapté à la structure des ménages ;
- un besoin croissant en services, équipements et commerces ainsi qu'une hyper concentration des activités commerciales sur les pôles métropolitains ;
- une forte mobilité des populations au sein de la communauté d'agglomération liée aux flux de déplacements d'actifs et de scolaires ;
- une offre de transports en commun à améliorer et à interconnecter afin de réduire la dépendance à la voiture.

L'agglomération est membre de sept organismes de regroupement pour l'exercice de ses compétences. Chambéry Grand Lac Économie (CGLE) est un syndicat mixte au service du développement économique sur le territoire des communautés d'agglomération de Grand Chambéry et Grand Lac. Métropole Savoie est en charge du schéma de cohérence territoriale (SCOT). Savoie Déchets est un syndicat de traitement des déchets. Trois syndicats concernent la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)⁶. Le syndicat mixte des stations des Bauges (SMSB) a une vocation touristique de gestion, pour Grand Lac, des sites du Revard et de la Féclaz.

Le tableau ci-dessous permet de présenter succinctement la collectivité en termes de population, de budget et d'effectifs.

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières

Population	76 684 habitants	Effectif pourvu au 31/12/19	218
Recettes de fonctionnement	81,327 M€	Recettes d'investissement	28,895 M€
Charges de personnel	10,598 M€	Dépenses d'investissement	37,215 M€
Résultat de fonctionnement	12,189 M€	Résultat d'investissement	- 8,320 M€

Source : Insee, Grand Lac, comptes administratifs et comptes de gestion 2019

La nouvelle intercommunalité s'est structurée rapidement au plan politique, sur un territoire qui s'articule naturellement autour du Lac du Bourget et qui partage des enjeux bien identifiés. L'intégration de l'ensemble des compétences a également été rapide.

Par contre, l'administration a rencontré des difficultés à s'adapter au regroupement des trois anciens EPCI. Elle s'est organisée dans la continuité de l'ancienne communauté Grand Lac - CALB. Au plan administratif la fusion se lit parfois comme une absorption par la CALB des deux anciennes communautés de communes.

⁶ La Commission intersyndicale pour l'assainissement du Lac du Bourget (CISALB), le syndicat du Haut Rhône (SHR) et le syndicat mixte interdépartemental d'aménagement du Chéran (SMIAC).

1.1- La genèse de l'intercommunalité

1.1.1- Les enjeux de la définition du périmètre de la nouvelle communauté d'agglomération

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe⁷, du 7 août 2015 vise à rationaliser l'organisation territoriale de la France, notamment en renforçant les intercommunalités, sur la base d'un seuil de regroupement d'au moins 15 000 habitants, avec des exceptions pour les territoires peu denses et les zones de montagne dont le seuil est maintenu à 5 000 habitants.

Ce resserrement de la carte intercommunale devait trouver sa traduction dans des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), pilotés par les préfets et à adopter au plus tard le 31 décembre 2016. Ces documents devaient renforcer la solidarité financière et territoriale et assurer la cohérence spatiale des nouvelles entités au regard du périmètre des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale (SCoT).

• La rationalisation de la carte intercommunale et la cohérence des bassins de vie

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) du département de la Savoie a été arrêté le 29 mars 2016. Deux problématiques principales étaient identifiées sur ce secteur d'implantation de Grand Lac. D'une part, les communautés d'agglomération du Lac du Bourget et de Chambéry relevaient du même bassin de vie. D'autre part le devenir de trois communautés de communes comptant moins de 15 000 habitants devait être tranché. Si la communauté de communes Cœur des Bauges avec moins de 5 000 habitants ne pouvait se maintenir, les communautés de communes du canton d'Albens (CCCA) et de Chautagne (CCCh) répondaient aux critères dérogatoires leur permettant de subsister.

Concernant le premier point, le SDCI affiche clairement son ambition, à savoir « (...) la constitution - nécessaire et inéluctable aux yeux de l'État - d'une seule communauté d'agglomération ».

Toutefois si les communautés d'agglomération d'Aix les Bains et de Chambéry appartiennent au même bassin de vie, les élus ont considéré que le territoire de ce qui est devenu Grand Lac constitue un périmètre plus pertinent. Ils ont manifesté leur préférence pour le « *renforcement des coopérations techniques sectorielles approfondies* » entre Grand Lac et Grand Chambéry dans des domaines structurants (voir ci-après 1.3). Par ailleurs, le principal sujet de concurrence était économique et a conduit à la création du syndicat mixte Chambéry Grand Lac Économie (CGLE) (cf. infra).

Le président de l'ex CALB considère à cet égard que le regroupement des deux agglomérations n'était pas et n'est toujours pas opportun au regard de différences historiques, sociologiques et politiques entre les deux territoires. Par ailleurs, cela aurait conduit, selon lui, à la construction d'une structure trop lourde, ainsi qu'à une perte de proximité dans la prise de décisions, sans gain financier avéré. Il récuse la pertinence du raisonnement par la structure et privilégie une approche en termes de services rendus.

Pour ce qui concerne le devenir des communautés de communes, dans l'attente « d'une future

⁷ Article 5210-1-1 du CGCT « I. – Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et d'un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. II. – (...) Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres. »

Intégration Institutionnelle », le SDCI a entendu consolider le périmètre de chacune des communautés d'agglomération afin de renforcer la cohérence et la solidarité territoriales. Ainsi, l'ensemble des EPCI bordant le lac du Bourget est regroupé au sein d'une nouvelle communauté d'agglomération. Parallèlement, Chambéry Métropole a fusionné avec la communauté de communes Cœur des Bauges pour devenir Grand Chambéry.

Le SDCI affirme que le projet est cohérent et que le rattachement de la CCCh est justifié parce qu'elle regroupe un nombre limité de communes, une population modeste et appartient au même SCoT que les deux autres entités. Par ailleurs, la Chautagne a une identité et une cohérence territoriale et géographique propres qui justifient qu'elle demeure au sein d'un même groupement. C'est ce territoire qui a suscité le plus de débats au moment de son rattachement à Grand Lac.

Les travaux préparatoires à la charte de territoire qui traduit la vision des communes-membres du futur Grand Lac, ont mis en évidence un assez large consensus des élus sur la pertinence de réunir ces trois territoires, le périmètre autour du lac du Bourget étant jugé cohérent et fédérateur, car partageant des enjeux communs (ressource touristique, eau potable et eaux usées, ports, cadre de vie, ...). En outre, la mise en commun des moyens financiers des différentes entités était jugée nécessaire.

Il convient de souligner enfin que pour les élus, « une autre organisation aurait été possible en s'appuyant davantage sur une logique de bassin de vie mais il aurait été nécessaire de transcender les limites départementales⁸ ».

Carte 2 : Les bassins de vie de la Savoie



Source : SDCI de la Savoie arrêté au 29 mars 2016.

⁸ Extrait des travaux préparatoires à la charte de territoire.

- La rationalisation de la carte syndicale

La loi NOTRé portait également un objectif de rationalisation de la carte syndicale. La création de Grand Lac a conduit à la dissolution de dix syndicats intercommunaux spécialisés⁹ et à la création concomitante d'un nouveau syndicat.

1.1.2- La pertinence du périmètre retenu

La création de Grand Lac a contribué à resserrer la carte intercommunale et à rationaliser la carte syndicale. Elle a permis de regrouper au sein d'un même EPCI trois entités disposant d'identités territoriales différentes, mais partageant des intérêts et des enjeux communs, et dont la cohérence géographique est solidement ancrée autour du lac du Bourget.

L'ensemble des acteurs s'accordent à penser que Grand Lac est la bonne échelle en termes de pilotage de politiques publiques comme de gouvernance.

La position de l'État a évolué depuis l'adoption du SDCI de 2016 qui préconisait de regrouper les deux communautés d'agglomération d'Aix-les-Bains et Chambéry au sein d'un même EPCI. Sa volonté est désormais de stabiliser les organisations, les périmètres et les compétences. L'enjeu majeur est celui de l'approfondissement et du renforcement des politiques publiques conduites par les acteurs locaux. Le périmètre actuel est donc jugé cohérent et les coopérations entre Grand Lac et Grand Chambéry justifiées. Il n'existe pas de concurrence entre les deux territoires.

L'agglomération juge quant à elle indispensable la stabilisation du périmètre et des compétences. Elle confirme la nécessité de renforcer ses missions actuelles en développant de nouvelles actions.

Selon la préfecture, bien que les objectifs de la loi NOTRé ne soient que partiellement atteints, la carte syndicale n'a pas vocation à évoluer. Les syndicats mixtes permettent selon elle de mener des projets à l'échelle de plusieurs intercommunalités sans recourir à des communautés regroupant un nombre élevé de communes, ce qui pourrait présenter des inconvénients en termes de gouvernance. En Savoie, il existe 18 intercommunalités et sept territoires de développement, qui ont été calqués sur le découpage défini par le conseil départemental, ce qui permet à l'État d'accompagner le développement local et de mener sa politique de contractualisation sur une base thématique. Les services de l'État soulignent que les élus de la Savoie parviennent à trouver des accords autour de projets fédérateurs, quelle que soit leur couleur politique.

L'agglomération considère toutefois que le fonctionnement de certains syndicats intercommunaux devra être amélioré.

La chambre constate que le territoire actuel de Grand Lac fait consensus et est cohérent avec les enjeux du territoire. Les syndicats mixtes permettent de conduire certaines politiques sectorielles avec une assise territoriale élargie lorsque cela est jugé pertinent. Les

⁹ Le SYPARTEC (Département de la Savoie, CALB, Chambéry métropole) et le syndicat Savoie Hexapôle (CALB, Grand Chambéry, Chambéry, Sonnaz) qui assuraient la gestion de parcs d'activités économiques ont été dissous le 31/12/2016 et remplacés ultérieurement par le syndicat mixte CGLE. Le SITOIA (CCCA et deux communautés de communes de Haute-Savoie) qui assurait la collecte et le traitement des déchets a été dissous le 31/12/2016. Le syndicat mixte « Belvédère de La Chambotte » (CALB, CCCA) a été dissous de plein droit le 31/12/2016. Le SIABC (syndicat intercommunal pour l'aménagement du Bas Chéran) a été dissous le 31/12/2016. Le syndicat intercommunal d'assainissement des terres et d'écoulement des eaux de la plaine de la Deyse ('Entrelacs et deux communes de Haute-Savoie) a été dissous en février 2019. Trois syndicats concernant l'eau potable ont été dissous, Grand Lac ayant repris cette compétence. Le syndicat intercommunal social des cantons d'Aix-les-Bains nord et sud (SISCA) portait un CIAS associant onze communes de la CALB. Grand Lac exerce la compétence sociale via le CIAS sur l'intégralité de son territoire depuis le 1^{er}/01/2018.

coopérations avec Grand Chambéry sont nombreuses et estimées satisfaisantes, même si elles mériteraient d'être approfondies dans certains domaines comme celui des transports. Le mode de gouvernance mis en place par l'agglomération vient conforter cette analyse.

1.1.3- La définition du projet de territoire

Plusieurs étapes ont permis d'aboutir au projet de territoire 2017 / 2020.

Les travaux préparatoires à la charte de territoire exposent la position des élus avant la fusion des EPCI. Leurs interrogations étaient importantes au regard de la diversité du territoire (urbain, périurbain et rural), de logiques de développement différentes et des besoins différents de chaque intercommunalité. Un manque de transparence sur les compétences à transférer et la santé financière des trois intercommunalités était souligné, associé à la « crainte d'un ajustement par le haut des niveaux de service, (...) générateur d'une augmentation globale de la dépense ».

Il existait toutefois une vision partagée des enjeux, à savoir :

- ♦ la maîtrise et la régulation du développement d'un territoire qui bénéficie d'une dynamique résidentielle et économique ;
- ♦ l'organisation de la mobilité ;
- ♦ le développement de l'économie et du tourisme.

Des enjeux spécifiques à l'Albanais et à la Chautagne étaient identifiés, concernant notamment : la localisation des emplois et des équipements et services, qui ne doit pas faire d'eux des territoires dortoirs, des « poumons verts » ou des espaces récréatifs ; la question agricole ; la territorialisation des actions communautaires.

La charte territoriale adoptée le 20 avril 2016, définit une vision partagée du territoire et de son développement, ainsi que les grands principes d'organisation du futur EPCI.

Elle recense quatre grands enjeux :

- ♦ maîtriser et réguler le développement du territoire (consommation foncière, qualité des espaces construits, des paysages et du patrimoine bâti, équilibre des ressources naturelles, niveau d'équipement, équilibre générationnel, organisation de la mobilité) ;
- ♦ développer l'économie et l'emploi : la vitalité économique est fortement concentrée sur le territoire de l'agglomération aixoise et Grand Lac est dépendant d'autres territoires pour l'emploi d'une partie de ses actifs résidents¹⁰ ;
- ♦ renforcer l'équilibre fonctionnel de chaque sous-partie du territoire en organisant un meilleur équilibre habitat-emploi-services ;
- ♦ imaginer un modèle original d'organisation et de développement équilibré : le territoire est multipolarisé en termes de bassins d'emplois comme de bassins de services et son développement doit rechercher l'équilibre dans le respect des spécificités et de l'équité des services rendus à la population.

Elle pose par ailleurs trois grands principes :

- ♦ demeurer dans une logique d'intercommunalité de projet dans laquelle les communes gardent toute leur place ; à ce titre, il est affirmé qu'elles doivent demeurer le « point de contact » privilégié avec le citoyen et l'usager, y compris dans l'interface avec les compétences intercommunales ;

¹⁰ Le ratio emplois/actifs occupés est inférieur à 1 (0,89).

- demeurer une intercommunalité agile, réactive et de proximité, malgré l'élargissement du territoire et l'enrichissement des compétences ; elle devra maintenir une forte capacité d'investissement, maîtriser ses dépenses de fonctionnement et être réactive aux demandes des usagers ;
- permettre à chaque commune de trouver sa place et de faire entendre sa voix mais également « de dégager de vraies lignes de force de l'action communautaire et de transcender les logiques communales afin de considérer l'intérêt supérieur du territoire ».

Le projet de territoire pour la période 2017-2020 s'inscrit dans la continuité de la charte de territoire. Il est adossé à un programme pluriannuel d'investissements (PPI) de 78 M€, qui reprend les PPI des trois anciennes communautés. Il s'articule autour de deux principes fondamentaux : la proximité et un niveau de service équilibré dans les 28 communes.

Trois axes d'action sont retenus, illustrés par quelques projets significatifs :

- renforcer l'attractivité économique et touristique avec des actions dédiées estimées à près de 27 M€ (création de la marque Aix-les-Bains Riviera des Alpes, création du syndicat mixte CGLE) ;
- améliorer et valoriser l'environnement et le cadre de vie pour un peu plus de 30 M€ (transition énergétique, GEMAPI, déchets,...) ;
- poursuivre l'aménagement du territoire (environ 19 M€) afin de préserver l'équilibre entre les zones rurales et urbaines.

Le projet de l'agglomération comportait deux étapes : créer de la richesse en développant l'économie afin de dégager des ressources fiscales, puis renforcer les services à la population. Il n'existe pas de bilan de ce projet de territoire.

L'équipe installée en juillet 2020 a amorcé, sous la houlette d'un vice-président qui en a reçu la délégation, la préparation d'un nouveau projet de territoire qui se veut, à ce stade de construction de l'intercommunalité, plus complet et plus ambitieux, bien qu'il s'inscrive dans un contexte financier moins favorable du fait des tensions sur les recettes. Il est prévu de le construire à partir d'une large concertation auprès des élus et administrations intercommunaux et communaux, des associations et des habitants, afin de faire émerger les orientations à privilégier pour une période qui s'étend au-delà du mandat en cours, à l'horizon 2032. Il portera la vision et les priorités du territoire. Ce projet, qui a pris du retard en raison de la crise sanitaire, devrait aboutir dans le courant de l'année 2022. Au regard des préoccupations repérées à ce stade, les questions environnementales et de mobilités pourraient être centrales.

Le projet de territoire ne sera pas adossé à la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) 2021-2026 présenté au conseil communautaire de mai 2021. Malgré des temporalités différentes, il conviendra de s'assurer de la cohérence de ces deux outils de programmation. La mise en place d'indicateurs permettant d'en assurer le suivi serait également de bonne gestion.

1.2- Les compétences transférées

Grand Lac exerce, conformément à ses statuts définis par l'arrêté préfectoral du 6 août 2019, les compétences obligatoires prévues par les textes, cinq compétences optionnelles (deux d'entre elles sont devenues obligatoires de par la loi) et onze compétences facultatives.

L'arrêté préfectoral du 17 novembre 2016 portant fusion de la CALB, de la CCCA et de la CCCh, a fixé la liste des six compétences obligatoires¹¹ de la nouvelle communauté d'agglomération conformément à l'article L. 5216-5 du CGCT alors en vigueur. Elles étaient déjà exercées par une ou plusieurs des structures fusionnées.

Pour les compétences optionnelles et facultatives, l'arrêté renvoyait aux statuts des anciennes entités qui demeuraient opposables, dans le respect des conditions prévues à l'article L. 5211 41-3-III du CGCT¹². La communauté disposait ainsi d'un délai d'un an pour harmoniser sur l'ensemble du territoire les compétences optionnelles, et d'un délai de deux ans pour les compétences facultatives et la définition de l'intérêt communautaire. Dans l'attente, les compétences étaient exercées sur le territoire des anciennes communautés concernées et dans les conditions d'intérêt communautaire existantes.

Un arrêté préfectoral du 12 décembre 2017, applicable au 1^{er} janvier 2018, est venu ajouter aux compétences facultatives l'animation GEMAPI¹³ citée au paragraphe I - 12° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Une délibération du 15 mars 2018, entérinée par l'arrêté préfectoral du 2 juillet 2018 a permis de clarifier la lecture des statuts et des compétences au sein d'un seul document qui a, par ailleurs, complété les compétences tourisme et agriculture et organisé la compétence GEMAPI. Enfin, une délibération du 21 mars 2019 a proposé de nouvelles modifications statutaires actées par l'arrêté préfectoral du 6 août 2019.

Tableau 2 : Compétences exercées par les anciennes communautés reprises par Grand Lac au 1^{er} janvier 2017

Au titre des compétences obligatoires des communautés d'agglomération			
	CALB	CCCA	CCCh
Développement économique	X	X	X
Aménagement de l'espace communautaire (dont organisation de la mobilité)	X	X	X
Équilibre social de l'habitat	X	en partie (CO)	en partie (CO)
Politique de la ville	X		
Aires d'accueil des gens du voyage	X	X	X
Déchets	X	X	X
Au titre des compétences optionnelles (CO) et facultatives (CF)			
	CALB	CCCA	CCCh
Voirie d'intérêt communautaire	CO	CO	CO
Assainissement	CO	CO	
Eau potable	CO		
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	CO		CO
Logement et cadre de vie		CO	CO
Construction aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	CO	CO (sportifs)	CO (sportifs)

¹¹ Développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

¹² « Sans préjudice des dispositions du II des articles L. 5214-16 et L. 5216-5, les compétences transférées à titre optionnel et celles transférées à titre supplémentaire par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur l'ensemble de son périmètre ou, si l'organe délibérant de celui-ci le décide dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant la fusion, font l'objet d'une restitution aux communes. (...) Jusqu'à cette délibération ou, au plus tard, jusqu'à l'expiration du délai précité, le nouvel établissement public exerce, dans les anciens périmètres correspondant à chacun des établissements publics de coopération intercommunale ayant fusionné, les compétences transférées à titre optionnel ou supplémentaire par les communes à chacun de ces établissements publics. ».

¹³ Animation, y compris pédagogique, et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique. Au titre de l'animation pédagogique, création d'un espace muséographique.

Au titre des compétences optionnelles (CO) et facultatives (CF)			
GEMAPI	CF		
Service incendie et secours	CF		
Pistes cyclables	CF		
Équipements touristiques et activités de loisir	CF	CF	
Protection et restauration des milieux aquatiques	CF		
Décharges et centres d'enfouissement	CF		
Réduction du risque d'inondation	CF		
Opérations de mandat	CF	CF	
Action sociale d'intérêt communautaire		CO	CO
MSAP		CO	CO
Aménagement numérique		CF	
Procédures contractuelles		CF	
Consultance architecturale		CF	
Agriculture		CF	
Transports scolaires		CF	

Source : statuts Grand Lac

Tableau 3 : Évolution des compétences de Grand Lac

Arrêté préfectoral du 02/07/18	Arrêté préfectoral du 06/08/19
COMPÉTENCES OBLIGATOIRES	
Développement économique	Développement économique
Aménagement de l'espace communautaire	Aménagement de l'espace communautaire
Équilibre social de l'habitat	Équilibre social de l'habitat
Politique de la ville dans la communauté	Politique de la ville dans la communauté
Accueil des gens du voyage	Accueil des gens du voyage
Déchets	Déchets
Gemapi	Gemapi
COMPÉTENCES OPTIONNELLES	
Voirie	Voirie
Assainissement	Assainissement
Eau	Eau
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
Action sociale d'intérêt communautaire	Action sociale d'intérêt communautaire
MSAP	MSAP
COMPÉTENCES FACULTATIVES	
Service incendie et secours	Service incendie et secours
Déplacements et activités cyclables	Déplacements et activités cyclables
Équipements portuaires et touristiques	Équipements portuaires et touristiques
Activités touristiques et de loisir	Activités touristiques et de loisir
Décharges et centres d'enfouissement	Déchets : complété par la création et la gestion des déchetteries, la prévention, l'économie circulaire, la lutte contre le gaspillage et les actions de sensibilisation
Aménagement numérique	Aménagement numérique
Consultance architecturale	Consultance architecturale
Agriculture	Agriculture
Lac du Bourget et milieux aquatiques	Lac du Bourget et milieux aquatiques
Opérations de mandat	Opérations de mandat
	Eaux pluviales

Source : Statuts Grand Lac

Si toutes les compétences obligatoires prévues par les textes sont bien exercées par Grand Lac, l'agglomération n'a toutefois pas procédé à la mise à jour concomitante de ses statuts. L'eau potable et l'assainissement figurent dans ses compétences optionnelles alors qu'elles sont devenues obligatoires le 1^{er} janvier 2020. Il en va de même pour la compétence eaux pluviales, devenue obligatoire depuis août 2019 et qui figure toujours dans les compétences facultatives. En réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur a indiqué que la modification des statuts devait être lancée d'ici la fin de l'année 2021.

L'article 13 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique supprime la catégorie des compétences optionnelles. Elles continuent toutefois à être exercées, à titre supplémentaire, jusqu'à ce que les EPCI en décident autrement. Début 2021, aucune restitution de ces compétences aux communes n'était envisagée. À la faveur d'une prochaine modification statutaire, l'agglomération envisage de les intégrer à ses compétences facultatives.

Les compétences facultatives sont au nombre de dix (plus une devenue obligatoire).

La définition de l'intérêt communautaire permet de fixer, au sein d'une compétence transférée, le niveau d'intervention de la communauté et d'apprécier son ambition.

Une délibération du 14 décembre 2017 est venue définir l'intérêt communautaire dans le domaine social. Une délibération du 28 novembre 2018 a précisé l'intérêt communautaire pour les neuf autres compétences.

- ♦ Action sociale

Les communautés de communes du canton d'Albens et de Chautagne exerçaient la compétence action sociale à titre optionnel. Les missions enfance/jeunesse ont été restituées aux communes, considérées comme le niveau de proximité pertinent. La nouvelle agglomération a conservé les missions relatives aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap, à savoir l'ensemble des EHPAD, des résidences autonomie, des services d'aide à domicile et services de soins infirmiers à domicile, des services de portage de repas à domicile, services de téléassistance et coordination des actions de lutte contre l'isolement des personnes âgées. Elles sont exercées par le CIAS.

- ♦ Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales : observation des dynamiques commerciales et accompagnement à la mise en œuvre de la pépinière commerciale du centre commercial « Le Marlioz » ;
- ♦ Création et réalisation des zones d'aménagement concerté relevant de la compétence développement économique ;
- ♦ Logement : outils en faveur de l'amélioration de l'habitat privé, plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, définition de la politique d'attribution des logements sociaux ;
- ♦ Actions et aides en faveur du logement social : aides à la réalisation des programmes de logements sociaux ;
- ♦ Actions en faveur du logement des personnes défavorisées.
- ♦ Parc immobilier bâti : amélioration du parc immobilier bâti dont Grand Lac est propriétaire ;
- ♦ Voiries : voiries internes des zones d'activité économique et leurs liaisons d'accès dédiées ; voiries publiques non départementales du plateau du Revard ; voirie desservant le centre intermodal et la promenade du lac sur la commune d'Aix-les-Bains ; élargissement de l'intérêt communautaire en 2019 à un projet de carrefour giratoire sur la commune de Grésy-sur-Aix ;

- ♦ Parcs de stationnement : aire de covoiturage de Grésy-sur-Aix, parking intermodal et de covoiturage d'Entrelacs ;
- ♦ Equipements culturels et sportifs : centre aquatique d'Aix-les-Bains, gymnases de Marlioz, et Garibaldi à Aix-les-Bains, d'Entrelacs, réalisation d'un gymnase en Chautagne.

La délibération ne précise pas les critères qui ont conduit à retenir ces équipements, ce qui ne permet pas de comprendre leur répartition entre la communauté d'agglomération et ses membres. La ville centre a ainsi notamment conservé la gestion de deux gymnases et du palais des congrès. La répartition des compétences entre communes et intercommunalité pour la création de nouveaux équipements n'est pas davantage définie. De la même façon, le camping de Chindrieux a été transféré à l'agglomération au titre de la compétence tourisme alors que sept autres camping publics sont recensés sur le territoire. S'il n'existe pas de critères de répartition pour l'existant, il est toutefois précisé que la réalisation, l'aménagement et l'entretien de nouveaux équipements d'hôtellerie de plein air seront de compétence communautaire. Grand Lac gagnerait en lisibilité en se dotant de critères objectifs de répartition des équipements avec les communes.

Concernant la compétence sociale, le bilan est mitigé. Si un centre intercommunal d'action sociale a été créé à l'échelle de Grand Lac, les politiques de l'enfance et de la petite enfance ont été restituées aux communes concernées, ce qui marque, dans ce domaine, un recul de l'intégration intercommunale.

Sur le territoire de la CALB la plupart des compétences étaient déjà exercées au niveau intercommunal, à l'exception des compétences sociales et de l'agriculture.

Les deux communautés de communes n'exerçaient pas les compétences eau potable et GEMAPI et la Chautagne n'exerçait pas non plus la compétence assainissement. La gestion des eaux pluviales au titre des compétences obligatoires a été intégrée pour tous en 2019. La fusion de 2017 a donc renforcé l'intégration intercommunale.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de Grand Lac, exploitable depuis 2019 (cf. infra § 4.4.3), montre un niveau d'intégration qui se situe au-dessus de la moyenne de la catégorie.

1.3- Les coopérations avec Grand Chambéry

Pour rappel, alors qu'en 2016 l'État était favorable à une fusion des communautés d'agglomération de Chambéry et Aix-les-Bains, le SDCl n'a finalement pas retenu cette option, les élus ayant privilégié des « *coopérations techniques sectorielles approfondies* ».

1.3.1- Les antécédents de la coopération : le protocole d'accord de 2015 entre la CALB et Chambéry métropole

En 2015, la CALB et Chambéry métropole avaient signé une convention cadre de coopération, visant l'optimisation de la gestion des services publics et la nécessaire mutualisation des actions. Sept domaines étaient retenus : les transports, le développement économique et l'emploi, le tourisme, l'eau, l'assainissement et la GEMAPI, le traitement des déchets, l'accueil des gens du voyage et l'énergie. Bien que les engagements soient peu contraignants, relevant pour l'essentiel d'intentions partagées, cette première étape dans le rapprochement des politiques menées par les deux structures permettait d'amorcer et d'afficher les collaborations, notamment auprès des services de l'État.

Une évaluation de cette convention a été produite par l'agglomération dans le cadre du contrôle. Le renforcement des coopérations avec Grand Chambéry se poursuit, sur les thématiques de la gestion du cycle de l'eau, de la GEMAPI ou des déchets.

Il aurait été de bonne pratique politique d'adopter une nouvelle convention avec Grand Chambéry, afin de rendre plus lisible la coopération entre les deux nouvelles communautés.

1.3.2- La création d'un syndicat mixte en charge de la compétence économie

Suite à la création des deux nouvelles agglomérations, un dispositif de coopération dans le domaine économique a été mis en place, afin d'éviter la concurrence entre les deux territoires, de mutualiser les risques de pertes fiscales et d'harmoniser l'offre, en favorisant les stratégies de spécialisation par parc. Un arrêté préfectoral du 23 juin 2017 a acté la création du syndicat mixte fermé Chambéry Grand Lac Économie (CGLE) au 1^{er} juillet 2017.

Ce syndicat est compétent pour :

- la gestion, l'aménagement foncier, l'entretien, la promotion, l'animation et la commercialisation des zones d'activité économique existantes sur le territoire de ses membres ;
- la création, la gestion, l'aménagement foncier, l'entretien, la promotion, l'animation et la commercialisation des zones d'activité économique ;
- l'aménagement de l'espace communautaire à vocation économique grâce à la mise en œuvre de procédures d'aménagement telles que la ZAE, le lotissement, etc. ;
- la promotion économique du territoire et l'accompagnement des entreprises ainsi que l'immobilier d'entreprise qui relève d'actions de développement économique ;
- à l'exclusion de la politique locale du commerce et de la promotion du tourisme.

Le pilotage du syndicat est organisé de façon égalitaire et une charte de gouvernance prévoit notamment un partage des charges de la structure, une stricte parité des délégués au sein du bureau, une présidence tournante tous les six ans entre les deux territoires et une consultation des agglomérations pour toutes les décisions majeures.

Une convention complémentaire entre les deux communautés d'agglomération, Grand Chambéry et Grand Lac, dénommée pacte financier, organise le partage de la totalité de la croissance du produit fiscal de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) constatée sur les territoires des deux EPCI à compter du 1^{er} janvier 2018. La répartition est de 60 % pour Grand Chambéry et 40 % pour Grand Lac. A la date de la signature du pacte, les produits provenaient à 66 % du territoire de Grand Chambéry et à 34 % du territoire de Grand Lac. Chaque EPCI reste toutefois libre de sa politique fiscale.

1.3.3- Le renforcement attendu de la coopération dans le domaine des transports

Le président de Grand Lac et l'État convergent pour souligner l'insuffisance de la coopération au titre des mobilités.

La définition du périmètre pertinent en matière de mobilité fait encore débat. L'agglomération considère que la question des déplacements, quels que soient les modes de transports, doit s'envisager sur un territoire pouvant aller jusqu'au pôle métropolitain¹⁴. La préfecture considère que la bonne échelle est celle du SCoT Métropole Savoie¹⁵.

¹⁴ Le pôle métropolitain couvre les territoires des communautés d'agglomération d'Annecy et de Chambéry.

¹⁵ Le SCoT Métropole Savoie couvre les territoires des communautés d'agglomération de Grand Lac et Grand Chambéry et de la communauté de communes Cœur de Savoie.

Les usagers sont en attente de liaisons plus fluides, a minima entre les deux communautés d'agglomération Grand Chambéry et Grand Lac. Si des avancées sont constatées avec la création de trois points de connexion de bus, il conviendrait d'harmoniser les offres, ce qui nécessite la levée préalable des blocages politiques et juridiques. Les calendriers des délégations de services publics ne correspondent pas, les versements de mobilité ne sont pas uniformes et les capacités contributives ne sont donc pas les mêmes. Le coût kilométrique et le niveau de service ne sont pas non plus homogènes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que des accords avec Grand Chambéry devraient permettre à compter de 2022 une desserte plus efficace et sans rupture de charge entre les deux territoires.

1.4- Le pôle métropolitain

Un projet de pôle métropolitain de 2017, couvrant les communautés d'agglomération d'Annecy, Chambéry, Grand Lac et la communauté de communes de Rumilly ne regroupe finalement que les deux premiers territoires. Grand Lac n'a pas souhaité y adhérer¹⁶, de peur d'être dilué dans un grand ensemble.

Selon l'agglomération, la question pourrait se poser de nouveau, compte tenu à la fois des enjeux que porte le pôle (notamment en termes de déplacements), et de sa configuration géographique, Grand Lac étant situé entre Annecy et Chambéry. Une adhésion nécessiterait toutefois un large consensus qui, à ce jour, n'est pas acquis.

1.5- Conclusion intermédiaire

La création de Grand Lac - communauté d'agglomération fait suite à la loi NOTRe du 7 août 2015 qui visait à renforcer les intercommunalités. Alors que l'État souhaitait une fusion entre les communautés d'agglomération d'Aix-les-Bains et de Chambéry, qui appartiennent au même bassin de vie, les élus ont privilégié un renforcement de leurs coopérations. Grand Lac, dont la cohérence territoriale s'appuie sur la proximité du Lac du Bourget, est finalement issue de la fusion de la communauté d'agglomération d'Aix-les-Bains (CALB) et des communautés de communes du canton d'Albens (CCCA) et de Chautagne (CCCh). Cette organisation est cohérente avec les enjeux de territoire et donne satisfaction à l'ensemble des acteurs. L'enjeu majeur consiste désormais à renforcer et approfondir la mise en œuvre des politiques publiques.

Le projet de territoire 2017/2020 retient trois grands axes : l'attractivité économique, l'environnement et l'aménagement du territoire.

Les statuts n'ont pas été mis à jour au regard de l'évolution des compétences obligatoires et Grand Lac gagnerait en lisibilité en se dotant de critères objectifs de répartition des équipements avec les communes.

L'intégration de nouvelles compétences intercommunales est inégale sur le territoire. Toutefois, le niveau d'intégration est plus élevé que la moyenne de la catégorie.

La création, avec Grand Chambéry, d'un syndicat mixte en charge de la compétence économique a conduit au partage de la progression de la ressource fiscale prélevée sur les entreprises.

¹⁶ Compte rendu du conseil communautaire du 8 novembre 2017.

2- LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

Il ressort des travaux préparatoires à la création de Grand Lac que la principale préoccupation des élus était la gouvernance. Deux visions de l'intercommunalité, qui transcendaient les appartenances territoriales d'origine, opposaient les partisans d'une intercommunalité « syndicale », pour qui la primauté reste aux communes, et les partisans d'une intercommunalité « communautaire », pour lesquels la primauté doit désormais aller au niveau intercommunal. Les premiers privilégient la conférence des maires, les seconds le bureau (limité au président et aux vice-présidents). Les plus petites communes s'interrogeaient sur leur place dans ce nouvel ensemble intercommunal par rapport à la ville centre (perte d'influence, sujets qui ne les concernent pas), tout comme sur le risque de politisation et de technocratisation.

La gouvernance mise en place depuis 2017 a entendu répondre à ces préoccupations. Un équilibre a été recherché, entre les deux visions, autour d'un intérêt communautaire partagé et d'un projet de territoire.

2.1- Le conseil communautaire

L'article L. 5211-6-1 du CGCT fixe le nombre de conseillers communautaires et la répartition des sièges entre les communes-membres selon deux modalités. Les dispositions de droit commun prévoient une attribution de sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de la population municipale. La possibilité est ouverte de recourir à un accord local, adopté à la majorité qualifiée, regroupant les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes-membres et représentant plus de la moitié de la population, ou la moitié des conseils municipaux des communes-membres représentant plus des deux tiers de la population. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsqu'elle est supérieure au quart de la population totale des communes-membres, ce qui est le cas, en l'espèce, d'Aix-les-Bains.

Si le droit commun est appliqué, Grand Lac, qui se situe dans la strate 75 000 à 99 999 habitants dispose de 42 sièges à répartir à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. À l'issue de cette répartition, si une commune n'obtient aucun siège, elle s'en voit attribuer un de droit, ce qui aboutit à une assemblée de 61 conseillers.

L'accord local permet de majorer de 25 % au plus le nombre de représentants. Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, sachant que la part de sièges attribués à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes-membres.

Le cumul de ces deux règles a permis de créer 70 sièges en 2017 dans les conditions fixées par l'arrêté préfectoral du 22 novembre 2016 et 68 en 2020 conformément à l'arrêté préfectoral du 24 octobre 2019.

Des accords-locaux conclus en 2017 comme en 2020 ont conduit à attribuer des sièges supplémentaires à certaines communes. En 2020, c'est le cas pour neuf d'entre elles et la ville d'Aix-les-Bains en a deux de moins que dans la répartition de droit commun. Ainsi, en 2020, Aix-les-Bains dispose de 22 sièges, soit 32 %, alors qu'elle représente 40 % de la population de l'EPCI. Il s'agit d'une position volontariste, visant à donner une place plus équilibrée à chaque commune, au détriment de la ville-centre, et figurant expressément dans la Charte de 2016.

2.2- L'exécutif

L'article L. 5211-9 du CGCT précise que « le président est l'organe exécutif de l'EPCI ». À ce titre, « (...) Il peut déléguer par arrêté l'exercice de ses fonctions aux vice-présidents. » La Charte de territoire de 2016 affirme que « Le Président doit être l'animateur, le facilitateur et le garant de la cohérence de l'action communautaire. ».

Au côté du président, un bureau a été constitué, dont l'article L. 5211-10 du CGCT précise qu'il est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres. Le nombre maximum de vice-présidents est fixé à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant, sans pouvoir excéder quinze. Il prévoit, en outre, la possibilité d'augmenter ce nombre sans pouvoir dépasser 30 % de son effectif et le nombre de quinze.

En 2017, l'assemblée étant composée de 70 délégués communautaires, le nombre de vice-présidents pouvait être fixé à 14 (règle des 20 %) ou à 15 (règle des 30 %). Le choix s'est porté sur cette dernière option. Au vu des résultats du scrutin, cette élection s'est faite de manière consensuelle¹⁷. En 2020 le nombre de vice-présidents a de nouveau été fixé à 15.

En 2017 et en 2020 les équilibres sont sensiblement les mêmes. La commune d'Aix-les-Bains, qui regroupe 40 % de la population de Grand Lac, dispose de trois vice-présidents, soit 20 % d'entre eux. Les 17 communes de 500 à 3 500 habitants qui représentent 33 % des habitants de l'agglomération disposent de 47 % puis 53 % des vice-présidences. Les six communes de moins de 500 habitants qui représentent moins de 3 % de la population n'ont pas de vice-présidents. Par ailleurs, la charte prévoyait que « le territoire de chacune des communautés de communes fusionnées soit doté de deux vice-présidences », ce qui a bien été le cas en 2017 comme en 2020.

La composition du bureau est complétée par l'élection d'autres membres élus afin d'assurer la représentation de toutes les communes-membres, ce qui porte à 32, puis 33 le nombre de représentants au bureau.

La Charte de territoire affirmait qu'il devait « constituer le véritable exécutif communautaire ». Il était « souhaité que toutes les communes-membres y soient représentées par leurs maires, et que les communes déléguées puissent y participer. » Malgré un nombre important de participants pouvant entraîner des lourdeurs dans le fonctionnement, le lieu de décision, dès 2017, a donc été le bureau. Cela a nécessité, selon l'agglomération de partager le pouvoir en recherchant systématiquement un large consensus, y compris sur des sujets qui auraient pu s'avérer clivant, sans politiser les débats. Une majorité de projet s'est donc dégagée sur la période. La nouvelle équipe élue en 2020 entend s'inscrire dans la continuité de cette gouvernance consensuelle, recherchant le plus souvent possible l'unanimité ou a minima une forte majorité, sans opposition marquée. Le principe un maire / une voix, bien que sans valeur juridique, s'applique dans la prise en compte de l'avis de chaque commune pour aboutir à des accords avant le conseil communautaire.

Le bureau s'est réuni en moyenne une fois par mois en formation délibérante sur la période en examen¹⁸.

Jusqu'en 2020, il y a eu peu de réunions entre le président et les vice-présidents. Depuis les dernières élections cette instance de travail se réunit tous les quinze jours pour renforcer la coordination et la préparation des travaux, mais le bureau reste décideur.

¹⁷ Un seul candidat pour 14 des 15 vice-présidences et une très large majorité pour le candidat proposé.

¹⁸ 12 fois en 2017 ; 15 en 2018 dont trois séances non délibératives ; 14 fois en 2019 dont deux séances non délibératives ; huit fois en 2020 mais il s'agit d'une année un peu particulière en raison de la crise sanitaire.

Il n'y a pas eu d'évolution de la gouvernance après l'adoption de la Loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 qui a renforcé la représentation des communes au sein des intercommunalités, leur place ayant été affirmée dès la création de Grand Lac.

Ce mode de gouvernance étant jugé efficient par l'ensemble des communes-membres, une délibération du 23 février 2021 prise en application de l'article L. 5211-11-2 du CGCT¹⁹ a écarté l'élaboration d'un pacte de gouvernance pour la mandature 2020/2026.

Une délibération du 12 janvier 2017 fixe les délégations de pouvoir du conseil communautaire au bureau et au président. Une délibération du 28 juillet 2020 fixe les règles pour la nouvelle mandature. Elles sont conformes à la législation applicable, en 2017 comme en 2020.

Conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, « lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant. ».

Si les délégations au bureau font l'objet d'un suivi, l'information du conseil n'est pas régulière. Ainsi, de l'installation du nouveau conseil le 15 juillet 2020 au 31 décembre 2020, alors que l'on recense quatre réunions du bureau, un seul compte rendu a été produit. Les décisions du président au titre de ses délégations ont donné lieu à une seule information des élus entre 2017 et mai 2021, pour la période de mars à juin 2020. Le caractère exhaustif de l'information du conseil n'est donc pas assuré.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise qu'une procédure et une information des services ont été mises en place et que depuis le 25 mai 2021, les décisions du président et les délibérations du bureau sont communiquées au conseil communautaire.

2.3- Les différentes instances

2.3.1- La conférence des maires

L'article 1 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, codifiée à l'article L. 5211-11-3 du CGCT, énonce que « *La création d'une conférence des maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes-membres. (...).* ».

Le bureau communautaire rassemblant la totalité des maires de Grand Lac depuis 2017, il n'y a pas de conférence des maires.

2.3.2- Les commissions thématiques

En 2017, dix commissions ont été créées, comprenant entre 22 et 45 membres. L'agglomération a souhaité ouvrir très largement la participation à ces commissions et les conseillers municipaux ont pu s'y inscrire, dans la limite des places disponibles restantes et après validation du maire de la commune. En pratique, si elles ont attiré beaucoup de candidats, la participation s'est fortement réduite après quelques mois. En 2020, le nombre de commissions a été fixé à onze, le nombre maximum d'élus par commission à 35, et à un représentant maximum par commune, communautaire ou municipal. Afin de permettre aux

¹⁹ « *Après chaque renouvellement général des conseils municipaux (...), le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant : 1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ; (...)* »

différentes tendances politiques d'être représentées, la commune d'Aix-les-Bains dispose de cinq représentants maximum (hors président) et le Bourget-du-Lac et Tresserve de deux.

2.3.3- Le conseil de développement

L'article L. 5211-10-1 du CGCT prévoit « qu'un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. (...). Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. ». Dans ses versions antérieures, applicables pendant la période sous revue et jusqu'au 29 décembre 2019, ce seuil était fixé à 20 000 habitants.

Par ailleurs, l'article L. 5211-11-2 prévoit qu'« après chaque renouvellement général des conseils municipaux (...), le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant (...) un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public. ».

Grand Lac a précisé qu'il été envisagé de créer ce conseil à la faveur de la concertation destinée à définir le nouveau projet de territoire.

Grand Lac n'ayant toujours pas de conseil de développement, la chambre l'invite à mettre en place cette instance dans les conditions prévues par la réglementation.

2.4- Les liens avec les exécutifs des communes

L'article L. 5211-39 du CGCT prévoit que « le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune-membre ou à la demande de ce dernier. Les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale. ».

Cette obligation qui contribue à la transparence des actions menées par les intercommunalités et à l'information des élus communaux a été mise en œuvre en 2021, suite aux observations provisoires de la chambre.

Par ailleurs, il existe encore peu de liens avec les élus non communautaires des communes-membres. Quelques rencontres ont eu lieu entre 2017 et 2020. Le président élu en 2020 a initié des déplacements au sein des conseils municipaux, accompagné de la direction générale des services, permettant des présentations croisées des équipements du territoire et une communication sur les projets de Grand Lac. Ces actions ont été interrompues par la crise sanitaire et ont vocation à reprendre.

2.5- Conclusion intermédiaire

La principale source de préoccupation des élus des anciennes communautés était celle de la gouvernance, d'où la volonté de laisser une large place aux communes dans les différentes instances, tout en construisant un véritable projet intercommunal.

Suite à la conclusion d'accords locaux en 2017 comme en 2020, le nombre de sièges de conseillers communautaires a été majoré au bénéfice des communes moyennes. Par ailleurs, et conformément à la charte de gouvernance, le bureau est l'organe décisionnel majeur de Grand Lac, toutes les communes y étant représentées. Enfin, la répartition des vice-présidences leur offre une large représentation.

Les délégations du conseil communautaire au bureau et au président n'ont pas fait l'objet des comptes rendus prévus à l'article L. 5211-10 du CGCT pendant la période sous revue. Grand Lac ne s'est pas doté du conseil de développement prévu par les textes.

3- LA RÉGULARITÉ BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1- La transparence de l'information financière

La loi NOTRe renforce les obligations de transparence financière pour les collectivités et leurs établissements, en particulier s'agissant du débat et du rapport d'orientation budgétaire, des états annexés aux documents budgétaires, de l'impact des opérations exceptionnelles d'investissement, de l'utilisation des crédits engagés dans chaque commune-membre, de la publicité des données de la collectivité ainsi que de la dématérialisation.

3.1.1- Le débat et le rapport d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire pour les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) à l'assemblée dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget. Il porte « sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette²⁰ ». Ce rapport doit donner lieu à un débat, dont il est pris acte par délibération spécifique.

Le contenu du rapport, ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication, sont fixés²¹ par le décret du 24 juin 2016, codifié à l'article D. 2312-3 du CGCT. Le texte prévoit en son paragraphe A - 2°, « ... la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. ... ».

Le débat d'orientation que tient la communauté d'agglomération donne bien lieu à une délibération spécifique. Si, de manière générale, les rapports d'orientation budgétaire²² respectent la réglementation en vigueur, la présentation des engagements pluriannuels reste sommaire et ne comporte pas de prévision des dépenses et des recettes telle que prévue par

le CGCT. La chambre invite donc Grand Lac à respecter plus strictement la réglementation applicable.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à apporter les précisions relatives aux engagements pluriannuels lors de la proposition du rapport d'orientations budgétaires 2022 au conseil communautaire du 14 décembre 2021.

²⁰ Ces dispositions sont déclinées pour les communes de plus de 3 500 habitants, les départements, les régions (délai de dix semaines et non de huit précédant l'examen du budget), et les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

²¹ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

²² ROB 2018, 2019, 2020 et 2021.

3.1.2- Les états annexés aux documents budgétaires

Les états annexés²³ sont destinés à compléter les données contenues dans les documents budgétaires, en informant les élus et les administrés sur des éléments substantiels du bilan (dette, trésorerie, charges transférées...), « hors bilan » (engagements donnés ou reçus envers des tiers) et sur divers éléments permettant d'appréhender la situation d'une collectivité (états du personnel). La production de ces états est obligatoire.

L'examen des états annexés au compte administratif de l'agglomération conduit à constater le manque de fiabilité de certains d'entre eux.

Ainsi, les états du personnel²⁴ indiquent des effectifs cumulant les catégories A, B et C, sans donner le détail pour les postes budgétaires et les postes pourvus, rendant ainsi impossible la distinction des fonctions par catégorie.

L'annexe portant état des provisions²⁵ est absente du compte administratif du budget principal et n'est pas renseignée sur celui de la régie des ports, alors que des provisions ont été constituées pour ces deux budgets.

Alors que l'agglomération est liée par deux contrats de délégations de service public (budgets annexes transports urbains²⁶ et eau), l'annexe fixant la liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier²⁷ n'est pas renseignée.

En ce qui concerne l'état de la dette, des discordances ont été relevées avec la comptabilité du trésorier. L'agglomération reconnaît l'inexactitude de la ventilation des comptes 16 dans l'interface de dette de son logiciel financier pour trois emprunts identifiés qui doivent être corrigés. Une avance au budget annexe eau potable doit être régularisée au budget supplémentaire 2021. La présence d'écarts sur les budgets eau et assainissement provenant des transferts de dette de la CCCh et de la CCCA devrait faire l'objet d'un point avec la trésorerie, au cours de l'année 2021, pour ajuster l'état de la dette.

L'annexe relative aux concours versés²⁸ par Grand Lac totalise en 2019, 8 474 536 € alors que le détail des dépenses de la section de fonctionnement (compte administratif) conduit à un total de subventions de 5 651 468 €²⁹. En 2018, le même constat peut être fait. La collectivité explique l'écart relevé par des subventions en nature. Or si l'annexe prévoit bien l'indication des prestations en nature que versent les collectivités, le document n'est pas renseigné pour les distinguer des montants des fonds de concours ou des subventions.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération de compléter les annexes budgétaires de ses comptes administratifs et de fiabiliser les informations données.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à compléter les annexes des budgets et comptes administratifs à compter de 2022.

²³ Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.2.1.4.

²⁴ Annexe C1.1.

²⁵ Annexes A4 et A3.1.

²⁶ Contrat de DSP avec la Compagnie de Transport du Lac du Bourget (CTLB) assurant le fonctionnement du réseau de transport public Ondéa, depuis 2015.

²⁷ Annexe C2.

²⁸ Annexe B1.7 - Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions.

²⁹ Montant conforme aux chiffres du compte de gestion.

3.1.3- La publicité des données des collectivités territoriales et la dématérialisation en matière budgétaire et financière

Cela répond à une double obligation :

- la mise en ligne³⁰ des informations publiques se rapportant au territoire des collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants et aux EPCI à fiscalité propre auxquels elles appartiennent ;
- la mise en ligne³¹, par ces mêmes collectivités, des documents d'informations budgétaires et financières prévus à l'article L. 2313-1 du CGCT.

Grand Lac donne sur son site des informations sur son territoire, l'organisation politique et la gouvernance, l'accès aux différents services, les décisions du conseil communautaires et les arrêtés de l'année (2020), et développe deux grands projets : la transition environnementale avec le plan climat et le projet alimentaire local.

La communauté d'agglomération a mis en ligne ses documents budgétaires à compter du compte administratif 2020, ce que la chambre l'invite à pérenniser.

3.2- La fiabilité des comptes

3.2.1- La prévision budgétaire

La procédure budgétaire mise en place par l'agglomération se déroule en trois phases : la préparation, les arbitrages et la consolidation. À partir d'une lettre de cadrage adressée aux chefs de services, les propositions des commissions thématiques qui permettront le dialogue budgétaire sont recueillies. Après consolidation puis arbitrage du vice-président aux finances, la commission des finances élabore le rapport d'orientation budgétaire. L'arbitrage définitif est rendu par le président avant la fin de l'année. Le débat d'orientation budgétaire se tient dans la foulée. Après avis de la commission des finances et présentation au bureau, le budget primitif est soumis au vote.

Le calendrier budgétaire répond aux exigences de délai fixées par le CGCT³², le débat d'orientation budgétaire se tenant dans les deux mois précédant le vote du budget.

La qualité de la prévision budgétaire s'apprécie notamment par l'analyse des taux d'exécution du budget, qui correspondent au rapport entre les crédits ouverts et les crédits effectivement consommés au terme de chaque exercice.

³⁰ Article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, modifié par l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005.

³¹ Dont le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération précise les modalités.

³² Article L2311-1-1 du CGCT applicable aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants.

Tableau 4 : Taux d'exécution budgétaire du budget principal

En M€		2017	2018	2019	2020
Recettes réelles de fonctionnement	Budget - crédits ouverts	48,62	48,38	52,48	51,34
	Titres émis (dont rattachements)	50,46	51,30	53,73	54,22
	Taux de réalisation	104 %	106 %	102 %	106 %
Dépenses réelles de fonctionnement	Budget - crédits ouverts	45,52	47,05	48,10	48,96
	Mandats émis (dont rattachements)	42,80	44,70	45,41	45,74
	Taux de réalisation	94 %	95 %	94 %	93 %
Recettes réelles d'investissement	Budget - crédits ouverts	30,25	21,91	27,66	32,26
	Titres émis (dont restes à réaliser)	24,03	7,97	17,90	19,71
	Taux de réalisation	79 %	36 %	65 %	61 %
Dépenses réelles d'investissement	Budget - crédits ouverts	28,90	29,46	37,63	36,16
	Mandats émis (dont restes à réaliser)	19,85	15,57	23,21	24,31
	Taux de réalisation	69 %	53 %	62 %	67 %

Source : comptes administratifs - retraitement CRC

Les taux d'exécution en fonctionnement montrent une prévision budgétaire prudente.

En recettes d'investissement, les faibles taux de 2018, 2019 et 2020 s'expliquent par des inscriptions de FCTVA et d'emprunts qui n'ont pas été suivies de réalisations. L'agglomération fait état d'une surestimation du FCTVA basée sur un montant d'investissements prévisionnels qui ne s'est pas réalisé (acquisitions d'immobilisations et constructions) soit 11,7 M€ en 2018, 12,3 M€ en 2019 et 10 M€ en 2020. La non réalisation de ces investissements a conduit l'EPC à ne pas souscrire les emprunts prévus.

Tableau 5 : Taux d'exécution budgétaire du budget consolidé

En M€		2017	2018	2019	2020
Recettes réelles de fonctionnement	Budget - crédits ouverts	68,57	69,49	75,13	74,68
	Titres émis (dont rattachements)	71,58	73,97	80,00	77,57
	Taux de réalisation	104 %	106 %	106 %	104 %
Dépenses réelles de fonctionnement	Budget - crédits ouverts	68,57	69,49	75,13	67,73
	Mandats émis (dont rattachements)	71,58	73,97	80,00	62,85
	Taux de réalisation	93 %	95 %	94 %	93 %
Recettes réelles d'investissement	Budget - crédits ouverts	34,44	29,42	36,54	44,70
	Titres émis (dont restes à réaliser)	27,65	13,79	21,16	29,23
	Taux de réalisation	80 %	47 %	58 %	65 %
Dépenses réelles d'investissement	Budget - crédits ouverts	43,22	46,02	58,98	57,84
	Mandats émis (dont restes à réaliser)	29,15	23,40	34,69	38,28
	Taux de réalisation	67 %	51 %	59 %	66 %

Source : comptes administratifs - retraitement CRC

L'observation faite au niveau du budget principal se répercute sur le budget consolidé, bien que de manière atténuée. Le même constat peut être fait pour certains budgets annexes³³ où Grand Lac avait inscrits des immobilisations non réalisées et par voie de conséquence des emprunts non contractés en recettes.

³³ Budgets annexes assainissement, eau et ports.

Les taux de réalisation de la section d'investissement montrent que la qualité de la prévision budgétaire pourrait être améliorée grâce à une meilleure gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

3.2.2- Les opérations courantes de gestion

3.2.2.1- *La comptabilité d'engagement*

L'article L. 2342-2 du CGCT dispose que « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales ».

L'instruction M14³⁴, précise que le montant prévisionnel est engagé comptablement dès la décision de procéder à une dépense, formalisée par tout engagement juridique de la collectivité (bon de commande, marché, ...).

Le grand livre budgétaire de dépenses de 2020 comprend l'indication de la référence de l'engagement ainsi que sa date, son montant, le fournisseur, les références du mandat (numéro et bordereau), la date du mandatement et son montant. Dans une zone « libellé » se trouvent les références et la date de la facture et dans une zone « règlement » la date du paiement.

L'agglomération a indiqué que la comptabilité d'engagement est alimentée à partir des bons de commandes saisis par les services opérationnels. Une fois le bon émis, sa signature, après validation par le chef de service, génère l'engagement juridique. Le service comptable de la direction des finances s'assure, après création des bons de commandes et leur transmission aux fournisseurs de la bonne imputation budgétaire, de l'exacte identité du fournisseur et de la présence des pièces justificatives requises. Ce n'est qu'après ces contrôles, que l'engagement comptable est effectué, et en cas de non-conformité, qu'il est invalidé mais postérieurement à l'engagement juridique.

Alors que l'engagement comptable doit précéder ou être concomitant à l'engagement juridique³⁵, la procédure appliquée par Grand Lac conduit à constater l'engagement juridique avant l'engagement comptable.

Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur indique que l'engagement comptable et juridique sont concomitants. Toutefois, lorsqu'il précise que la vérification des crédits se fait postérieurement à la validation de la commande, conduisant parfois à des modifications d'imputations, cela ne traduit pas une bonne application de la comptabilité d'engagement. En outre, les documents produits et les indications données en cours d'instruction n'ont pas permis de s'assurer du caractère concomitant des engagements comptable et juridique.

Par ailleurs, s'il ne doit pas y avoir en principe de bons de commandes transmis en dehors du système d'information comptable, aucun contrôle n'est mis en place pour bloquer les défauts d'engagement avant paiement des factures. Comme aucune statistique n'est établie, l'EPCI n'est pas en mesure d'indiquer le montant des engagements comptables constatés, a posteriori, à la réception de la facture.

³⁴ Tome 2, titre 4, chapitre 1, § 2.3.

³⁵ Article 1^{er} de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics : « Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique ».

La chambre invite l'agglomération à respecter les règles relatives à la comptabilité d'engagement et à mettre en place un contrôle destiné à vérifier que l'engagement est bien antérieur à la réception de la facture.

3.2.2.2- *Les comptes d'imputation provisoire*

L'instruction M14 précise que le compte 47 « doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif ».

Le ratio relatif aux opérations à classer et à régulariser peut être considéré comme normal lorsqu'il est inférieur ou égal à 1 %, ce qui est le cas pour les budgets M14 de Grand Lac. En revanche, pour les budgets annexes à caractère industriel et commercial, les ratios montrent un retard dans l'émission des titres de recettes. La part des recettes à régulariser croît tout au long de la période, atteignant 3,4 % en 2020.

La chambre invite donc l'établissement à plus de rigueur dans la gestion des comptes d'imputation provisoire.

3.2.2.3- *Constatation des dépenses de personnel du budget annexe eau potable*

Une part importante des dépenses de personnel du budget eau potable provient du recours à des personnels extérieurs (compte 621)³⁶. Ces dépenses font soit l'objet d'une facturation d'agents mis à disposition par des communes, soit d'une refacturation entre budgets.

3.2.2.3.1- *Le recours à du personnel des communes-membres*

L'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit 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. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier ».

Dans ce cas (article L. 5211-4-1-II), « une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée [...] prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service ».

Selon l'article D. 5211-16, la facturation doit s'appuyer sur des coûts fixés à partir des dépenses des derniers comptes administratifs.

Nonobstant ces dispositions, un coût unitaire de 25 € par heure de travail est appliqué, quelles que soient les communes concernées et la rémunération des agents. Interrogé sur ce point, l'EPCI a indiqué que cette méthode a été utilisée par simplicité avec un coût considéré comme proche de la réalité³⁷.

3.2.2.3.2- *La refacturation entre budgets annexes*

La refacturation de charges de personnel est prévue par l'instruction comptable M14 : « le remboursement par les budgets annexes [...] des frais de personnel payés par le budget de la commune ou de l'établissement de rattachement est imputé à la subdivision 6215 [...] Ce même remboursement constitue pour le budget principal une recette au compte 70841 ». L'instruction M49, qui s'applique aux budgets de l'eau potable et de l'assainissement, prévoit l'utilisation des comptes 621 et 708 pour ces opérations.

³⁶ 63 % des dépenses de personnel en 2017 et 43 % en 2020.

³⁷ Ces dispositions du CGCT avaient déjà été rappelées dans le rapport de la chambre sur la CALB.

Pendant la période sous revue, les mouvements de facturation sont équilibrés uniquement en 2017. Pour les autres exercices, l'équilibre entre les charges constatées par le budget bénéficiant du personnel et les produits enregistrés par celui mettant ce personnel à disposition, ne se vérifie pas. L'agglomération, qui n'avait pas repéré ces erreurs, explique que le système informatique n'est pas bloquant.

Tableau 6 : Refacturation des charges de personnel entre budget (en €)

Année	Charges (compte 6215)		Produits hors CIAS (compte 7084-70841)	
	Budget	Montant	Budget	Montant
Exercice 2017	Budget principal	44 065	Assainissement	272 466
	Eau potable	228 401		
	TOTAL	272 466	TOTAL	272 466
Exercice 2018	Eau potable	262 892	Assainissement	289 528
			Transports scolaires	6 322
	TOTAL	262 892	TOTAL	295 850
Exercice 2019	Eau potable	324 569	Assainissement	323 031
			Eau potable	9 016
	TOTAL	324 569	TOTAL	332 047
Exercice 2020	Budget principal	21 674	Assainissement	392 468
	Eau potable	371 457		
	Assainissement	32 497		
	TOTAL	425 628	TOTAL	392 468

Source : Balance des comptes

3.2.3- Les opérations relatives aux immobilisations

3.2.3.1- L'intégration des immobilisations

Le diagnostic des immobilisations en cours permet de s'assurer qu'elles sont régulièrement soldées pour être transférées aux comptes d'imputations définitives après achèvement, en principe lors de leur mise en service, afin que leur amortissement puisse commencer.

Les contrôles réalisés ont consisté à rapporter le solde du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » au solde du compte 21 « Immobilisations corporelles ». Le résultat est un pourcentage qui doit être faible. Pour l'ensemble des budgets annexes, les ratios répondent à cette exigence. Ce n'est toutefois pas le cas du budget principal, car le rapport entre les soldes d'immobilisations en cours et d'immobilisations corporelles est compris entre 21 et 35 % et il augmente au cours de la période (cf. Annexe 2).

Un ratio complémentaire rapporte le solde des immobilisations en cours aux dépenses d'équipement de l'année. Exprimé en nombre d'années il ne doit en principe que ponctuellement être supérieur à un an. En l'espèce, il traduit un retard dans l'intégration des immobilisations en cours. Dans ses réponses aux observations provisoires l'ordonnateur indique qu'un travail préparé en 2020 devrait conduire à réaliser les opérations de transfert fin 2021, ce que confirme le comptable public. La communauté d'agglomération envisage ensuite de mettre en place une planification pour procéder aux intégrations chaque année à l'arrêt des écritures d'investissements.

La chambre invite la communauté d'agglomération à poursuivre ses travaux pour l'intégration des immobilisations achevées afin que son bilan traduise fidèlement la composition de son patrimoine.

3.2.3.2- *Le suivi du patrimoine*

Selon l'instruction M14³⁸, « l'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés ».

L'agglomération indique ne pas avoir établi d'inventaire physique depuis la fusion des collectivités la composant.

Le rapprochement des inventaires établis par Grand Lac, arrêtés au 31 décembre 2020, avec les états de l'actif du comptable public, montre l'incomplétude et l'inexactitude des inventaires de l'agglomération³⁹.

Selon les indications fournies par le comptable et confirmées par l'agglomération, un travail a toutefois été effectué en amont de la fusion, notamment pour les budgets eau et assainissement, afin de s'assurer de la concordance avec les inventaires des communautés. La mise en concordance de l'inventaire avec l'état de l'actif reste à réaliser. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à achever le travail d'harmonisation et de mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif avant fin 2022. En outre, le comptable a précisé que la politique de fiabilisation des inventaires sera contractualisée dans le cadre de l'engagement partenarial programmé en 2022.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération de poursuivre les travaux de mise en conformité des actifs communautaires avec ceux du comptable public.

3.2.3.3- *Les participations et autres immobilisations financières*

Parmi les créances que détient Grand Lac, celles envers d'autres établissements publics représentent 85 % des autres immobilisations financières. Alors qu'en début de période le solde du compte 27638 comprenait des créances provenant des entités fusionnées, au 31 décembre 2020 il ne compte plus 334 489,10 € de créances antérieures à 2017. Pour le reste, il se compose de portages fonciers au bénéfice de communes-membres, d'une avance à un budget annexe mais surtout d'une avance faite à Chambéry Grand Lac Économie (CGLE). L'état produit par l'agglomération permet de constater le suivi de ces créances, dont les remboursements obtenus.

En revanche, à la clôture de l'exercice 2020, les comptes 274 « Prêts » et 276351 « Créance sur groupement à fiscalité propre de rattachement » présentent des soldes inchangés au cours de la période examinée, soit 272 913 € pour le premier et 109 990 € pour le second. L'agglomération précise que ces sommes proviennent du bilan de la CALB, arrêté au 31 décembre 2016, et qu'aucun mouvement n'a été constaté depuis le 1^{er} janvier 2007.

Les créances que pouvait détenir l'ancienne communauté d'agglomération risquent d'être prescrites. En conséquence, la chambre invite l'EPCI à fiabiliser ses comptes d'immobilisations en apurant les comptes 274 et 276351.

3.2.3.4- *Les amortissements*

L'article L. 2321-2 du CGCT rend obligatoire l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipement versées. L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit des durées obligatoires et des durées indicatives. Il appartient à l'assemblée délibérante de préciser les durées d'amortissement pour chaque bien ou catégorie de biens. Un seuil unitaire

³⁸ Tome 2, Titre 4 « La tenue des comptabilités », chapitre 3 « L'inventaire ».

³⁹ Rapprochement état de l'actif-inventaire.

en-deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent en un an peut également être fixé.

La délibération du 9 février 2017 fixe les durées d'amortissement en référence aux différentes instructions budgétaires et comptables appliquées par l'agglomération.

Celles retenues pour le budget principal et les services à caractère administratif se conforment au barème indicatif fourni par l'instruction M14⁴⁰, sans toutefois fixer de montant pour l'amortissement des biens de faible valeur.

Pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC), il n'est pas fait application du prorata temporis, alors que l'instruction M4 qui leur est applicable prévoit que « l'amortissement d'une immobilisation commence à la date de début de consommation des avantages économiques qui lui sont attachés, qui correspond à sa date de mise en service (application du prorata temporis)⁴¹. »

La chambre invite donc l'agglomération à appliquer, la règle du prorata temporis pour l'amortissement des immobilisations des budgets annexes à caractère industriel et commercial.

3.2.4- Les opérations de fin d'exercice

Selon les indications données par l'agglomération, une note transmise par courriel⁴² par le comptable public, permet l'établissement d'un calendrier de clôture, communiqué à l'ensemble des services.

En investissement, les opérations s'arrêtent début novembre avec l'apurement des engagements non suivis d'effet. L'exercice court donc sur dix mois, le mois de novembre étant consacré aux opérations devant conduire au mandatement des dernières factures reçues et au dernières émissions de titres. Les premiers jours du mois de décembre permettent l'établissement des restes à réaliser dont les états produits (cf. infra) recensent les opérations engagées avant début novembre et non mandatés avant début décembre. En fonctionnement, l'EPCI n'utilise pas la journée complémentaire, ses opérations s'achevant mi-décembre avec les émissions de titres et de mandats. Il procède au rattachement (cf. infra) autour du 20 décembre.

L'objectif affiché est une édition des comptes de gestion définitifs au 15 février N+1, alors même que le comptable dispose d'un délai qui court jusqu'au 1^{er} juin N+1 et qu'en pratique cela n'est pas réalisé.

Cette organisation nuit à l'application du principe d'indépendance des exercices et fausse le résultat. À titre d'exemple et à l'examen du grand livre de l'exercice 2019, les paiements effectués au cours du premier trimestre 2019 de factures émises en 2018, parvenues postérieurement à la date butoir fixée par le calendrier budgétaire, montrent un glissement sur 2019⁴³ représentant 2 % des dépenses réelles de fonctionnement de l'exercice.

⁴⁰ Instruction M14, Tome I, titre 1 " Les nomenclatures par nature ", chapitre 2 (commentaires du compte 28).

⁴¹ Instruction M4, Titre 2, chapitre 2, § 1.2 Classe 2 – Les comptes d'immobilisations, compte 28 « Le plan d'amortissement ».

⁴² Non archivé donc non produit.

⁴³ Ce glissement représenterait la somme de 886 826,36 € TTC. Ce montant ne comprend que les factures datées postérieurement à la date de réception des dernières factures, annoncée par l'intercommunalité, payées avant le 31 mars 2019, alors que d'autres factures datées au cours de la même période ont pu être payées après le premier trimestre.

La chambre invite l'agglomération à adapter son calendrier de clôture à la tenue d'une comptabilité d'exercice fiable.

3.2.4.1- *Les provisions pour risques et charges*

En application des dispositions combinées des articles L. 2321-2, 29° et R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération dans les cas suivants :

- ♦ pour risques liés à la souscription de produits financiers ;
- ♦ dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter ;
- ♦ dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, au titre des garanties d'emprunts, prêts et créances, avances de trésorerie et participations en capital accordés par la commune à l'organisme en faisant l'objet ;
- ♦ lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis, malgré les diligences faites par le comptable public.

Outre ces trois cas, il existe des provisions facultatives, dont les provisions pour gros entretien (PGE) ou grandes révisions ou celle concernant la mise en œuvre des compte-épargne temps.

À la fin de l'exercice 2020 les comptes de l'agglomération font apparaître une provision pour risques et charges de 1,3 M€⁴⁴ au budget principal (c/15181), concernant une charge financière liée aux déficits des parcs aménagés⁴⁵, ainsi qu'une provision pour litige et contentieux (c/15111) de 380 k€ au budget annexe régie des ports⁴⁶. Les provisions inscrites par l'agglomération, semi-budgétaires conformément au régime de droit commun, sont correctement imputées et correspondent à l'objet qu'elles doivent couvrir.

En revanche, alors qu'un contentieux né en 2020 concernant le budget eau potable, oppose Grand Lac à une famille pour une pollution au plomb, aucune provision n'a été constatée. L'agglomération a chiffré le préjudice à 23 207 €, engageant avec la famille un protocole transactionnel.

Alors que les contentieux sont gérés par le service juridique, aucun lien n'est fait avec la direction des finances pour chiffrer les provisions.

La chambre invite l'EPCI à constater la provision appropriée.

3.2.4.2- *Le rattachement des charges et des produits à l'exercice*

Le rattachement des charges permet d'imputer à l'exercice les dépenses de la section de fonctionnement ayant donné lieu à service fait au 31 décembre alors que la facture n'est pas encore parvenue⁴⁷. La même logique s'applique pour les produits. La procédure de rattachement ne présente un intérêt que si elle a une influence significative sur le résultat.

⁴⁴ Délibération du 8 décembre 2020.

⁴⁵ Grand Lac et Grand Chambéry ont transféré leur compétence à CGLE pour l'aménagement, la promotion et la vente de terrains en vue de la création de zones d'activité. Les deux EPCI assument la charge résultant des opérations d'aménagement. La charge financière pour Grand Lac est estimée à 7,7 M€ sur la période 2018-2037.

⁴⁶ Contentieux engagé en juillet 2017, devant le TA de Grenoble, par les ex-concessionnaires du port des 4 chemins à Vivier-du-Lac pour obtenir un dédommagement à la suite de la suppression des concessions permanentes qui leur avaient été accordées dans les années 1960 et qui avaient été supprimées du fait de l'inaliénabilité du domaine public interdisant ce type de concessions (arrêt de la CAA de Lyon du 31 mai 2016 constatant le caractère public du port des 4 chemins, approuvant la fin des concessions).

⁴⁷ Instruction budgétaire et comptable M14 Tome 2, titre 1, chapitre 4, § 1.3.1.2 doivent être rattachées « ... à l'exercice concerné (...) toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire ».

Selon le calendrier des opérations de fin d'exercice précédemment évoqué, la communauté procède au rattachement des charges et des produits autour du 20 décembre de l'année. L'arrêt des écritures intervient vers le 15 décembre. À cette date les services sont destinataires de la liste des engagements non soldés et doivent signaler ceux ayant donné lieu à service fait qui sont destinés à être rattachés. Les autres engagements sont reportés sur l'exercice suivant.

L'agglomération reconnaît par ailleurs que les services procèdent à des rattachements même lorsque le service n'est pas fait afin de conserver les crédits. Pour 2020, elle a chiffré le montant des rattachements effectués à tort et devant être annulés à 200 k€.

La chambre invite la communauté d'agglomération à veiller au respect de la procédure de rattachement.

3.2.4.3- Les restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Leur correcte évaluation, tant en dépenses qu'en recettes, contribue à la sincérité budgétaire. En investissement, ils sont, en outre, pris en compte pour l'affectation des résultats.

En dépenses d'investissement, ils correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des contrats, conventions, marchés et/ou bons de commandes signés. En fonctionnement, il s'agit des dépenses engagées non soldées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice. En recettes, ils correspondent à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre sur l'exercice et justifiées par des arrêtés attributifs de subvention, des contrats d'emprunt ou de réservation de crédit.

L'EPCI présente des restes à réaliser en investissement pour les exercices 2017 à 2020. Les états produits⁴⁸ ont permis de vérifier leur concordance avec les inscriptions portées sur les comptes administratifs, à l'exception des restes à réaliser du budget annexe eau en 2017 (c/21531⁴⁹) et du budget principal en 2018 (c/202⁵⁰). L'agglomération justifie l'erreur relevée au budget eau par une opération dupliquées six fois que le fichier de l'application Ciril⁵¹ a mis en évidence. Le montant exact étant celui porté sur l'état des restes à réaliser, le compte administratif est inexact. Pour le budget principal, l'agglomération confirme le montant inscrit au compte administratif, l'état des restes étant erroné⁵². L'écart correspond à une opération en autorisation de programme⁵³ ne pouvant faire l'objet d'un reste à réaliser. Bien que les erreurs relevées soient de faibles montants, la concordance entre les restes à réaliser portés sur les comptes administratifs et les sommes mentionnées sur les états produits aurait mérité d'être vérifiée.

Par ailleurs, l'intercommunalité n'affiche pas de restes à réaliser en fonctionnement, et reporte en N+1 les engagements ne donnant pas lieu à rattachement. Cette procédure n'est pas conforme à l'instruction M14, selon laquelle il y a lieu de constater des restes à réaliser pour

⁴⁸ État des restes à réaliser 2017, 2018, 2019 et 2020.

⁴⁹ Écart de + 6 424,26 € entre compte administratif et état des restes à réaliser.

⁵⁰ Écart de 6 531,26 € sur l'état des restes à réaliser correspondant à une opération non reprise sur le compte administratif.

⁵¹ Indication de l'agglomération : « Le procédé des crédits à reporter dans Ciril consiste à recenser tous les engagements à reporter N dans un fichier dénommé RAR. Les reports N+1 sont ensuite constatés dans un fichier RCCE. Sur le principe, ces deux fichiers doivent être identiques. »

⁵² 2 332,94 € au compte 202 du CA contre 8 864,20 € sur l'état des restes à réaliser.

⁵³ Opération n°154-05AP « (Nov. 2018 PLUI GRAND LAC arrêt reproduction P).

les dépenses de fonctionnement engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice. Elle nuit à la bonne information des élus.

La chambre invite donc l'agglomération à inscrire en restes à réaliser les dépenses de fonctionnement engagées pour lesquelles il n'y a pas eu de service fait au 31 décembre de l'exercice.

3.3- Conclusion intermédiaire

Il convient de renforcer la qualité de l'information des élus et des citoyens en intégrant au rapport d'orientations budgétaires la prévision des dépenses et des recettes relatives aux engagements pluriannuels, en complétant et en fiabilisant les annexes budgétaires et en mettant en ligne les budgets et les comptes administratifs. Il convient également d'améliorer la qualité de la prévision budgétaire.

La fiabilité des comptes doit progresser grâce à l'amélioration de la comptabilité d'engagement, à l'intégration régulière des immobilisations achevées aux comptes définitifs, à la mise en conformité des actifs communautaires avec ceux du comptable public et à l'apurement des comptes 274 et 276351 qui font apparaître des créances prescrites. Grand Lac doit également appliquer la règle du prorata temporis en matière d'amortissement pour ses budgets annexes à caractère industriel et commercial.

Le calendrier et les opérations de clôture doivent également être améliorés : les charges et les produits ayant donné lieu à service fait doivent être rattachés et les autres engagements non soldés en restes à réaliser doivent être comptabilisés.

4- LES ÉQUILIBRES FINANCIERS ET L'INTÉGRATION INTERCOMMUNALE

4.1- La situation financière de l'EPCI

En 2017, le budget de Grand Lac comptait un budget principal et neuf budgets annexes⁵⁴ (délibération du 12 janvier 2017). Parmi eux sont créées, par délibérations du 26 janvier 2017, trois régies à autonomie financière pour les services de l'assainissement, de l'eau et des ports. Le périmètre du budget intercommunal a évolué à la clôture de l'exercice 2018, lorsque que les opérations Hexapôle (Immobilier, ZAC 4 et 5) se sont achevées et que les budgets annexes correspondants ont été soldés.

Ainsi, à partir de 2019, avec le transfert du camping de Chindrieux à Grand Lac et la création de la régie du camping le périmètre budgétaire de l'EPCI comprend six budgets annexes.

En 2020, environ 70 % des recettes réelles de fonctionnement relèvent du budget principal et 30 % des budgets annexes, dont 82 % des budgets à caractère industriel et commercial.

Compte tenu du poids des budgets annexes, l'analyse de la situation financière de l'EPCI sera présentée en données consolidées.

⁵⁴ Transports Urbains, Transports Scolaires, Ports, Eau, Assainissement, ZAE, Immobilier Hexapôle, ZAC 4 Hexapôle et ZAC 5 Hexapôle.

4.1.1- L'évolution des produits

Les produits de gestion augmentent de 10 % entre 2017 et 2020 avec une baisse en 2020 liée à la crise sanitaire.

Tableau 7 : Produits de gestion

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Budgets M14	41 974 479	42 099 188	44 649 739	43 288 972	1,0 %
<i>Dont budget principal</i>	<i>36 114 669</i>	<i>37 340 339</i>	<i>39 443 001</i>	<i>38 978 615</i>	<i>2,6 %</i>
Budgets M4	13 168 913	16 195 383	19 710 044	17 485 334	9,9 %
Total des produits de gestion	55 800 709	58 294 572	64 359 782	60 774 306	3,3 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.1.1- Les ressources d'exploitation

Dans ses rapports d'orientation budgétaire, la communauté d'agglomération explique la diminution de ses produits au budget principal par la baisse du produit des ventes des déchets due à la chute des cours du marché de revente des matériaux, par la diminution des entrées à Aqualac du fait de la baisse de fréquentation liée à la crise sanitaire de la Covid-19 et par des dégrèvements accordés sur les redevances à caractère sportif et de loisirs.

En 2019, les recettes des budgets eau et assainissement augmentent en raison du reversement par les fermiers des soldes des contrats d'affermage terminés (350 k€ de recettes supplémentaires pour l'eau et 668 k€ pour l'assainissement).

La diminution du produit des redevances et participations pour assainissement collectif s'explique, selon l'agglomération, par un tassement des permis de construire (nouveaux habitants).

Tableau 8 : Produits des services et ventes diverses

En €		2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Évolution 2019/2020
BP	Ventes de produits résiduels	498 795	650 061	473 127	324 881	- 13,3 %	- 31,3 %
	Prestations de services redevances spéciales enlev OM	405 669	395 093	380 002	249 723	- 14,9 %	- 34,3 %
	Redevances droits services caract sportifs	108 873	166 568	116 102	50 034	- 22,8 %	- 56,9 %
	Redevances droits services caract loisirs	1 213 504	1 305 519	1 309 095	745 550	- 15,0 %	- 43,0 %
EAU	Ventes d'eau aux abonnés	3 164 309	6 013 247	7 138 747	6 902 515	29,7 %	- 3,3 %
ASST	Redevances assainissement collectif	3 689 056	3 981 092	6 242 993	4 680 630	8,3 %	- 25,0 %
	Participation pour assainissement collectif	1 654 447	1 714 331	1 728 827	1 538 522	- 2,4 %	- 11,0 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.1.2- Les ressources fiscales

Ces ressources sont constituées des impôts locaux prélevés sur les ménages (taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés non bâties⁵⁵) et les entreprises, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de la taxe de séjour. Viennent en déduction les restitutions liées à des dégrèvements d'impôts locaux et des versements de taxes.

Tableau 9 : Les ressources fiscales propres

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	22 857 350	22 722 450	23 627 324	24 360 179	2,1 %
<i>Dont Taxes foncières et d'habitation</i>	<i>15 592 062</i>	<i>16 107 144</i>	<i>16 418 293</i>	<i>16 817 093</i>	<i>2,6 %</i>
<i>Dont CVAE</i>	<i>5 262 968</i>	<i>5 129 372</i>	<i>5 795 350</i>	<i>6 158 825</i>	<i>5,4 %</i>
<i>Dont Tascom</i>	<i>1 049 193</i>	<i>809 348</i>	<i>867 713</i>	<i>827 166</i>	<i>- 7,6 %</i>
<i>Dont IFER</i>	<i>418 029</i>	<i>424 941</i>	<i>435 257</i>	<i>471 449</i>	<i>4,1 %</i>
<i>Dont Autres impôts locaux ou assimilés</i>	<i>535 098</i>	<i>251 645</i>	<i>110 711</i>	<i>85 646</i>	<i>- 45,7 %</i>
- Restitution au titre des dégrèvements	1 006 661	1 002 774	1 013 898	1 002 774	- 0,1 %
= Impôts locaux nets des restitutions	21 850 689	21 719 676	22 613 426	23 357 405	2,2 %
+ TEOM	9 459 127	9 771 742	10 170 228	10 389 196	3,2 %
+Taxe de séjour	15 334	535 951	1 161 673	763 305	267,9 %
- Reversements de taxes (taxe de séjours, paris hippiques, ...)	- 30 224	- 573 756	- 780 940	-1 157 512	237,1 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	31 320 052	31 453 612	33 164 387	33 352 394	2,1 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

La fiscalité des ménages représente environ 70 % des impôts locaux et la fiscalité des entreprises 30 %. Cette répartition est assez habituelle dans les communautés d'agglomérations⁵⁶.

La suppression progressive de la taxe d'habitation des résidences principales conduira en 2021, au remplacement de son produit par une dotation compensatoire calculée à partir du produit national net de TVA.

Les baisses de chiffres d'affaires, donc de valeur ajoutée, liées à la crise sanitaire ne sont pas encore perceptibles dans le produit de la CVAE qui progresse régulièrement sur la période. Le produit de la CVAE pourrait toutefois diminuer à partir de 2021 en raison de la conjoncture économique, sous réserve de la compensation de l'État.

La taxe de séjour est également une recette sensible à la conjoncture et subit l'incidence de la crise sanitaire liée à la faible fréquentation des établissements assujettis, avec une baisse du produit de 34,3 % entre 2019 et 2020.

L'agglomération procède à des versements⁵⁷ de taxes au bénéfice du département de la Savoie et de l'office de tourisme pour la part de taxe de séjour leur revenant, ainsi qu'à un versement à Aix-les-Bains du produit des prélèvements sur les paris hippiques.

⁵⁵ L'intercommunalité ne prélève aucune contribution sur le foncier bâti.

⁵⁶ Ratios relevés dans les communautés d'agglomérations savoyardes : Grand Chambéry : 71-29 ; Arlysère et Thonon agglomération : 78-22 ; Annemasse-Les Voirons-Agglomération : 69-31 ; Grand Annecy : 68-32.

⁵⁷ En 2020, la hausse des versements s'explique par une insuffisance de crédits votés en 2019 au chapitre 014. L'agglomération a donc reversé en 2020 la somme de 406 768 € de taxe de séjour encaissée en 2019.

Les ressources fiscales propres, telles qu'elles sont présentées, ne tiennent compte ni de la fiscalité reversée aux communes-membres ni des versements opérés par l'intermédiaire d'un fonds⁵⁸ (notamment FPIC) dont l'examen, incluant les attributions de compensation, est réalisé dans le cadre de la coopération et de la solidarité financière (cf. infra § 4.2).

4.1.1.3- Les dotations et participations

Sur l'ensemble de la période, l'augmentation de la dotation d'intercommunalité (+ 8,6 %) pondère l'érosion de la dotation de compensation (- 6,5 %), ce qui explique une certaine stabilité de la DGF en fin de période (2019-2020).

Tableau 10 : La dotation globale de fonctionnement

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
DGF : montant total	7 587 374	7 468 851	7 358 152	7 377 422	- 0,4 %
<i>Dont dotation d'intercommunalité</i>	1 304 746	1 296 943	1 305 447	1 417 455	3 %
<i>Dont dotation de compensation</i>	5 302 260	5 191 540	5 072 337	4 979 599	- 1,4 %
<i>Dont dotation groupements touristiques</i>	980 368	980 368	980 368	980 368	0 %

Source : http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php

4.1.2- L'évolution des charges

Alors que la progression des charges reste relativement mesurée au niveau des budgets M14 (budget principal et budget annexe transports urbains), elle est plus importante pour les budgets à caractère industriel et commercial, notamment pour le budget de l'eau dont les charges de gestion ont presque triplé, et pour le budget annexe de l'assainissement avec des charges⁵⁹ qui ont progressé de plus de 33 %.

Ainsi, entre 2017 et 2020, les charges de gestion ont globalement augmenté de près de 16 % alors que dans le même temps les produits progressaient d'un peu plus de 10 %.

Tableau 11 : Charges de gestion

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Évolution 2017/2020
Budgets M14	34 275 675	35 534 720	36 063 383	36 239 630	1,9 %	5,7 %
<i>Dont budget principal</i>	30 017 635	31 971 441	32 322 896	32 516 298	2,7 %	8,3 %
Budgets M4	7 310 296	9 815 884	11 920 786	11 939 671	17,8 %	63,3 %
Total des charges de gestion	41 585 971	45 350 604	47 984 169	48 179 300	5,0 %	15,9 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.2.1- Les charges à caractère général

Nettes des remboursements de frais des budgets annexes au budget principal, elles représentent en moyenne 48 % du total des charges de gestion et absorbent près de 37 % des produits de gestion. Un peu plus de la moitié de ces charges (54 %) provient du budget principal.

⁵⁸ Tout au long de la période Grand Lac bénéficie d'un versement du FNGIR de 1,09 M€.

⁵⁹ Notamment constituées sommes payées dans le cadre de prestations de services (contrats de sous-traitance c/611).

Tableau 12 : Principaux postes de charges à caractère général

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	20 198 757	21 666 352	24 860 931	24 155 665	6,1 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	2 262 033	2 788 321	2 812 688	2 908 078	8,7 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	2 829 513	3 228 346	3 194 318	3 145 037	3,6 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	613 502	785 107	1 092 854	1 539 966	35,9 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	11 840 048	12 333 487	14 908 484	13 889 502	5,5 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	1 232 118	830 256	1 161 980	1 105 058	- 3,6 %
- Remboursement de frais	473 429	695 432	913 908	983 201	27,6 %
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	19 725 328	20 970 920	23 947 023	23 172 464	5,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	35,8 %	36,0 %	37,2 %	38,1 %	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Ces dépenses sont pour plus de la moitié constituées des contrats de prestations de services et des paiements à des sous-traitants (58,3 % en moyenne sur la période). Elles émanent, pour les deux tiers, des budgets M14 (budget principal et transports urbains). Viennent ensuite les dépenses d'entretien et de réparation (13,7 %) puis les achats (11,9 %).

4.1.2.2- Les autres charges de gestion

Outre le fait que ces charges proviennent quasi-exclusivement du budget principal, elles sont constituées principalement de deux postes de dépenses : la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et les contributions versées aux organismes de regroupement⁶⁰, dont le principal bénéficiaire est Chambéry Grand Lac Économie (CGLE), avec plus de 60 % des sommes versées.

Tableau 13 : Les autres charges de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	6 886 502	6 233 453	6 219 299	6 360 602	- 2,6 %
Dont budget principal	6 173 530	6 159 037	6 203 005	6 350 957	0,9 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	2 819 507	2 837 010	2 901 797	2 922 495	1,2 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	2 896 755	2 717 890	2 593 139	2 707 790	- 2,2 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.2.3- Les subventions versées

La politique sociale de Grand Lac est portée par le CIAS, auquel l'agglomération verse une subvention. Des subventions d'équilibre sont également versées au budget annexe des transports urbains et au budget à caractère industriel et commercial des transports scolaires. Enfin, l'office de tourisme intercommunal (OTI)⁶¹, établissement public local à caractère industriel ou commercial, bénéficie chaque année d'une subvention de fonctionnement qui

⁶⁰ Essentiellement : Chambéry Grand Lac Économie, CISALB TPM Chambéry, Métropole Savoie, Syndicat Mixte des Stations des Bauges, Grand Chambéry, SMIA, Syndicat Haut Rhône.

⁶¹ Office de tourisme de la commune d'Aix-les-Bains, repris par Grand Lac au moment de la fusion, selon le même mode de fonctionnement.

constitue une subvention d'équilibre puisqu'elle varie en fonction des recettes de taxe de séjour perçues par l'établissement.

Tableau 14 : Les subventions versées

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	4 547 467	6 535 711	5 668 574	5 941 015	9,3 %
Établissements publics rattachés : (SPA ou SPIC)	1 852 500	1 897 200	1 950 000	1 405 000	- 8,8 %
Autres établissements publics	2 354 832	4 288 047	3 215 110	3 880 856	18,1 %
Dont CIAS	175 000	2 029 000	1 508 000	2 212 893	133,0 %
Personnes de droit privé	340 135	350 464	503 464	655 158	24,4 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Le code du tourisme prévoit que l'organisme institué pour la promotion du tourisme puisse être constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC). L'article L. 133-7 de ce même code précise que le budget d'un office de tourisme constitué sous la forme d'un EPIC « comprend en recettes le produit notamment : 1° des subventions (...) ».

L'article L. 2224-1 du CGCT, indique que les services publics industriels et commerciaux doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, ce qui a priori interdit le versement de subventions d'équilibre. L'article L. 2224-2 du CGCT prévoit des exceptions, si « ...les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement » ou encore « Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ».

En application des dispositions précitées du code du tourisme, l'OTI d'Aix-les-Bains étant un EPIC, peut recevoir des subventions. Néanmoins, elles doivent se conformer aux dispositions du CGCT et faire l'objet d'une délibération.

Grand Lac prend bien des délibérations relatives aux subventions⁶². Pour la subvention versée au budget transports scolaires les délibérations sont motivées comme suit : « Il s'agit de constater que la politique tarifaire et le financement par le conseil départemental ne permettent pas de couvrir l'ensemble des dépenses des transports scolaires ». En revanche, celles concernant l'OTI ne le sont pas : il est simplement indiqué qu'il s'agit d'une subvention de fonctionnement. De plus, aucune des délibérations prises par Grand Lac ne fournit les règles de calcul des subventions et rarement les modalités de versement, contrairement à ce que prévoient les textes⁶³.

La chambre invite l'agglomération à veiller au respect des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT en prenant des délibérations motivées, fixant les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses prises en charge.

4.1.2.4- Les charges de personnel

Sur l'ensemble de la période, les charges totales de personnel représentent moins de 22 % des charges de gestion. Entre 2017 et 2020 l'augmentation de 12 % de ces dépenses est à mettre en lien avec l'évolution de l'effectif dont la hausse a été de 12,5 %.

Le budget principal porte en moyenne sur la période près de 73 % des charges de personnel.

⁶² Délibérations subventions BA transports urbains.

⁶³ Article L. 2224-2 du CGCT : « La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement. ».

Le budget de l'assainissement représente moins de 12 % du total des dépenses de personnel, celui de l'eau moins de 8 % et la régie des ports moins de 5 %.

4.1.3- L'autofinancement

La communauté d'agglomération dispose d'une bonne capacité d'autofinancement, ce qui lui permet de financer sa politique d'investissement tout en conservant de bons ratios de désendettement (cf. infra).

Tableau 15 : La capacité d'autofinancement

En €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	15 090 418	13 056 838	16 869 537	12 816 287	57 833 080
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,1 %</i>	<i>13,5 %</i>	<i>19,4 %</i>	<i>16,9 %</i>	
- Annulé en capital de la dette	3 803 412	2 553 905	2 433 215	2 922 983	11 713 515
= CAF nette ou disponible (C)	11 287 006	10 502 933	14 436 322	9 893 304	46 119 565

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.4- La situation bilancielle

4.1.4.1- La dette

Au 31 décembre 2020, la dette communautaire est composée de 97 contrats, dont 22 pour le budget principal qui représentent 58 % de l'encours fin 2020⁶⁴.

- L'évolution de l'encours et le ratio de désendettement

Si l'année 2018 marque un net désendettement, l'agglomération a souscrit de nouveaux contrats en 2019 et 2020, portant ainsi son encours de dette à près de 35 M€⁶⁵. La capacité de désendettement (rapport de l'encours de dette brute consolidée à la CAF brute) est très inférieure au seuil réglementaire⁶⁶ ce qui est positif.

Tableau 16 : Encours de la dette et ratio de désendettement (comptes 1641, 1681, 1687 et 165)

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Encours de dette consolidée	26 516 128	23 064 558	27 751 230	34 971 227	9,7 %
<i>Budgets M14</i>	<i>14 704 477</i>	<i>11 544 702</i>	<i>17 015 317</i>	<i>23 192 906</i>	<i>16,4 %</i>
<i>Dont budget principal</i>	<i>10 151 875</i>	<i>8 014 814</i>	<i>13 917 090</i>	<i>20 301 074</i>	<i>26,0 %</i>
<i>Budgets M4</i>	<i>11 811 651</i>	<i>11 519 856</i>	<i>10 735 913</i>	<i>11 778 321</i>	<i>- 0,1 %</i>
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	1,8	1,8	1,6	2,7	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

⁶⁴ Assainissement (21 contrats), eau potable (44 contrats), camping (2 contrats), ports et transports urbains (4 contrats chacun).

⁶⁵ Encours comprenant les emprunts en euros (c/1641) ainsi que les autres emprunts (c/1681) ou dettes (c/1687) ainsi que les dépôts et cautionnements reçus.

⁶⁶ De douze années fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 (article 29 - a).

• Typologie de la dette et capital restant dû au 31 décembre 2020

À l'exception d'un contrat, tous les emprunts souscrits par Grand Lac sont classés A1⁶⁷ selon la circulaire du 25 juin 2010⁶⁸. Près de 92 % des emprunts sont à taux fixe, et 8 % à taux variable. L'emprunt du budget principal, classé B1⁶⁹ n'est toutefois pas un emprunt risqué. Dès lors, il apparaît que la dette communautaire est sécurisée.

4.1.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

Exprimés en nombre de jours de charges courantes, le fonds de roulement net global et la trésorerie sont en baisse mais ils restent plus que suffisants.

Tableau 17 : Fonds de roulement et trésorerie

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources stables (E)	331 002 771	340 356 799	355 833 198	374 758 274	4,2 %
Emplois immobilisés (F)	311 584 936	318 794 730	337 124 166	360 955 365	5,0 %
= Fonds de roulement net global (E-F)	19 417 835	21 562 068	18 709 032	13 802 909	- 10,8 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	166,7	170,7	140,3	103,0	
- Besoin en fonds de roulement global	-1 024 722	-3 385 561	2 881 929	1 726 534	
=Trésorerie nette	20 442 557	24 947 629	15 827 103	12 076 375	- 16,1 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	175,5	197,4	118,7	90,2	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.2- La politique d'investissement

4.2.1- Le financement de l'investissement

Malgré un bon niveau de CAF auquel s'ajoutent des recettes d'investissement hors emprunts couvrant, en début de période le montant des dépenses d'équipement, l'intercommunalité affiche un besoin de financement sur l'ensemble des exercices examinés.

⁶⁷ Emprunts en euros (c/1641) classés A- Taux fixe simple, taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou en cadré (tunnel). 1- Indices de la zone euro.

⁶⁸ Circulaire du 25 juin 2010 NOR : IOCB1015077C - relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, Annexe VIII, faisant suite à la charte de « bonne conduite » du 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires et les collectivités locales.

⁶⁹ Indice de la zone euro, barrière simple sans effet de levier. Indexé sur l'Euribor 3 mois dont le taux n'a jamais dépassé 1,5 % depuis 2012 (ce taux est même négatif depuis 2016). L'emprunt souscrit par Grand Lac a toutes les chances de demeurer au taux fixe de 3,96 %. Dans l'éventualité d'un dépassement du taux barrière de 6 % fixé par le contrat, le nouveau taux du contrat serait celui de l'Euribor 3 mois, et deviendrait variable.

Tableau 18 : Du financement propre disponible au besoin de financement

En €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	11 287 006	10 502 933	14 436 322	9 893 304	46 119 565
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 289 296	6 140 725	3 745 208	7 836 696	21 011 925
= Financement propre disponible (C+D)	14 576 302	16 643 658	18 181 530	17 730 001	67 131 490
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>105,6 %</i>	<i>100,2 %</i>	<i>67,3 %</i>	<i>57,1 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	13 801 286	16 609 168	27 032 668	31 061 637	88 504 759
- Autres dépenses d'investissement (subventions, participations, ...)	2 020 843	143 592	1 051 169	1 611 046	4 826 650
- Solde affectations immobilisations, opération cptes tiers et reprises sur excédents	542 313	- 1 516	73 445	- 7 898	606 345
= Besoin de financement	- 1 788 141	- 107 586	- 9 975 752	- 14 934 784	- 26 806 263

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

La montée en puissance du besoin de financement, liée à l'exécution du programme pluriannuel d'investissement (PPI), nécessite la souscription de nouveaux emprunts et la couverture totale de ce besoin est complétée par un prélèvement sur fonds de roulement.

Tableau 19 : Financement par l'emprunt ou le fonds de roulement

En €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
Besoin de financement	- 1 788 141	-107 586	-9 975 752	- 14 934 784	- 26 806 263
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	150 000	0	7 000 000	10 028 662	17 178 662
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 638 141	- 107 586	- 2 975 752	- 4 906 123	- 9 627 601

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.2.2- La programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) 2017/2020

Le premier PPI de la nouvelle communauté d'agglomération, résulte des PPI fusionnés des trois anciennes intercommunalités. Annexé au projet de territoire (PPI de territoire), il se décline selon les axes définis par l'intercommunalité.

Tableau 20 : Axes du PPI

En €	2017	2018	2019	2020	Total
Renforcer l'attractivité économique et touristique	4 281 050	10 611 750	5 990 250	3 692 250	24 575 300
Améliorer l'environnement et le cadre de vie	6 034 308	10 217 000	9 927 000	4 169 000	30 347 308
Poursuivre l'aménagement du territoire	3 132 250	6 721 061	7 070 000	4 565 000	21 488 311
Services administratifs	400 500	883 500	127 500	127 500	1 539 000
Total général	13 848 108	28 433 311	23 114 750	12 553 750	77 949 919

Source : Grand Lac

Il a été actualisé chaque année pour tenir compte de son exécution et des nouveaux projets à mettre en œuvre. Après une première évolution approuvée par le conseil communautaire le 15 juillet 2019, il a été réactualisé sur la base des données des comptes administratifs 2019 et 2020.

Ce PPI s'appuie sur une prospective financière courant le budget principal, pour la période 2017-2021 présentée au bureau le 4 mai 2017.

Compte tenu des hypothèses d'évolution des recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement, l'analyse développe trois scénarios, desquels l'agglomération tire des conséquences sur sa situation financière :

- ♦ réalisation d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) chiffré à 77,3 M€ : la réalisation du PPI en totalité dégraderait fortement la situation financière, conduisant à un accroissement de la dette, qui passerait de 8,7 M€ en 2017 à 37,7 M€ en 2021, et portant la capacité de désendettement de trois à dix ans, sans augmentation de la fiscalité ;
- ♦ maintien d'un endettement constant : le PPI serait réalisé à 53 % avec un endettement stable (9,4 M€ en 2021) et une capacité de désendettement diminuant à deux ans, sans augmentation de la fiscalité ;
- ♦ évolution de la capacité de désendettement fixée à cinq ans maximum : le PPI serait réalisé à 71 % (55 M€) avec un endettement passant à 20,1 M€ et une capacité de désendettement de cinq années, sans hausse de fiscalité.

Les données de calcul produites par Grand Lac concernent le troisième scénario avec un montant de dette de 20,1 M€ et une capacité de désendettement inférieure à cinq ans.

Le PPI 2017-2020, a été réalisé à concurrence de 61,6 M€ soit une réalisation à hauteur de 79 %.

Tableau 21 : Exécution du PPI 2017- 2020

En €	2017	2018	2019	2020	Total
Renforcer l'attractivité économique et touristique	2 292 122	2 973 383	9 979 771	5 058 362	13 570 270
Agir sur l'environnement et le cadre de vie	4 308 138	4 679 999	17 125 251	9 443 035	31 438 484
Agir sur l'aménagement du territoire	1 180 949	3 642 117	5 149 721	5 837 455	13 993 943
Services administratifs	269 518	475 736	1 732 270	1 143 761	2 565 573
Total général	8 050 727	11 771 235	33 987 013	21 482 613	61 568 270

Source : Grand Lac

La prospective financière développée par Grand Lac s'est avérée par ailleurs réaliste concernant le niveau d'endettement.

4.2.3- La nouvelle programmation 2021-2026

La nouvelle programmation pluriannuelle d'investissement 2021-2026, a été présentée au bureau le 4 mai 2021 et adoptée par le conseil communautaire le 25 mai 2021.

Le montant de l'enveloppe des investissements a été arrêté à partir d'arbitrages financiers. Elle s'établit à 81 M€, hors GEMAPI, répartie à partir d'arbitrages sur la base des reports de projets non terminés, des obligations légales et des propositions hiérarchisées des vice-présidents. La transition écologique, la mobilité et le tourisme sont les axes prioritaires et représentent près de la moitié de l'enveloppe totale. En intégrant les opérations de GEMAPI (15 M€) pour des travaux de mise en sécurité et de protection de la population face aux risques d'inondation, la PPI est porté à 96 M€.

L'agglomération constate que cette PPI sera moins autofinancée que la précédente et nécessitera un recours accru à l'emprunt, compte tenu de la baisse du fonds de roulement. Elle se fixe un objectif de capital restant dû en fin de mandat de 30 M€, avec 41 M€ de nouveaux emprunts contractés sur la période. Elle revoit ainsi sa capacité de désendettement qu'elle avait maintenue en-dessous de cinq pour la porter à huit années au maximum.

Elle évoque une possible difficulté à maintenir l'épargne brute compte tenu de la baisse des ressources, d'où la mise en place de la taxe GEMAPI pour financer les dépenses relatives à cette compétence. Il a été décidé de ne pas créer une taxe foncière⁷⁰,

Apparaît alors une interrogation sur la capacité à réaliser cette programmation.

Bien que Grand Lac dispose d'une situation financière saine et de marges de manœuvre financières, dans un contexte d'incertitude quant à l'évolution des ressources, la soutenabilité de cet ambitieux programme d'investissement devra être corroborée par une prospective financière intégrant l'ensemble des charges de fonctionnements induites par ces projets. Les moyens humains nécessaires à sa mise en œuvre devront également être examinés.

4.3- L'impact de la crise COVID

Grand Lac a adressé un questionnaire à chaque service opérationnel pour recenser les impacts de la crise sanitaire sur l'exécution des dépenses et des recettes. Un premier chiffrage a été réalisé en avril 2020, puis revu au mois de juin. Après analyse du compte administratif 2020, il s'est avéré que l'impact initial était surestimé. La diminution des dépenses, pour des prestations non réalisées, est venue équilibrer la baisse des recettes. Ainsi, par rapport à 2019, les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté de 330 k€ alors que les recettes ont été supérieures de 491 k€⁷¹.

Si la crise sanitaire n'a pas eu d'incidence sur l'exercice 2020, elle pourrait en avoir en 2021 et au cours des années suivantes, du fait d'une diminution des ressources fiscales, sous réserve de la compensation de l'État. Dans une présentation de l'incidence de la crise pour les années 2021-2022, l'agglomération estime la perte de ressources fiscales à 1,3 M€ en 2021 (- 100 k€ pour la Tascom ; - 1,5 M€ pour la compensation TH) et à 1,5 M€ en 2022 pour

la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui pourrait également être affectée en 2023.

Grand Lac ne dispose pas d'informations relatives au tissu économique de son territoire, et notamment aux fermetures d'entreprises effectives ou à venir.

4.4- La coopération et la solidarité financière

4.4.1- L'adoption d'un pacte financier et fiscal

Conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts qui obligent les EPCI signataires d'un contrat de ville⁷² à élaborer un pacte financier et fiscal, Grand Lac a adopté le sien, en concertation avec les communes-membres, par délibération du 14 décembre 2017. Pour ce faire, il a procédé à l'analyse de sa situation financière ainsi qu'à celle des 28 communes-membres, et indique qu'il n'est pas apparu de distorsions dans la santé financière des différentes collectivités.

⁷⁰ La communauté d'agglomération a voté une taxe foncière sur les propriétés non bâties, ainsi qu'une taxe additionnelle au foncier non bâti.

⁷¹ Évolution des dépenses et recettes réelles 2019/2020.

⁷² Prolongé jusqu'en 2022, conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2020, dont l'article 256 complète le III de l'article 30 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Cinq thèmes ont été retenus :

- ♦ la répartition de ressources :
 - ▶ maintien d'une répartition de droit commun du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)⁷³ qui, de ce fait, n'est pas considérée comme un outil de solidarité au sein du bloc communal ;
 - ▶ intégration de la dotation de solidarité communautaire (DSC) historique des ex-communes de la CALB, dans leur attribution de compensation ;
- ♦ la fiscalité :
 - ▶ maintien du reversement par les communes de l'Albanais d'une partie de leur foncier bâti, soit 232 k€ par an ;
 - ▶ reversement intégral à Grand Lac de la taxe d'aménagement à percevoir par les communes pour les futures zones d'activité économique ;
- ♦ les autorisations du droit des sols (ADS) : extension à tout le territoire intercommunal de la gratuité du service d'instruction communautaire des actes d'autorisations d'urbanisme ;
- ♦ les compétences GEMAPI et eaux pluviales : extension à tout le territoire de la prise en charge par Grand Lac de ces compétences moyennant un transfert de charges partiel ;
- ♦ les fonds de concours : étude de l'élaboration d'un règlement d'attribution par un comité de pilotage afin d'objectiver et prioriser les décisions.

Le pacte chiffre ces mesures. Il ne comporte aucun objectif de convergence de ratios financiers, ni de solidarité ou de péréquation financière entre les communes-membres par les flux financiers avec l'EPCI.

4.4.2- Les reversements aux communes

4.4.2.1- *L'attribution de compensation et la compensation des transferts de compétences*

L'attribution de compensation (AC) est destinée à neutraliser le coût des transferts de compétences. La dotation de solidarité communautaire (DSC) correspond à un reversement de fiscalité destiné à maintenir une solidarité financière entre les communes-membres.

La CALB avait institué une DSC dès 2002. Afin de ne pas bouleverser les équilibres financiers existants, il a été décidé d'intégrer les montants correspondants dans les AC des communes du territoire, avant la fusion au 1^{er} janvier 2017⁷⁴. Pour les communes de l'ex CALB, c'est le montant de référence de l'AC de 2016 qui a servi de base pour déterminer les AC 2017⁷⁵.

Cette intégration, favorable aux communes et défavorable à l'agglomération a eu des conséquences négatives sur son coefficient d'intégration fiscale (CIF).

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a été instituée par délibération du 9 février 2017. Elle se compose d'un membre par commune. Ainsi chacune d'elles, quelle que soit sa taille, bénéficie de la même représentation.

⁷³ Aucune délibération n'est à prendre. Le montant du FPIC, qu'il s'agisse d'un prélèvement ou d'un reversement, est réparti dans un premier temps entre l'EPCI et les communes en fonction du CIF. Dans un second temps, le montant alloué ou prélevé sur les communes est réparti entre elles en fonction de leur population DGF pondérée par leur potentiel financier.

⁷⁴ Délibération du 8 décembre 2016.

⁷⁵ Exemple d'Aix-les-Bains : AC 2016 : 5 414 183 – 1 264 997 (déductions relatives aux transferts de compétences) = 4 149 186 (AC définitive 2017).

À l'issue des premières CLECT de 2017⁷⁶, l'examen des compétences transférées⁷⁷ a conduit à fixer les montants d'attribution de compensation (AC) provisoire à 10,12 M€, puis, après révision en CLECT du 20 septembre 2017, ce montant a été ramené à 9,91 M€.

L'intégration par Grand Lac, au 1^{er} janvier 2018, de la totalité des compétences, eau potable, eaux pluviales, social⁷⁸ et GEMAPI, s'est traduite par une révision des montants d'AC qui s'établit à 8,855 M€. Depuis, moyennant quelques évolutions à la marge (cf. Annexe 3), l'AC demeure assez stable. Si sa variation annuelle moyenne est de - 2,72 % entre 2017 et 2021, entre 2018 et 2021 elle est inférieure à 0,1 %.

Tableau 22 : Montant de l'attribution de compensation versées aux communes

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation versées aux communes	10 250 566	9 240 424	9 245 319	9 228 053	9 244 818	- 2,55 %
Attribution de compensation reversées par les communes	- 344 009	- 385 423	- 373 552	- 373 552	- 373 552	2,08 %
Attribution de compensation nette	9 906 557	8 855 001	8 871 767	8 854 501	8 871 266	- 2,72 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC – délibérations Grand Lac

Le pacte financier et fiscal indique que « l'AC intègre plus de 2,2 M€ de sous-évaluation des charges transférées, destinés à croître de plusieurs centaines de milliers d'euros lorsque l'instruction des permis, la GEMAPI et les eaux pluviales auront été étendus à tous le territoire ». L'agglomération précise que cela ne concerne que le transfert des eaux pluviales (306 k€), de la compétence GEMAPI (35 k€). Les communes ayant financé peu d'actions sur ces thématiques, elles n'ont donc pas constaté de charges, ce qui expliquerait en partie la sous-évaluation des charges transférées à Grand Lac.

Cette mesure est également favorable aux communes et pénalisante pour l'agglomération.

4.4.2.2- Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Selon le CGCT (articles L. 2336-3 et L. 2336-5), que ce soit pour le prélèvement ou le reversement, il existe trois modes de répartition :

- ♦ selon le régime de droit commun, le montant du FPIC est réparti entre l'EPCI et les communes, en fonction du CIF et de la population DGF, pondérée par leur potentiel financier ;
- ♦ le premier régime dérogatoire dit à « la majorité qualifiée » est d'abord ventilé librement entre EPCI et communes sans s'écarter de plus de 30 % du scénario de droit commun. Ensuite, le montant alloué ou prélevé sur les communes est réparti entre elles en fonction de leur population, de leur revenu par habitant et de leur

⁷⁶ 30 mars et 11 juillet.

⁷⁷ Eau potable, assainissement, tourisme, social, transfert des ZAE, Aires d'accueil des gens du voyage, GEMAPI, gestion des eaux pluviales, fiscalité avec notamment le débasage des taux de TH des anciennes communes de la CCCA et la prise en compte des mouvements de TH (CCCH) et de TF (CCCA).

⁷⁸ CIAS avec 926 k€.

potentiel fiscal ou financier par habitant, ou d'autres critères fixés par le conseil communautaire ;

- le deuxième régime dérogatoire dit à « l'unanimité » ne comporte pas de contrainte particulière, ni en termes de sélection des critères, ni en termes de montants.

Grand Lac est contributrice au fonds, au même titre que l'ensemble des communes-membres. Il applique le régime de droit commun. Étant le plus facile à mettre en place il a été peu discuté et l'application d'un régime dérogatoire n'a pas été envisagée. Le pacte financier et fiscal (cf. Supra), confirme la volonté d'appliquer le régime de droit commun dans lequel l'agglomération voit une redistribution s'inscrivant dans un effort de solidarité nationale.

Tableau 23 : Reversement au FPIC

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de péréquation (FPIC) consolidé communes-membres	- 1 219 188	- 1 413 235	- 1 345 398	- 1 392 444	4,5 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.4.2.3- Les fonds de concours

Au 31 décembre 2020, les fonds de concours versés par l'agglomération aux communes membres concernent les biens mobiliers, matériels et études (c/2041411) et les bâtiments et installations (c/2041412).

Tableau 24 : Fonds de concours versés aux communes-membres (en €)

Compte	Libellé	Montant brut
2041411	Biens mobiliers, matériel et études (versé par Grand Lac)	676 714,00
2041412	Bâtiments et installations	3 336 549,16
2041412	Dont fonds de concours antérieurs repris par Grand Lac	2 015 824,27
2041412	Dont fonds de concours versés par Grand Lac	1 320 724,89

Source : Comptes de gestion – état de l'actif du comptable.

Les montants attribués par Grand Lac depuis sa création en matière de bâtiments et d'installation concernent le logement (OPAC, PLH), les ZAE, la voirie, l'aménagement urbain (PUP⁷⁹) ou de hameaux.

Le 16 avril 2019, l'agglomération a adopté un règlement des fonds de concours pour les années 2019-2020, ce qui est de bonne gestion. Il fixe la procédure de demande, les modalités de versement et le cadre budgétaire et comptable. Le critère essentiel d'attribution concerne le domaine d'intervention, qui doit prioritairement, outre son caractère pluricommunal, participer à la réalisation des objectifs de Grand Lac sur les thématiques suivantes :

- transition énergétique dans le cadre de renouvellement, rénovation, amélioration ;
- aménagements pour le développement des mobilités douces (voiries, signalétiques ...) ;
- aménagements en vue d'améliorer l'accessibilité ;
- acquisition de véhicules électriques.

Le règlement⁸⁰ indique que le montant du fonds de concours est plafonné par commune à 10 000 € sur la période 2019-2020, quel que soit le nombre de projets d'investissements, et pour les communes-nouvelles à 16 500 €.

⁷⁹ Projet urbain partenarial (PUP), participation permettant le financement en tout ou partie des équipements publics nécessaires au fonctionnement des opérations de travaux ou d'aménagements.

⁸⁰ Règlement des fonds de concours, page 4.

Selon l'article L. 5216-5 VI du CGCT, « ... le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. ». Le règlement indique que la participation de la collectivité bénéficiaire ne peut être inférieure à 20 % du financement et que le montant du fonds de concours ne peut être supérieur à 50 % de la somme à charge de la commune, déduction faite des subventions.

Les règles d'attribution retenues permettent d'assurer l'équité entre les bénéficiaires. La direction des finances assure un suivi par commune et par thématique des montants demandés, attribués et versés. Si besoin, des rappels sont envoyés aux communes pour obtenir les justificatifs de consommation des fonds versés.

4.4.3- Le niveau d'intégration fiscale du groupement

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), mesure le rapport entre le montant de la fiscalité perçue⁸¹ par l'intercommunalité, minoré des dépenses de transfert⁸² et le montant de la fiscalité perçue sur son territoire (par les communes, l'EPCI et les syndicats). Plus il est élevé, plus le transfert de compétences communales à l'EPCI est supposé important.

Il constitue un critère pour le calcul de la DGF. Cependant, la loi de finances pour 2019 qui introduit un « tunnel » d'évolution annuel de la dotation d'intercommunalité compris entre + 10 % et - 5 %, a nettement atténué les effets d'une optimisation ou d'un décrochage du CIF.

Au cours de la période 2017-2020, la part du produit fiscal conservée par l'agglomération est en augmentation et le montant de la fiscalité transférée aux communes-membres est en nette diminution (- 12 % entre 2017 et 2020). Au titre du dernier exercice connu, elle conserve plus de la moitié de la fiscalité levée sur son territoire.

Tableau 25 : Intégration fiscale

En €	2017	2018	2019	2020
Fiscalité levée par les communes (A)	37 712 829	39 535 978	42 082 000	43 024 167
Fiscalité levée par le groupement (B)	22 076 695	21 995 276	22 779 727	23 468 804
Total communes et groupement (C=A+B)	59 789 524	61 531 254	64 861 727	66 492 971
Fiscalité transférée par le groupement (D)	- 9 906 557	- 8 855 001	- 8 871 767	- 8 854 501
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D)	12 170 138	13 140 275	13 907 960	14 614 303
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	18,91 %	20,03 %	20,02 %	20,51 %
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	51,21 %	56,04 %	57,00 %	58,10 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le CIF et répartir la DGF sont constatées dans le dernier compte administratif disponible, c'est-à-dire celui de l'année N-2.

L'agglomération explique la baisse du CIF 2018 par l'intégration de la DSC 2016 des communes de l'ex CALB dans leur attribution de compensation. Les sous-évaluations de charges transférées évoquées (cf. supra) ont également eu une incidence sur le CIF 2019 et 2020. Néanmoins, le premier CIF significatif est celui de 2019 puisqu'il s'appuie sur les données de la nouvelle intercommunalité.

⁸¹ Ressources prises en compte pour le calcul du CIF, celles prévues au III de l'article L. 5211-30 du CGCT.

⁸² L'attribution de compensation et la moitié de la dotation de solidarité communautaire, telles que constatées dans le dernier compte administratif disponible.

Tableau 26 : Le coefficient d'intégration fiscale

	2017	2018	2019	2020
CIF GRAND LAC	41,47	39,95	39,86	41,42
Moyenne de la catégorie	35,30	34,63	36,43	35,75

Source : Grand Lac

Bien qu'impacté par les modalités de calcul des attributions de compensation exposées plus haut, le CIF reste très supérieur à la moyenne de la catégorie.

4.4.4- La politique fiscale

Aucun partage de politique fiscale avec les communes-membres n'a été mis en place. Les taux d'imposition votés par l'EPCI sont inchangés depuis sa création.

Grand Lac ne prélève pas de taxe foncière sur les propriétés bâties. Concernant la taxe d'habitation elle a limité sa politique d'abattement aux abattements obligatoires. La seule taxe additionnelle mise en place concerne le foncier non bâti.

Tableau 27 : Taux d'imposition

En %	Grand Lac	Arlèsère	Grand Chambéry	Grand Annecy	Annemasse les Voirons	Thonon agglomération	Taux moyen groupements à fiscalité propre
Taxe d'habitation	5,48	9	5,54	7,25	8,34	7,34	9,13
Taxe foncière bâtie	0	7	2,3	1,69	0	2,39	3,22
Taxe foncière non bâtie	3,36	22,17	3	6,4	2,82	3	11,75
Taxe additionnelle FNB	36,33	36,33	36,33	31,97	31,97	31,97	N.C
CFE	26,65	28,5	27,7	24,46	23,8	26,41	26,09

Source : Grand Lac – DGCL, données DGFIP <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2021>

À la création de l'intercommunalité, la volonté de ne pas augmenter la pression fiscale du fait de la fusion a été affichée. Compte tenu de la part de la CALB dans la population du nouvel EPCI (80 %) ses taux ont été appliqués dès 2017 sur tout le territoire de Grand Lac⁸³.

Sur le territoire des ex CCCh et CCCA, Grand Lac a proposé aux communes de revoir leurs taux pour ne pas augmenter la fiscalité des ménages⁸⁴, ce qui a été le cas, à une exception près. La conjugaison des nouveaux taux communaux et des taux de Grand Lac conduit, sauf pour d'eux d'entre elles, à une diminution de la fiscalité des ménages.

⁸³ Les taux appliqués par la CALB ont été repris par Grand Lac, la fusion n'a donc rien modifié pour les communes de l'ancien EPCI.

⁸⁴ En Chautagne : pour la TH, le taux de l'EPCI passant de 5,33 à 5,48 %, afin de maintenir le taux cumulé (EPCI + communes), les communes pouvaient diminuer leurs taux ; pour la TFNB, les taux communaux pouvaient diminuer dans la même proportion que celle de la TH. Dans le canton d'Albens : pour la TFB, le taux de l'EPCI étant passé de 5,22 à 0 %, les communes de l'Albanais pouvaient augmenter leur taux de 2,61 % (1/2 de l'ancien taux de la CCCA).

Tableau 28 : Modification des taux en Chautagne et Albanais

Communes de Chautagne	Fiscalité 2016	Fiscalité 2017	Écart
Chanaz	125,88 %	128,78 %	2,9 %
Chindrieux	121,22 %	119,49 %	- 1,73 %
Conjux	135,81 %	134,52 %	- 1,29 %
Motz	61,73 %	61,23 %	- 0,5 %
Saint-Pierre-de-Curtille	154,82 %	154,9 %	0,08 %
Serrières-en-Chautagne	121,66 %	119,53 %	- 2,13 %
Vions	205,14 %	203,04 %	- 2,1 %
Communes de l'Albanais	Fiscalité 2016	Fiscalité 2017	Écart
Entrelacs	141,06 %	112,71 %	- 28,35 %
La Biolle	158,51 %	145,79 %	- 12,72 %
St Ours	174,85 %	142,35 %	- 32,5 %

Source : fiches communes – collectivités locales.gov.fr

Le pacte financier et fiscal⁸⁵ prévoit le reversement de la taxe d'aménagement sur les zones d'activité économique (ZAE). Dans les faits cela ne s'est pas produit. C'est Chambéry Grand Lac Économie (CGLE)⁸⁶ (cf. supra § 1.3.2), qui est compétent dans ce domaine. Par convention⁸⁷ du 17 juillet 2015, le partage fiscal mis en place, applicable à partir du 1^{er} janvier 2018⁸⁸, est destiné à redistribuer les plus-values de la fiscalité économique (CVAE et CFE). Il bénéficie à hauteur de 60 % à Grand Chambéry et pour 40 % à Grand Lac qui a perçu à ce titre 330 k€ en 2018, 129 k€ en 2019 et 128 k€ en 2020.

Ce partage de la fiscalité économique avec la communauté d'agglomération voisine conduit à une forme de mutualisation économique.

4.5- Conclusion intermédiaire

L'agglomération bénéficie d'une bonne situation financière, bien que ses charges aient progressé de 16 % sur la période, alors que l'augmentation des produits n'a été que de 10 %. Elle a dégagé un bon niveau d'autofinancement, qui se tasse toutefois en 2020.

Pour couvrir sa politique d'investissement, Grand Lac a utilisé son fonds de roulement et souscrit de nouveaux emprunts. Sa dette est sécurisée et son ratio de désendettement est toujours inférieur au seuil de 12 années, sa prospective financière ayant été bâtie avec la volonté de ne pas dépasser cinq ans. Le montant de sa programmation pluriannuelle d'investissement 2021-2026 pourrait toutefois l'obliger à recourir davantage à l'emprunt.

Elle dispose d'un coefficient d'intégration fiscale supérieur à la moyenne de la strate bien que des mesures favorables aux communes membres soient venues gonfler leurs attributions de compensation.

Même s'il n'y a pas de politique fiscale partagée avec les communes-membres, la volonté de ne pas accroître la pression fiscale a pu être assurée par une modulation des taux communaux, proposée par l'intercommunalité et acceptée par la quasi-totalité des communes des anciennes communautés de communes.

⁸⁵ Paragraphe 2.2, page 6 du PFF.

⁸⁶ Syndicat intercommunal regroupant les services économiques du SYPARTEC, de Savoie Hexapôle, de Grand Lac et de Grand Chambéry.

⁸⁷ Approuvée par délibération du 18 mai 2017.

⁸⁸ Le produit fiscal constaté au 31 décembre 2017 restant acquis à chacune des deux communautés d'agglomération.

Avec la création du syndicat mixte Chambéry Grand Lac Économie, une mutualisation économique reposant sur un partage de la progression de la fiscalité s'est mise en place.

Si l'incidence de la crise Covid est neutre sur l'année 2020, les ressources de l'EPCI, notamment fiscales, pourraient être affectées à partir de 2021.

5- LES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX LOCAUX

La capacité de Grand Lac à répondre aux enjeux du territoire est examinée à la lumière de l'organisation mise en place et des instruments de planification dont il s'est doté.

5.1- L'organisation territoriale de l'EPCI et de ses services

Le Projet de territoire 2017/2020 prévoyait de « *rechercher progressivement un équilibre en termes de services sur l'ensemble du territoire en visant l'équité - et non l'égalité - dans la distribution, l'accès, la tarification* ». Il précisait que l'intercommunalité devait « *placer la proximité et la réactivité au cœur de son action* », notamment par « *l'implantation d'antennes territoriales en Chautagne et en Albanais* ».

Il existait une maison de services au public (MSAP)⁸⁹ sur chacun de ces territoires, à Ruffieux et à Entrelacs. Elles disposent désormais d'une labellisation France services, laquelle garantit un socle minimum de services et un niveau d'accueil normé. Elles offrent à la fois un panier de services publics nationaux et des services déconcentrés de l'agglomération, comme les ports, l'eau potable ou les déchets. Les inscriptions aux transports scolaires sont disponibles au siège toute l'année mais des permanences sont organisées dans les MSAP en période de rentrée scolaire. Pour l'assainissement, elles offrent un accueil de premier niveau.

Un projet de service Relais Grand Lac a permis de tracer leur feuille de route à partir de quatre objectifs : faire vivre les coopérations avec les partenaires de France services et les partenaires locaux, renforcer l'autonomie numérique des usagers, être l'interface entre le territoire et l'ensemble des services de Grand Lac et rendre plus visibles les structures sur les territoires.

L'agglomération considère, au regard de la progression des taux de fréquentation et de leur évolution, que ces guichets sont bien repérés par les usagers.

Elle estime par ailleurs qu'un point relais supplémentaire serait utile au sud du territoire, afin de renforcer sa proximité avec les citoyens. Un vice-président dispose depuis 2020 d'une délégation « territorialisation ». La réflexion en cours porte sur un relais itinérant, à bord d'un véhicule électrique, dont le circuit et les compétences seraient fonction des besoins identifiés sur le secteur auprès des habitants.

Si certaines communes apportent des informations de premier niveau sur les missions de l'agglomération, sans réorienter les demandeurs vers les points relais, cela relève de leur choix et n'est ni formalisé ni systématisé.

⁸⁹ Les MSAP sont des lieux dans lesquels les habitants peuvent être accompagnés dans leurs démarches administratives (emploi, retraite, famille, social, santé, logement, accès au droit, ...) au travers d'une offre de services spécifique, adaptée aux besoins du bassin de vie d'implantation. Ils ont accès à la documentation, des conseils et un libre accès aux outils numériques.

5.2- Les mutualisations et l'articulation avec les services des communes-membres

Le Projet de territoire 2017 / 2020 prévoyait de « *tisser un lien plus étroit avec les communes de Grand Lac* » en se positionnant comme « *un animateur de territoire* »⁹⁰ et en déployant des mutualisations ciblées. L'agglomération considère qu'elle doit être au service des communes, notamment en leur apportant un appui technique.

5.2.1- Des mutualisations encore peu développées

Le schéma de mutualisation de Grand Lac date de 2017. Il entend répondre à l'obligation légale définie à l'article L. 5211-39-1 du CGCT mais également aux contraintes financières pesant sur le secteur public local. Peu ambitieux, il recense dix actions à mettre en place dans des domaines variés (commande publique, ressources humaines, systèmes d'information...) avec un calendrier assez flou.

Le bilan présenté en assemblée en décembre 2019 montre peu d'avancées. La mutualisation des fonctions support reste anecdotique⁹¹. Trois nouvelles pistes sont recensées : un service commun en matière de système d'information géographique et de protection des données ainsi qu'un élargissement des achats mutualisés.

L'examen des charges de gestion permet de conforter ce constat. Le taux de mutualisation⁹² est inférieur à 1 % sur toute la période, en diminution sensible à partir de 2019.

La difficulté des élus à s'entendre sur une vision et un programme partagés de mutualisations n'a pas permis de réelles avancées. Au moment de la création de l'intercommunalité, la ville-centre n'a pas voulu paraître hégémonique en proposant des mutualisations de services à l'agglomération. Par ailleurs, alors qu'elles ont vocation à réaliser des économies et à renforcer et partager des compétences à l'échelle du territoire, les communes les considèrent comme génératrices de surcoûts. En pratique, les mutualisations, notamment des fonctions support, peuvent s'organiser autour de deux axes : avec la ville centre, pour partager des compétences, étoffer et structurer les services ; avec les communes de plus petite taille, pour fournir une expertise à laquelle elles n'ont pas les moyens de recourir.

Par une délibération du 15 décembre 2020, l'agglomération a adopté une convention de prestations de services avec la ville d'Aix-les-Bains concernant les missions de collaborateur de cabinet. Cela ne peut pas être considéré comme une mutualisation de services s'agissant

⁹⁰ « *La structuration des services intercommunaux doit permettre d'apporter un soutien technique aux services communaux, notamment sur les sujets juridiques ou financiers, et y compris sur des thèmes exclusivement communaux.* »

⁹¹ Transition énergétique : un agent d'Aix-les-Bains à temps plein est mis à disposition de Grand Lac.

Gestion des archives : un service commun a été créé en 2018 entre la ville centre et l'intercommunalité qui gère également les archives du CIAS et de l'OTI.

Sécurité : les communes d'Entrelacs et d'Aix-les-Bains coopèrent sur la mise en place de vidéo protection.

Marchés publics et achats : 22 communes ont participé à un groupement de commande pour la mise en place d'un accord-cadre.

Systèmes d'information : mutualisation de la maintenance informatique entre Grand Lac, Aix-les-Bains, le CIAS et l'OTI.

Services techniques : les communes de Ruffieux, Serrières et Chindrieux mettent à disposition de Grand Lac leurs services techniques pour l'entretien des espaces verts, le nettoyage des points d'apport volontaires ou des CSE, l'entretien des arrêts de bus et de menus travaux pour l'EHPAD. La commune de Conjux met à la disposition de l'intercommunalité un agent pour 30 % de son temps pour l'entretien des ports de Conjux et Chindrieux. La commune d'Entrelacs met à disposition de Grand Lac un agent de 40 % de son temps pour assurer le gardiennage du gymnase d'Albens.

Défense extérieure contre l'incendie (DECI) : le service des eaux de Grand Lac propose de réaliser l'exploitation des PI pour le compte des communes moyennant un financement.

⁹² Rapport entre les charges mutualisées et le total des charges de gestion.

d'emplois non permanents liés à la personne du maire d'Aix-les-Bains qui est également président de l'agglomération.

Grand Lac pourrait relancer une réflexion sur la mutualisation permettant d'aboutir à des avancées génératrices d'économies, de mieux calibrer ses effectifs et de renforcer les compétences sur tout le territoire. En réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnateur répond avoir effectué une démarche de recensement des besoins de mutualisation des communs membres.

5.2.2- Les articulations avec les services des communes-membres

Les liens entre les services de l'agglomération et ceux des communes sont de deux ordres.

- ♦ Coopérations dans le sens agglomération / communes

Grand Lac offre aux communes un service d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme sans refacturation. En 2021 une personne a été recrutée pour effectuer une veille et un accompagnement des communes dans la recherche de financements de leurs projets, sur la base de conventions de prestation de service gratuite.

Certaines communes sollicitent l'agglomération de manière informelle concernant des sujets nécessitant une expertise technique dont elles ne disposent pas.

Les directeurs généraux des services de la ville-centre d'Aix-les-Bains et de Grand Lac se rencontrent tous les quinze jours. Les techniciens des deux structures sont également en lien sur des aspects techniques.

Depuis octobre 2018, l'agglomération organise plusieurs fois par an des réunions avec les directeurs généraux et secrétaires de mairie du territoire en vue, selon les documents existants, de développer des liens de confiance dans une relation équilibrée, d'instituer des liens formels et fonctionnels avec les communes et entre les communes et de répondre aux besoins des secrétaires généraux.

- ♦ Coopérations dans le sens communes / agglomération

Les modalités de mise en œuvre de certaines compétences ont conduit, « dans un souci de bonne organisation et de rationalisation des services », et conformément à l'article L. 5211-4-II du CGCT à des mises à disposition de services communaux au profit de l'intercommunalité qui font l'objet de refacturations assises sur un coût horaire intégrant toutes les dépenses liées au fonctionnement du service. Ce sont deux délibérations du 3 mai 2018 et du 9 février 2017 qui en fixent les modalités, définissent et répartissent les missions, essentiellement assurées par les services techniques communaux⁹³. L'agglomération n'a pas souhaité mettre en place de services entretien et espaces verts en régie. Ces missions sont donc assurées soit par les communes soit par des prestataires de services.

⁹³ Entretien des espaces verts des espaces communautaires, nettoyage des points d'apport volontaire ou conteneurs semi-enterrés de déchets sur la Chautagne, nettoyage et entretien des points d'arrêts de bus, prestations en régie pour des interventions ponctuelles des services techniques communaux, gestion des zones d'activités économiques, gestion des plages, certains travaux en matière d'eau potable et d'assainissement, gestion des aires d'accueil des gens du voyage, entretien des espaces verts d'Aqualac, missions d'entretien du gymnase d'Entrelacs.

5.3- Les instruments de planification spatiale

L'agglomération doit faire face au développement rapide de son territoire, en raison d'une croissance de la population et d'une dynamique économique soutenues. Comme le souligne son projet de territoire⁹⁴, elle doit aménager l'espace en prenant en compte des enjeux parfois contradictoires, tels que la préservation de l'environnement, la limitation de la consommation foncière, l'équilibre territorial entre villes, zones péri-urbaines, zones rurales et agricoles, tout en favorisant le développement de l'activité économique et touristique, du logement, des mobilités ou des services à la population. Pour cela, Grand Lac s'est doté des instruments de planification prévus par les textes. Il s'inscrit dans le SCoT Métropole Savoie et dispose notamment de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), d'un programme local de l'habitat (PLH), d'un plan de déplacement urbain (PDU) et d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

Cette planification spatiale a pour objectif de prévoir et d'organiser l'aménagement du territoire pour répondre aux besoins actuels et à venir des populations, grâce à une localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication.

5.3.1- Le SCoT Métropole Savoie

Le SCoT est le document central dans la hiérarchie des normes de planification urbaine. Instauré par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, son rôle a été renforcé par les lois dites Grenelle et Alur. Il s'inscrit dans une logique de développement durable, à l'échelle d'une aire urbaine ou d'un bassin de vie. Il fixe ainsi les orientations générales d'organisation de l'espace pour 15 à 20 ans, en s'appuyant sur un diagnostic de territoire et en définissant un projet stratégique et politique décliné en dispositions opposables. À partir d'une prévision de croissance démographique, il doit permettre de répondre aux besoins en termes de production de logements, d'espaces économiques, d'équipements, et de prévoir la desserte en transports collectifs, dans une logique de préservation des ressources naturelles et d'utilisation économe de l'espace. Le PLU, le PLH et le PDU doivent être compatibles avec le SCoT.

Métropole Savoie est le syndicat mixte en charge de l'élaboration, du suivi et de la mise en œuvre du SCoT sur le périmètre de 107 communes couvrant 1 200 km², regroupées au sein des communautés d'agglomération de Grand Lac, Grand Chambéry et de la communauté de communes Cœur de Savoie. Ce territoire compte plus de 246 000 habitants représentant 57 % de la population savoyarde.

Le SCoT de 2005 a été révisé avec l'aide d'un bureau d'études et un nouveau document a été approuvé le 20 février 2020. Il s'appuie sur le bilan de la période précédente. Entre 2001 et 2016, 1 246 ha ont été artificialisés⁹⁵, soit 84 ha par an, essentiellement au profit des espaces à vocation d'habitat (83 %) et au détriment des espaces agricoles. Cela représente deux fois moins que sur la période précédente (1970 / 2000) où la consommation annuelle était de 200 ha. Comparée à la population accueillie cette artificialisation représente 312 m² par nouvel habitant contre 1 000 m² sur la période précédente.

⁹⁴ Extrait du projet de territoire : « Recherche d'équilibre entre le nécessaire développement économique, générateur d'emplois et l'indispensable préservation du patrimoine naturel et culturel ».

⁹⁵ Source : Rapport de présentation du SCoT Métropole Savoie, Analyse de la consommation d'espaces et objectifs de limitation de la consommation foncière.

La prévision de trajectoire démographique 2015 - 2040 retenue par les élus est élevée, de l'ordre de 1,35 % de croissance annuelle, ce qui représente près de 97 000 nouveaux habitants. Cette dynamique est portée à la fois par la poussée du Franco-Valdo-Genevois, par l'arrivée à saturation du territoire Annécien et par l'influence grenobloise.

Cela impose un effort important en matière de production de logements, un développement renforcé des transports publics et de l'intermodalité et une politique d'équipements et de services ambitieuse.

En matière de logement, l'objectif est de renforcer les efforts de densification pour limiter l'étalement urbain et protéger les espaces naturels. 80 % de la croissance devra se concentrer sur l'axe métropolitain défini dans le SCoT. 50 % de la production de logements sur ce secteur devra se faire en densification, réhabilitation et renouvellement urbain. Pour les zones d'extension, l'objectif est la réduction de la surface moyenne générée par la construction d'un logement (y compris parkings, espaces communs...). La consommation totale d'espace nécessaire est estimée à 670 ha à l'horizon 2040. Afin de maîtriser la croissance des communes rurales, d'éviter le mitage et la consommation d'espaces agricoles, forestiers et naturels ainsi que la perte du caractère rural typique de ces villages, un maximum de 650 ha pourra être consommé.

Parallèlement, le SCoT entend favoriser la dynamique de créations d'emplois sur le territoire qui connaît une tendance positive depuis une dizaine d'années (1 000 emplois supplémentaires par an en moyenne), en maintenant le ratio d'un emploi pour 2,5 habitants. Cela correspond à la création de 38 000 emplois supplémentaires d'ici à 2040. Le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC)⁹⁶ autorise la mobilisation de 46 ha supplémentaires pour accompagner ce développement. Il prévoit de renforcer les centralités, de maîtriser les développements commerciaux périphériques et de limiter l'emprise des surfaces dédiées au stationnement. Il distingue, à l'aide d'un document cartographique, quatre types de secteurs d'implantation pour les commerces, les deux premiers étant considérés comme préférentiels :

- les centralités du quotidien, de village, de bourg, de villes ou de quartiers : l'objectif est d'y ménager de nombreuses opportunités d'implantations commerciales ;
- les pôles de maillage territorial ;
- les pôles structurants : l'extension de leur emprise est limitée de manière à encourager la densification et non l'extension de ces zones ;
- les pôles de destination commerciale : leur extension est également limitée de manière à encourager leur densification et non leur extension.

Grand Lac a été associé à la révision du SCoT. D'une part grâce à sa représentation, par des élus délégués auprès du syndicat, siégeant au sein des instances de pilotage du projet. D'autre part au travers d'une information du bureau à des phases stratégiques du projet, qui ont donné lieu à de larges débats⁹⁷.

Le projet de territoire de Grand Lac est cohérent avec les enjeux définis par le SCoT.

5.3.2- Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)

Le PLU, qui doit justifier de sa compatibilité avec le SCoT, est à la fois un document stratégique d'aménagement et de développement durable et un outil de gestion des sols qui en détermine l'usage sur l'ensemble du territoire intercommunal. Chaque zone possède un règlement spécifique définissant notamment les constructions autorisées, leur implantation ou leur aspect

⁹⁶ Conformément à l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme.

⁹⁷ Bureaux communautaires du 13 novembre 2018 et du 17 mai 2019.

et sur la base desquelles seront instruites les différentes autorisations d'urbanisme. Il se compose :

- d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document non opposable décrivant une vision pour le territoire ;
- d'orientations d'aménagement opposables, qui encadrent les actions et opérations d'aménagement sur des secteurs particuliers de territoire à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;
- d'un règlement, de documents graphiques et d'annexes.

La loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové dite loi ALUR, du 24 mars 2014, instaure le transfert automatique de la compétence d'élaboration du PLU aux communautés d'agglomération à l'issue d'un délai de trois ans après sa publication, soit le 27 mars 2017, sauf opposition d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population. L'article L. 153-1 du code de l'urbanisme prévoit que « *le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire (...) de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, (...)* ». Toutefois, l'article L. 153-3 prévoit que « *par dérogation aux articles L. 153-1 et L. 153-2 et pendant une période de cinq ans à compter de sa création, une communauté de communes ou d'agglomération issue d'une fusion entre un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme, document en tenant lieu et carte communale et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale ne détenant pas cette compétence peut prescrire la révision d'un plan local d'urbanisme existant sans être obligée d'engager l'élaboration d'un plan local d'urbanisme couvrant l'ensemble de son périmètre.* ».

La prescription de la révision ou de la création d'un PLUi ayant été votée par chaque communauté avant la fusion, Grand Lac a fait le choix de conserver trois PLUi, correspondant au territoire de chacune d'entre elles. Le PLUi de l'Albanais a été approuvé le 28 novembre 2018, celui couvrant le territoire de l'ex CALB le 19 novembre 2019 et celui de la Chautagne est en cours d'élaboration. Cette approche, évoquée dans le projet de territoire, avait vocation à répondre à l'inquiétude des élus qui souhaitaient que soient prises en compte leurs spécificités. Pour l'avenir, toute procédure de révision devra se traduire par la création d'un seul document, couvrant l'ensemble du territoire. L'agglomération considère que cette nouvelle étape sera nécessaire et permettra de renforcer l'identité de l'intercommunalité. Les communes ont été associées à l'élaboration des PLU. Les modalités de cette collaboration ont été définies par trois délibérations des anciennes entités⁹⁸. Elles renvoient aux instances de pilotage (conférence des maires, comité de pilotage, comité technique et groupes de travail) ainsi qu'aux modalités spécifiques de collaboration aux étapes clés de la procédure.

Pour chaque PLUi, une phase de diagnostic préalable a permis de prendre en compte les spécificités de chaque commune.

Le PLUi de l'Albanais s'articule autour du besoin en logements, du nécessaire renforcement de l'armature des services publics, des équipements et des modes de déplacement, de la création d'emplois, du maintien de l'armature commerciale ainsi que des questions environnementales. La croissance démographique retenue est de l'ordre de 2 % par an ce qui représente 1 065 logements à produire sur 12 ans, en privilégiant la densification et les requalifications. Le besoin d'extension des surfaces occupées est estimé à 54 ha. Un des enjeux forts a consisté à réduire les possibilités de consommation foncière, conformément aux prescriptions du SCoT, ce qui a conduit au déclassement de terrains constructibles⁹⁹.

⁹⁸ Délibérations du 19 novembre 2014 pour la CALB, du 19 mars 2015 pour la CCCA et du 9 juin 2016 de la CCCh.

⁹⁹ Extrait PLUi : « *Réduit fortement les enveloppes d'urbanisation prévues dans les documents d'urbanisme antérieurs au PLUi.* ».

Le PLUi qui couvre le territoire de l'ex CALB reprend les enjeux définis dans le SCoT de 2005 qui sont cohérents avec le document révisé de 2020. Le développement urbain est contraint par les capacités d'accueil du territoire (périurbanisation, surconsommation foncière, saturation des réseaux, problématique de la ressource en eau, préservation de l'environnement et du cadre de vie). Le taux de croissance annuel retenu est fixé à 1,85 % ce qui représente un besoin de plus de 9 000 logements, tout en modérant la consommation de l'espace. La définition d'une typologie des communes doit permettre de définir des règles propres à chaque zone (Aix les Bains, entrées du territoire, sentinelles jardins, villages grenier, villages balcon).

Si ces documents ont été adoptés avant la révision du SCoT, ses objectifs étaient toutefois bien connus et ont été intégrés. Un travail d'identification des écarts et éventuels ajustements est toutefois bien repéré par l'EPCI, sans être encore engagé ni programmé.

Le PLUi de la Chautagne, qui se situe dans un environnement montagneux, lacustre et fluvial, avec une urbanisation en villages-rues et hameaux, est en cours de réalisation. L'état des lieux mené en 2016 et le projet politique formalisé dans le plan d'aménagement et de développement (PADD) arrêté en 2017 ont permis de dégager les grandes orientations. Trois axes ont été retenus : préserver et mettre en valeur la diversité des paysages et des milieux naturels, socle de l'identité de la Chautagne ; consolider son poids économique en combinant nature, tourisme et économie ; organiser le développement structuré et cohérent d'un territoire interconnecté.

Grand Lac dispose d'un service en charge de la gestion du droit des sols et de l'instruction des autorisations d'urbanisme composé d'une dizaine d'agents, à savoir un responsable, une assistante et des agents instructeurs. La dématérialisation des autorisations d'urbanisme est en cours. Il n'est pas envisagé de déléguer les autorisations d'urbanisme auxquelles les élus communaux restent attachés.

L'agglomération utilise un système d'information géographique (SIG)¹⁰⁰, disposant de plusieurs couches cartographiques thématiques auquel les communes ont accès et peuvent ajouter leurs propres couches. Elle dispose d'une connaissance des ressources foncières disponibles grâce à ce SIG, sur la base de données alimentées par le cadastre. Elle est par ailleurs titulaire du droit de préemption urbain.

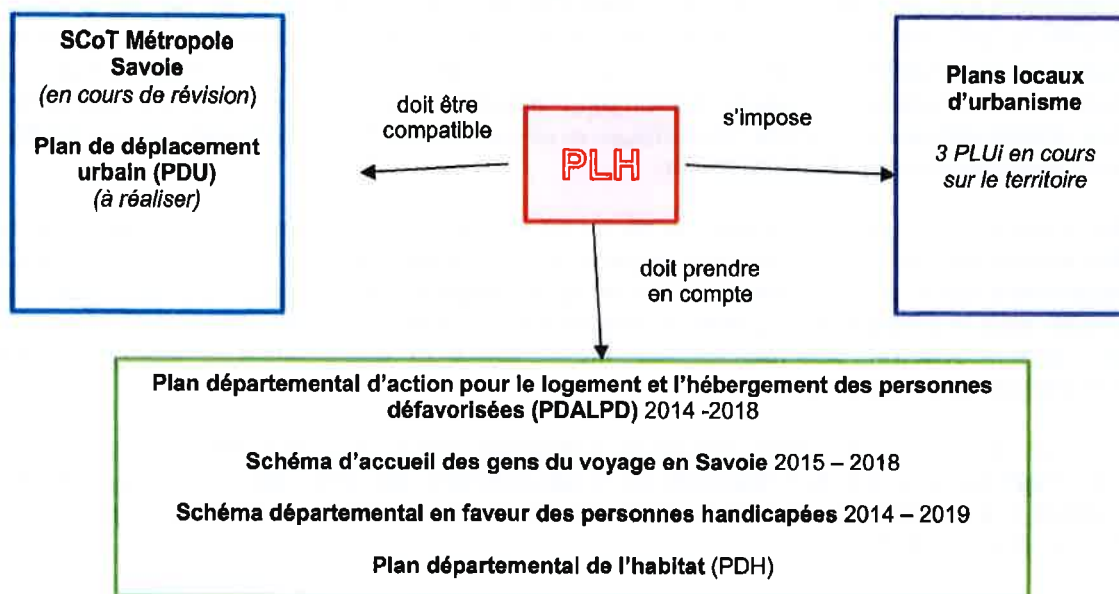
Une réflexion est en cours pour définir une politique foncière stratégique à l'échelle de l'agglomération.

5.3.3- Le PLH 2019-2025

Ce document stratégique définit la politique locale en matière d'habitat. Il est composé d'un diagnostic de l'habitat, d'un document d'orientations et d'un programme d'actions. Il doit s'articuler avec d'autres documents dont les calendriers ne correspondent pas toujours. Au moment de l'adoption du PLH de Grand Lac, la situation était la suivante.

¹⁰⁰ SIG GEO de Business Geographic.

Figure 1



Source : PLH Grand Lac

Malgré ces décalages de temporalité avec les autres documents de planification, le PLH affirme être compatible avec le SCoT en cours d'élaboration en termes d'objectifs de production de logements, de logements sociaux, de soutien au développement de l'offre en accession abordable et de maîtrise de la consommation foncière, mais également de réhabilitation du parc existant et de lutte contre la vacance.

L'ensemble des instruments de planification spatiale est cohérent avec les enjeux de territoire identifiés et propose des solutions pour limiter la consommation d'espaces et pour préserver l'environnement, tout en permettant de faire face à la croissance de la population. Grand Lac souligne toutefois que s'ils répondent à des exigences nationales, ils ne correspondent pas toujours aux attentes de la population. La densification, notamment dans les secteurs urbains ou les déclassements de terrains sont controversés et ont des conséquences sur le prix du foncier et de l'immobilier.

5.3.4- L'accompagnement de l'État dans l'organisation du territoire intercommunal

L'État porte un objectif de « zéro artificialisation nette »¹⁰¹ et dispose d'outils plus ou moins prescriptifs lui permettant d'accompagner l'organisation territoriale et la lutte contre l'artificialisation des sols.

La préfecture de la Savoie promeut la stratégie eau-air-sols portée par le préfet de région. Elle a organisé des sessions de sensibilisation auprès des élus Intercommunaux suite aux dernières élections ainsi qu'auprès des techniciens des SCoT.

Elle entend s'assurer de la mise en conformité des PLU et PLUi avec les SCoT qu'elle estime ambitieux. Une lettre circulaire a été envoyée en ce sens à tous les acteurs concernés du département. Pour Grand Lac, elle considère toutefois qu'un important travail a déjà été mené sur son territoire, notamment grâce aux déclassements de terrains.

¹⁰¹ « Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette » est un des objectifs du plan biodiversité adopté lors du comité Interministériel de la biodiversité du 4 juillet 2018.

L'État dispose également d'outils financiers grâce à sa politique de contractualisation, et notamment aux contrats de relance et de transition écologique (CRTE)¹⁰². En Savoie, la quasi-totalité de ces contrats aura un volet consacré à la lutte contre l'artificialisation des sols et en faveur de la réhabilitation des friches. Via un fonds dédié, attribué sur la base d'appels à projets, ces réhabilitations visent notamment à récupérer du foncier économique disponible. Les problématiques d'équilibre économique et de pertinence de la localisation de ces friches sont toutefois au cœur de la démarche.

En matière d'urbanisme commercial la loi ELAN du 23 novembre 2018 a amélioré le fonctionnement de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) notamment dans sa composition et en rendant obligatoire une analyse d'impact. Elle est placée sous la présidence du préfet de département. La préfecture de Savoie considère que la « doctrine » de réduction des espaces artificialisés et de densification est désormais bien intégrée par ses membres.

Le suivi des consommations foncières s'organise grâce aux évaluations du SCoT, à l'observatoire de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), à la direction départementale des territoires (DDT) ou à l'établissement public foncier régional (EPFR).

5.4- Le coût et la qualité du service rendu aux usagers

Il s'agit ici d'examiner si la création de Grand Lac en 2017 a permis d'améliorer le coût et la qualité du service rendu aux usagers.

5.4.1- En termes de coût du service public

Une politique de convergence tarifaire a été organisée suite à la fusion, au titre des compétences eau potable et assainissement. Deux délibérations prises en 2017, prévoient la convergence tarifaire sur dix ans. À partir d'un coût économique d'équilibre en valeur 2017, comprenant une part fixe et une part variable, elles arrêtent les tarifs pour 2018. Ces délibérations comportent des éléments de comparaison par commune sur l'évolution 2016 / 2018 d'une facture de 120 m³. L'impact estimé va, pour l'eau, de - 45,65 € à + 7,28 €, et pour l'assainissement de - 0,94 € à + 16,20 €. Le montant prévisionnel des tarifs par année et l'impact sur la période complète ne sont pas fournis.

5.4.2- En termes de niveau de service rendu aux usagers

La capacité de financement de la nouvelle agglomération a permis de déployer des projets d'investissements importants sur l'ensemble du territoire.

Lors de la fusion en 2017, la CCCh disposait d'un programme pluriannuel d'investissements formalisé et conséquent. Sa surface financière ne lui permettait cependant pas d'en assurer pleinement la réalisation. Ce territoire a bénéficié, depuis 2017, de l'aménagement du port et de la plage de Conjux. La création d'un gymnase intercommunal est programmée pour 2,5 M€, ainsi que l'extension d'un EHPAD. L'aménagement de voies de déplacements doux, chiffré à 4,7 M€, est en outre réalisé à hauteur de 2 M€.

¹⁰² Pour accélérer la relance et accompagner les transitions écologique, démographique, numérique, économique dans les territoires, le Gouvernement a proposé aux collectivités territoriales un nouveau type de contrat : Le contrat de relance et de transition écologique. Le CRTE, signé pour six ans, illustre la généralisation d'un nouveau mode de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales. Il intègre les dispositifs d'accompagnement de l'État à destination des collectivités territoriales, considérablement renforcés par les crédits du plan de relance lors des deux premières années. Le CRTE est la traduction de l'ambition d'un projet de territoire : la transition écologique et la cohésion territoriale sont la colonne vertébrale de ce contrat, qui s'appuie sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs territoriaux, publics comme privés, tous impliqués dans la relance.

L'Albanais n'avait pas identifié formellement ses besoins d'investissement. Il a toutefois bénéficié de l'aménagement d'un parking bus et véhicules légers pour 600 K€ et de l'aménagement du site touristique de la Chambotte pour 1,5 M€.

L'ensemble de l'agglomération a bénéficié de la réhabilitation des déchetteries, d'une harmonisation des services rendus dans le secteur social (portage de repas ou aide à domicile). 11 M€ de travaux ont été programmés pour la réhabilitation des stations d'épuration et un partage des ressources en eau structuré a été organisé au bénéfice des secteurs qui connaissent des pénuries saisonnières. Dans le domaine de l'assainissement, la rationalisation de la gestion des 16 stations d'épuration existantes sur le territoire des anciennes communautés de communes constitue un objectif prioritaire.

En termes de services, la Chautagne qui ne disposait que des transports scolaires bénéficie désormais de lignes de transport en commun qui doivent être renforcées en 2022.

L'élargissement de la compétence agriculture a permis l'adoption d'un projet alimentaire territorial¹⁰³ (PAT) le 23 mars 2021, dans la continuité d'un travail mené lors de la précédente mandature. Les actions portent sur : le foncier agricole afin de favoriser le maintien et l'installation des exploitations ; la modification des pratiques en vue d'accompagner l'adaptation aux changements climatiques ; des actions de sensibilisation ; l'alimentation urbaine, les cuisines collectives et les publics défavorisés. 28 actions sont programmées pour un montant en fonctionnement de 137 k€.

5.5- Conclusion intermédiaire

Deux relais France services positionnés sur le territoire des anciennes communautés de communes permettent aux habitants d'accéder aux services de l'agglomération. Un troisième, itinérant, est en gestation.

Les mutualisations, encore embryonnaires, mériteraient d'être renforcées afin de réaliser des économies d'échelle et / ou de renforcer les compétences sur le territoire.

Les instruments de planification spatiale sont cohérents avec les enjeux de territoire identifiés et proposent des solutions pour limiter la consommation d'espaces et préserver l'environnement, tout en permettant de faire face à la croissance de la population.

La qualité du service rendu aux usagers s'est améliorée particulièrement sur les territoires des anciennes communautés de communes qui ont bénéficié d'investissements et de services supplémentaires.

6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La rapidité de création de l'EPCI, le maintien de la dénomination Grand Lac qui était déjà celle de la CALB, le fait que les personnels de la nouvelle agglomération soient très majoritairement issus de cette dernière, ont contribué à entretenir la confusion entre les deux personnes morales. L'agglomération continue en effet à appuyer une partie de son action sur des délibérations et arrêtés individuels de l'ex CALB, parlant de Grand Lac indifféremment avant et après 2017, comme s'il existait une continuité juridique entre les deux structures.

¹⁰³ Les projets alimentaires territoriaux (PAT) favorisent la relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation dans les territoires en soutenant notamment l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines. Les PAT jouent un rôle essentiel pour accélérer la transition agricole et alimentaire en rapprochant producteurs, transformateurs, distributeurs, collectivités territoriales et consommateurs. Le plan France Relance vient amplifier cette dynamique en y consacrant près de 80 millions d'euros.

La référence récurrente à des sources antérieures à 2017 semble traduire, au moins administrativement, une absorption des deux communautés de communes au sein de la CALB.

6.1- L'évolution des effectifs et de la masse salariale

6.1.1- L'évolution des emplois

Selon l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984, « les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés ».

Grand Lac a adopté son premier tableau des emplois par une délibération du 26 janvier 2017. 22 délibérations sont venues le modifier pendant la période sous revue. Le tableau décline les filières, les grades et les catégories sans référence aux emplois et contient peu d'éléments sur le niveau de rémunération des agents contractuels. Hormis pour les agents de catégorie A, les conditions de recours à des agents contractuels sur le fondement de l'article 3-3 ne sont pas précisées.

De manière erronée, des créations d'emploi sont justifiées par des mobilités internes ou par un départ en disponibilité¹⁰⁴. La chambre a relevé des incohérences entre le texte des délibérations et les annexes¹⁰⁵. Toutefois, dans le cadre du contrôle, Grand Lac a fourni les emplois et les effectifs réputés correspondre à la situation réelle.

Tableau 29 : Évolution des emplois

Filière	01/12/2017	01/01/2018	01/10/2019	01/11/2020	2017/2020
Catégorie A	40	47	53	52	+ 30 %
<i>Dont filière administrative</i>	24	24	23	22	- 10 %
<i>Dont filière technique</i>	16	23	30	30	+ 87 %
Catégorie B	41	45	45	47	+ 15 %
<i>Dont filière administrative</i>	8	9	10	10	+ 25 %
<i>Dont filière technique</i>	27	23	22	25	+ 7 %
<i>Dont filière sportive</i>	6	13	13	12	+ 100 %
Catégorie C	155	153	151	157	+ 1 %
<i>Dont filière administrative</i>	49	48	49	50	+ 2 %
<i>Dont filière technique</i>	101	98	97	102	+ 1 %
<i>Dont filière sportive</i>	1	2	2	2	+ 100 %
<i>Dont filière animation</i>	4	5	3	3	- 25 %
TOTAL	236	245	249	256	+ 8 %
Évolution par rapport à l'année précédente		+ 4 %	+ 2 %	+ 3 %	

Sources : données transmises par Grand Lac dans le cadre du contrôle

¹⁰⁴ Quatre délibérations sont concernées, celles du 2 mars 2017, du 22 novembre 2017, du 21 mars 2019 et du 20 juin 2019.

¹⁰⁵ Pour les six délibérations qui ont modifié le tableau des emplois en 2017, l'écart entre les modifications prévues dans le corps de la délibération et les tableaux annexés est de 13 emplois. Le tableau des emplois de la délibération du 14 juin 2018 comprend 14 emplois pour la filière sport, contre sept dans le tableau précédent (15 mars 2018), alors que la délibération ne mentionne aucune création de poste. La délibération du 16 avril 2019, relative à la modification du tableau des emplois au 1^{er} mai 2019 est accompagnée d'un tableau des effectifs au 1^{er} décembre 2018 et d'un tableau des effectifs contractuels au 1^{er} avril 2018.

La progression des emplois s'explique par plusieurs facteurs :

- ♦ l'évolution des compétences qui induit des transferts de personnel et des recrutements complémentaires (filière technique : assainissement, camping et eau potable) ;
- ♦ le renforcement des fonctions support en 2019 avec la création de trois emplois : deux dans la filière technique et un dans la filière administrative ;
- ♦ la création de huit emplois pour la filière sportive en 2018 pour des missions auparavant exercées par des emplois non permanents (Aqualac).

Tableau 30 : Évolution des emplois non pourvus

	01/01/2018	01/10/2019	01/11/2020
Nombre d'emploi ouverts	245	249	256
Nombre d'emplois pourvus	203	218	225
Emplois non pourvus	42	31	31
% d'emplois non pourvus	17 %	12 %	12 %

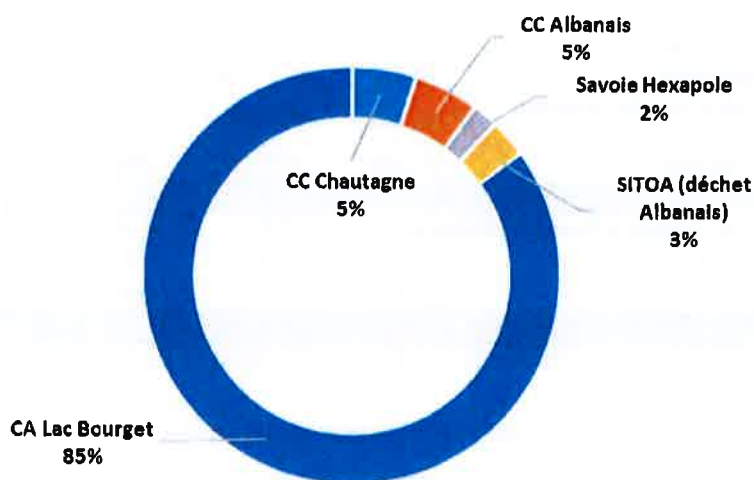
Sources : données transmises par Grand Lac dans le cadre du contrôle

La différence entre les emplois ouverts et les emplois pourvus s'explique par des postes vacants du fait de difficultés de recrutement, et par l'absence de mise à jour exhaustive du tableau des emplois.

6.1.2- L'évolution des effectifs

Les agents de Grand Lac sont issus, dans leur grande majorité, de la CALB. La plupart d'entre eux ont conservé les fonctions exercées dans les structures précédentes. Les évolutions professionnelles ont concerné essentiellement des agents issus des communautés de communes de Chautagne et du canton d'Albens. Des entretiens individuels ont été organisés avec les personnes concernées pour recueillir leurs souhaits. Il en a été tenu compte dans les affectations, sous réserve des contraintes d'organisation des services.

Graphique 1 : Origine des agents transférés à Grand Lac



Source : Grand Lac

Pendant la période sous revue, les effectifs ont progressé de 12,5 %, en corrélation avec l'augmentation des emplois (+ 8 %) et la baisse du nombre de postes non pourvus. La proportion cumulée des agents de catégorie A et B (cadres et emplois intermédiaires) est de 33 % en 2018, proche du taux de 32 % constaté en 2017 pour les intercommunalités de 100 à 349 agents¹⁰⁶. Elle atteint 37 % en 2019 sous l'effet conjugué de création de postes et de recrutements sur des emplois vacants¹⁰⁷ de ces catégories.

Tableau 31 : Évolution des effectifs

	01/01/2017	01/01/2018				01/10/2019				01/11/2020			
		A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Titulaires	Non dispo	24	21	123	168	31	28	124	183	30	21	128	179
Non titulaires		14	9	12	35	13	10	12	35	15	17	14	46
Total	200	38	30	135	203	44	38	136	218	45	38	142	225
Évolution par rapport à l'année précédente					+ 1,5 %				+ 7 %				+ 3 %

Source : données transmises par Grand Lac dans le cadre du contrôle

La proportion de personnel titulaire régresse de 83 % en 2018 à 80 % en 2020, ce qui correspond à l'évolution générale de la fonction publique.

6.1.3- L'évolution de la masse salariale

La masse salariale varie selon deux facteurs : le coût de chaque emploi et l'évolution des effectifs. Les coûts varient en fonction de mesures réglementaires, du glissement vieillesse technicité (GVT)¹⁰⁸ et du régime indemnitaire voté.

Tableau 32 : Évolution de la masse salariale tous budgets confondus (en €)

Postes	2017	2018	2019	2020	2017/2020
Rémunération principale	4 599 408	4 824 939	5 194 263	5 455 011	+ 19 %
NBI et SFT	84 952	91 528	103 733	105 349	+ 24 %
Autres indemnités	1 528 523	1 685 812	1 639 829	1 834 769	+ 20 %
<i>Dont complémentaire indemnitaire annuel (CIA)</i>	89 329	117 314	126 353	155 433	+ 74 %
<i>Dont prime Covid</i>	0	0	0	97 250	
<i>Dont autres indemnités</i>	1 439 193	1 568 498	1 513 475	1 582 086	+ 10 %
Insertion et apprentis	42 740	0	11 535	26 214	- 39 %
Charges sociales, impôts, taxe sur rémunération	2 708 302	2 768 440	2 840 979	2 984 918	+ 10 %
Personnels extérieurs	804 368	1 072 213	808 380	787 979	- 2 %
Charges de personnel (012)	9 768 293	10 442 932	10 598 718	11 194 231	+ 15 %
Évolution par rapport à l'année précédente		+ 7 %	+ 1,5 %	+ 6 %	
Remboursements	- 84 328	- 26 350	- 19 001	- 29 193	- 65 %
Mises à disposition	- 297 011	- 576 537	- 572 751	- 695 808	+ 134 %
TOTAL masse salariale nette	9 386 954	9 840 045	10 006 967	10 469 230	+ 12 %

Source : balance des comptes et fichiers de paye pour le CIA et la prime Covid

¹⁰⁶ In « 10 groupes d'indicateurs repères pour le pilotage des ressources humaines ». Fédération nationale des centres de gestion, page 19.

¹⁰⁷ Par exemple, concernant les emplois de catégorie A, le renforcement des fonctions support en 2019 prévoit la création d'un emploi d'ingénieur « usages numérique » et permet le recrutement de deux attachés grâce à la transformation d'emplois vacants.

¹⁰⁸ Le GVT correspond à la variation de la masse salariale à effectif constant. Il peut être positif (ancienneté, promotion) ou négatif (remplacement d'un agent par un agent moins rémunéré). L'EPCI peut influencer le GVT avec sa politique d'avancement et lors du remplacement des agents.

De 2017 à 2020, les effectifs et la masse salariale nette augmentent dans les mêmes proportions. La progression du nombre de personnels mis à disposition au profit d'autres organismes, notamment au bénéfice du CIAS à compter de 2018¹⁰⁹, compense la hausse des dépenses du chapitre 012. La rémunération principale et les indemnités progressent à un rythme plus soutenu que l'effectif.

Les indemnités, en augmentation sur la période, représentent 23 % de la rémunération brute en 2017 et 26 % en 2020. Une étude commandée à un prestataire privé et rendue en mars 2019 estimait le « régime indemnitaire globalement cohérent voire parfois favorable de manière générale par rapport aux autres collectivités »¹¹⁰. Grand Lac considère toutefois que l'importance de son régime indemnitaire est justifiée au regard des difficultés de recrutement sur un territoire où le coût de la vie est élevé.

Les dépenses de personnel représentent 18 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2020. Ce taux est dans une situation intermédiaire par rapport à ceux constatés par la chambre pour des communautés d'agglomération de 50 000 à 100 000 habitants exerçant les mêmes groupes de compétence¹¹¹.

Grand Lac ne procède pas au suivi de la prospective financière élaborée en 2017 au titre des dépenses de personnel. Les facteurs d'évolution de la masse salariale ne sont pas analysés. Le coût du régime indemnitaire n'a pas été évalué et son évolution ne fait pas l'objet d'un cadrage.

La chambre rappelle que, du fait de leur rigidité, les dépenses de personnel doivent faire l'objet d'une attention particulière et invite l'EPCI à mettre en place un processus de pilotage de la masse salariale.

6.2- L'organisation et la durée du temps de travail

6.2.1- Les cycles de travail

Selon l'article 4 du décret 2001-623 du 12 juillet 2001, « l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place de cycles de travail ».

L'organisation du temps de travail en vigueur à la CALB a été reprise par Grand Lac sans délibération. Elle est décrite dans le « livret d'accueil »¹¹² pour les cycles standards et dans le document « scénario RTT CALB » (dernière mise à jour le 27 décembre 2012) pour les cycles spécifiques à certains services (centre aquatique, déchets, ports et plages).

Plusieurs cycles de travail permettent d'adapter l'ouverture des services aux besoins des usagers. Le cycle standard s'applique à tous les services, à l'exception du centre aquatique, de la collecte des déchets et des ports et plages. Il comprend un cycle commun (cinq jours par semaine pour une durée hebdomadaire de 35 heures) et des possibilités d'aménagement. Les cycles spécifiques sont fixés sur des plannings.

¹⁰⁹ À compter de la création du CIAS Grand Lac au 1^{er} janvier 2018, l'EPCI facture la mise à disposition de personnel du pôle ressources (RH, finances, commande publique) pour 192 000 euros par an.

¹¹⁰ « Étude comparative sur les conditions globales de rémunération », Politeia, page 31.

¹¹¹ Ce taux est de 15 % pour la communauté d'agglomération de Thonon (Haute-Savoie), de 16 % pour celle du Haut-Bugey (Ain) et de 25 % pour celle du pays d'Issoire (Puy-de-Dôme).

¹¹² Le « livret d'accueil » de la CALB a été présenté au comité technique du 9 octobre 2014.

Tableau 33 : Les cycles de travail

Cycle standard	
Cycle commun	1 semaine de 35 heures à raison de 5 jours par semaine
Autres cycles	1 semaine de 39 heures à raison de 5 jours par semaine et 1 semaine de 31 heures à raison de 4 jours par semaine
	1 semaine de 35 heures à raison de 4, 5 jours par semaine
Cycles spécifiques à certains services	
Centre aquatique	5 ou 6 jours par semaine avec un week-end toutes les 2 à 4 semaines
Déchets	Messagers du tri : Planning variable selon les semaines
	Service de collecte : Travail le lundi, mardi, jeudi, vendredi et alternativement le mercredi ou le samedi une semaine sur deux
Ports et plages	Cycle annualisé
	Équipe technique : De 28 heures par semaine (hiver) à 44 heures par semaine (été) Accueil : De 30 heures par semaine (hiver) à 40 heures par semaine (mai – 15 août).

Source : Livret d'accueil de Grand Lac et « scénario RTT CALB »

La gestion des comptes épargne temps s'appuie sur une délibération du 7 décembre 2004 de la communauté de communes du Lac du Bourget (CCLB), qui a précédé la CALB, modifiée le 8 décembre 2010.

6.2.2- La durée du temps de travail

L'article 1 du décret du 12 juillet 2001 pris en application de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (article 7-1), prévoit que les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail applicables aux agents des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant sont déterminées dans les conditions prévues par le décret n°2000-815 du 25 août 2000 applicables aux agents de l'État. Ce dernier fixe la « *durée annuelle de travail effectif [...] à 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires* ».

En tenant compte des deux jours de fractionnement¹¹³, attribués conformément à la réglementation par l'EPCI, l'obligation légale est de 1 593 heures annuelles. Le temps de travail de Grand Lac est inférieur de 14 heures au régime légal, représentant 1,9 équivalent temps plein pour un coût théorique estimé d'un peu plus de 92 k€.

Par ailleurs, des congés spécifiques, sans fondement légal, minorent un peu plus le temps de travail :

- ♦ des jours d'ancienneté, d'un à trois par an à compter de 20 ans d'ancienneté ;
- ♦ un mois de congé avant le départ en retraite.

L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit que les collectivités territoriales « *ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 [...] disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir [...] les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition* ». Compte tenu de la date d'installation du conseil communautaire le 15 juillet 2020, les nouvelles règles devraient être définies d'ici le 15 juillet 2021 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 au plus tard.

¹¹³ Décret 85-1250, article 1 : « *un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours* ».

La chambre recommande à Grand Lac de prendre une délibération relative aux comptes épargne-temps et une délibération relative à l'organisation du temps de travail dans le respect de la durée légale du travail. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à délibérer sur la durée légale du temps de travail et sur le CET avant la fin de l'année 2021.

6.2.3- Les autorisations d'absence

L'article 45 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit que « les fonctionnaires en activité bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels. Un décret en Conseil d'État détermine la liste des autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi et précise celles qui sont accordées de droit. ».

Le régime d'autorisation d'absence de Grand Lac figurant dans son livret d'accueil s'appuie sur une délibération de la communauté de communes du lac du Bourget du 4 décembre 2001.

La chambre l'invite à adopter une délibération pour donner une base réglementaire aux autorisations d'absence.

Tableau 34 : Les autorisations spéciales d'absence (ASA) pour événements familiaux

Motifs d'absence	Référentiel État	Grand Lac
Mariage ou PACS	5 jours	5 jours
Naissance ou adoption	3 jours	3 jours
Décès ou maladie très grave du conjoint, père, mère ou enfant	3 jours	3 jours
Garde d'enfants malades	12 jours à partager entre les deux conjoints	12 jours à partager entre les deux conjoints
Mariage d'un enfant	0	1 jour
Mariage frère, sœur, beau-frère, belle-sœur	0	1 jour
Décès ou maladie très grave des petits-enfants	0	3 jours
Décès frère, sœur, beaux-parents	0	3 jours
Décès grands-parents, oncle et tante au 1 ^{er} degré, beau-frère, belle-sœur	0	1 jour
Fêtes religieuses	Selon confessions	Non mis en œuvre

Source : Livret d'accueil de Grand Lac

La loi de transformation de la fonction publique prévoit de mettre fin à l'hétérogénéité des situations. Un décret en attente de publication devrait déterminer la liste et la condition d'octroi des ASA.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à fixer par délibération les autorisations spéciales d'absences avant la fin de l'année 2021.

6.2.4- L'absentéisme

En application de la circulaire du 25 juillet 2014 de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, le taux d'absentéisme pour raison de santé doit être suivi au sein de la fonction publique territoriale.

L'EPCI a débuté un travail d'analyse des données avec un logiciel spécialisé qui permet des extractions à un niveau détaillé par âge, service, motif ou filière.

Tableau 35 : Évolution du taux d'absentéisme

Congé (nombre de jours)	2017	2018	2019	2020
Maladie ordinaire	2 343	2 671	2 208	2 946
Longue maladie	698	379	365	163
Longue durée	365	509	664	732
Accident du travail	673	722	564	376
Maladie professionnelle	260	365	121	627
Maternité / Paternité	429	605	461	672
TOTAL	4 768	4 951	4 383	5 516
Taux d'absentéisme (a)	6,41 %	6,22 %	5,24 %	6,50 %
Panorama Sofaxis	9,8 %	9,8 %	9,8 %	Non disponible

(a) Nombre total de jours d'absence / Nombre de jour travaillé sur l'année
Source : Grand Lac

L'absentéisme, inférieur aux moyennes nationales observées, est en baisse de 2017 à 2019, l'année 2020 n'étant pas représentative compte tenu de l'épidémie de coronavirus.

Plusieurs dispositifs contribuent à ces résultats.

La diminution de la maladie ordinaire en 2019 s'inscrit dans une tendance nationale¹¹⁴ qui fait suite à l'instauration d'un jour de carence au 1^{er} janvier 2018. En 2018, Grand Lac a décompté 141 jours de carence, équivalent à 9 419 € de retenues sur salaire.

Le régime indemnitaire cesse d'être versé à partir du 16^{ème} jour de congé maladie constaté sur les 365 derniers jours. Il est dégressif en cas d'arrêts consécutifs à un accident de travail ou à une maladie professionnelle.

En 2018, Grand Lac a estimé le coût de l'absentéisme pour les deux services les plus concernés :

- collecte des déchets : 4,1 ETP représentant 150 000 € (130 000 € pour les maladies ordinaires et 20 000 € pour les accidents du travail) ;
- Aqualac : 2,8 ETP représentant 108 000 € (70 000 € pour les maladies ordinaires et 38 000 € pour les accidents du travail).

Concernant le service de collecte des déchets, il existe en outre un risque accru d'accidents du travail et de maladie professionnelle. Depuis 2019, un temps d'échauffement musculaire avant la prise de service a été mis en place pour tenter d'y remédier.

Grand Lac a décidé de ne pas s'assurer pour l'absentéisme. Seuls les frais médicaux et les décès sont couverts par son assurance statutaire.

¹¹⁴ Le « Panorama 2020 : Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales » publié par Sofaxis constate une stabilisation de l'absentéisme en 2018 après plusieurs années de hausse. Le « benchmark absentéisme : années 2018 » publié par l'association des DRH des grandes collectivités relève dès 2018 une baisse du nombre d'agents en arrêt maladie. Cette étude relève un absentéisme plus faible dans les EPCI.

6.3- La rémunération

6.3.1- Le régime indemnitaire à la création de l'EPCI (janvier-mai 2017)

Tableau 36 : Le régime indemnitaire en vigueur à la création de l'EPCI (janvier-mai 2017)

Primes	Ancien RI	Nouveau régime Indemnitaire (RI)			
	Janvier / mai 2017	Jun / décembre 2017	2018	2019	2020
9 primes (polyvalence, insalubrité, contrainte, produits dangereux, risque, ISS, IEMP, IFTS, compensatrice)	38 395 €	0	0	0	0
IAT, prime semestrielle, prime de mobilité	24 297 €	16 948 €	0	0	0
Prime de grade	138 161 €	304 €	286 €	0	0
Indemnité de responsabilité	62 007 €	134 €	629 €	1 890 €	0
TOTAL	262 860 €	17 386 €	915 €	1 890 €	0 €
		270 246 €	(8 agents)	(4 agents)	

Source : fichiers de paye – retraitement CRC

Par une délibération du 26 janvier 2017, Grand Lac a reconduit le régime indemnitaire en vigueur à la CALB, alors qu'il avait été jugé « non compatible avec la réglementation » par la chambre régionale des comptes dans son rapport portant les exercices 2009-2013. Malgré leur caractère illégal, plusieurs primes ont été prorogées. La grande majorité du régime indemnitaire reposait sur deux primes, la prime de grade et la prime de responsabilité.

La prime de grade était fixée « en fonction du grade de l'agent » et représentait de 134 € par mois pour les adjoints administratifs et techniques à 351 € par mois pour un directeur territorial. L'indemnité de responsabilité dépendait « du niveau de responsabilité défini par l'emploi occupé par l'agent dans l'organigramme de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget ». Son montant variait de zéro à 762 € par mois.

La mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, à compter du 1^{er} juin 2017, a provoqué l'arrêt progressif du versement de ces primes qui ont totalement disparu en octobre 2019.

6.3.2- Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions et de la manière de servir

6.3.2.1- La création d'un régime indemnitaire unique

Afin d'instaurer un régime unique de primes, le décret 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour la fonction publique d'État. Périodiquement, des arrêtés interministériels fixent la liste des corps qui en relèvent.

L'instruction de la direction générale des collectivités territoriales du 3 avril 2017 indique que « les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent délibérer afin de mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient ». Le décret 91-875 fixe les corps équivalents entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale (FPT).

Un nouveau régime indemnitaire a été instauré à Grand Lac par deux délibérations du 18 mai 2017, l'une relative à la mise en place du RIFSEEP, l'autre relative au régime indemnitaire hors RIFSEEP puisqu'à cette date les ingénieurs et les techniciens territoriaux ne pouvaient pas en bénéficier.

Toutefois, pour déployer un dispositif commun à l'ensemble des agents, la délibération relative au « régime indemnitaire pour les cadres d'emplois non soumis au RIFSEEP », si elle prévoit le maintien du régime de primes applicable à ces cadres d'emplois¹¹⁵, le transpose en un régime inspiré du RIFSEEP¹¹⁶.

Le RIFSEEP comprend :

- ♦ l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) ;
- ♦ le complément indemnitaire annuel (CIA).

Les modalités de fixation des montants de l'IFSE (dénommée part fixe pour les agents hors RIFSEEP) et du CIA (dénommé part variable pour les agents hors RIFSEEP) précisées dans des tableaux présentés en comité technique sont identiques pour tous les agents, indépendamment de la délibération dont ils relèvent.

Pour les agents non soumis au RIFSEEP, mais sans que cela soit systématique ou uniforme, les arrêtés individuels attribuent selon les cas et les années un régime indemnitaire annuel, un régime indemnitaire variable, l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) ou le CIA.

Sur les feuilles de paie, l'indemnité de sujétions spéciales n'apparaît jamais tandis que le CIA est un élément de rémunération utilisé pour tous les agents à compter du 1^{er} janvier 2018¹¹⁷.

L'opacité du système mis en place rend son application complexe, chronophage et difficile à contrôler et l'agglomération elle-même rencontre des difficultés pour le mettre en œuvre.

6.3.2.2- L'IFSE ou le régime indemnitaire fixe

Selon l'article 2 du décret 2014-513 du 20 mai 2014 : « le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions [...] au regard des critères professionnels suivants :

- 1^o Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;
- 2^o Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;
- 3^o Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de l'environnement professionnel ».

Selon l'article 3, « le montant de l'IFSE fait l'objet d'un réexamen :

- 1^o En cas de changement de fonctions ;
- 2^o Au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonction et au vu de l'expertise acquise par l'agent ;
- 3^o En cas de changement de grade à la suite d'une promotion ».

L'EPCI distingue, au sein de l'IFSE, ou du régime dit « fixe » pour agents hors RIFSEEP, une part mensuelle pouvant être attribuées en fonction de trois critères et une part annuelle.

¹¹⁵ L'article 4 du titre I « dispositions générales », « institue » les primes appliquées hors RIFSEEP (prime de responsabilité, indemnités de sujétions spéciales, prime de service et de rendement...). Cet article renvoie aux annexes de la délibération qui liste les grades concernés (le DGS et les corps des filières techniques).

¹¹⁶ Les titres II « régime indemnitaire dit fixe » et III « régime indemnitaire dit variable » reprennent les termes de la délibération RIFSEEP. Le terme « IFSE » apparaît même à deux reprises (article 9.2). En revanche : ni groupe de fonction, ni montant de référence, ni plafond, ni renvoi à des dispositions législatives ou réglementaires.

¹¹⁷ CT du 7 mars 2019 (page 4/9), le DRH « précise que même si certaines filières ne sont pas assujetties au RIFSEEP, les agents ont pu bénéficier d'un CIA par équivalence ».

Tableau 37 : Modalités de fixation du montant de l'IFSE / régime indemnitaire fixe

Part mensuelle			Part annuelle
Fonction	Sujétions	Technicité - Expertise	
Distinction de 10 groupes	Salubrité, manipulation de produits dangereux, travaux sur installations électriques, travail régulier les dimanches	Selon le grade de l'agent	(Montant annuel : Traitement indiciaire + SFT + régime indemnitaire + heures complémentaires) / 12
0 / 848 € mois	0 / 90 € mois	Cat. A : 228/290 € mois	
		Cat. B : 176/207 € mois	
		Cat. C : 135/155 € mois	

Source : direction des ressources humaines de Grand Lac.

La part mensuelle est fixée selon les fonctions, le grade et les sujétions. Du fait des modalités de calcul, la part liée au grade est prépondérante pour les agents de catégorie C.

La part annuelle correspond à l'ancien 13^{ème} mois¹¹⁸ et se calque sur ses modalités de versement (en juin et novembre) et de calcul. L'intégration du 13^{ème} mois dans le nouveau régime indemnitaire est une évolution positive, mais elle doit être délibérée dans le respect des textes relatifs à l'IFSE.

6.3.2.3- Le CIA ou le régime indemnitaire variable

La variation des montants attribués au titre du CIA témoigne de son utilisation comme outil de management, ce qui est conforme à son objet. Sur les 139 agents identifiés comme ayant perçus le CIA¹¹⁹ en 2018, 2019 et 2020 :

- le montant varie de 2018 à 2019 pour 71 % des agents (62 cas de hausse et 36 de baisse) ;
- le montant varie de 2019 à 2020 pour 77 % des agents (88 cas de hausse et 19 cas de baisse) ;
- le montant est identique sur les trois années pour 8 % des agents, soit 11 agents.

Le montant attribué au titre du CIA est passé de 89 000 € en 2017 à 155 000 € en 2020.

La délibération instituant le RIFSEEP fixe les plafonds du CIA par catégorie et par groupe de fonctions. Pendant la période sous revue, le montant attribué à un attaché a dépassé le plafond de 159 €.

Le tableau utilisé par les services gestionnaires pour le calcul du CIA n'intègre pas les plafonds fixés par la délibération, ce qui rend possible des dépassements lors de l'attribution de la prime. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que le tableau utilisé pour l'attribution du CIA intégrera à compter de 2022 les plafonds fixés par délibération.

6.3.2.4- Un dispositif à revoir

Grand Lac a adopté un régime indemnitaire non conforme à la réglementation applicable, dans un objectif d'équité entre les agents pouvant bénéficier ou non du RIFSEEP et entre les filières.

Le déploiement du RIFSEEP n'a pas permis de sécuriser juridiquement le régime des primes, ni d'améliorer la lisibilité du dispositif. L'absence de cohérence entre les délibérations, les arrêtés d'attribution des primes et les feuilles de paie montre que l'EPCI n'est pas parvenu à

¹¹⁸ CT du 3 mai 2017, intervention du DGS « Le 13^e mois sera désormais dénommé IFSE annuel ou régime indemnitaire annuel ».

¹¹⁹ Qu'il s'agisse d'agents relevant du RIFSEEP ou non.

appliquer de manière cohérente le régime complexe dont il s'est doté. Il n'est pas possible de s'assurer que les agents bénéficient du régime indemnitaire auxquels ils peuvent prétendre, ni de connaître sans ambiguïté le régime indemnitaire qui leur est appliqué.

La confusion sur les éléments de rémunération est entretenue lors des simulations de paie faites à l'occasion des recrutements. Les courriers envoyés aux candidats peuvent évoquer la prime de grade (supprimée en 2017), le 13ème mois, et une part variable.

Depuis le 1^{er} mars 2020, suite à la parution du décret 2020-182 du 27 février 2020, la plupart des cadres d'emplois de la FPT peuvent bénéficier du RIFSEEP. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a étendu le RIFSEEP à l'ensemble des agents pouvant en bénéficier par délibération du 21 septembre 2021.

La chambre invite Grand Lac à clarifier les modalités de mise en œuvre du RIFSEEP pour le rendre plus lisible et cohérent et faciliter son application.

6.3.3- Les heures supplémentaires

Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 prévoit, dans son article 2, que « *l'organe délibérant fixe [...] la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires* ».

Le régime des heures supplémentaires de Grand Lac a été institué par une délibération du 26 janvier 2017. Elle prévoit la possibilité de rémunérer les heures non récupérées et de dépasser le plafond des 25 heures mensuels sur décision de l'autorité territoriale. La délibération liste les cadres d'emplois et les grades « *ouvrant droits aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires* » (IHTS) mais ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires, ce qui n'est pas conforme à la réglementation.

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2020, article 2-2, prévoit que le « *versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires [...] est subordonné à la mise en œuvre [...] de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires* ». Grand Lac n'a pas mis en place d'outil automatisé de suivi du temps de travail. Ce constat avait déjà été dressé par la chambre à l'occasion du contrôle portant sur la CALB.

Des tableaux et des fiches sont échangés entre les services opérationnels et le service paye pour le paiement des IHTS. Les modalités de gestion des heures supplémentaires ne sont pas formalisées par note de service. Il n'est pas possible de s'assurer du respect du plafond des 25 heures car les données sont liées uniquement à la rémunération, sans intégrer les heures récupérées.

Tableau 38 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

	Nombre d'heures payées	Montant en euros
2017	3 985 heures	75 494 €
2018	4 840 heures	90 222€
2019	6 001 heures	116 969 €
2020	4 495 heures	88 844 €

Source : Grand Lac

Le service de collecte de déchets est le principal pourvoyeur d'heures supplémentaires en raison de la saison touristique et de l'organisation de manifestations locales qui engendrent des tournées supplémentaires. Il est suivi du centre aquatique et du service de l'eau potable. La réalisation d'heures supplémentaires par les services administratifs est très faible. L'EPCI n'a pas été en mesure d'expliquer la hausse du montant des heures supplémentaires rémunérées.

Sur l'ensemble de la période sous revue, l'équipe de contrôle a relevé 18 cas de dépassements de la limite des 25 heures représentant 143,50 heures payées au-delà du plafond. Un agent a bénéficié du paiement de 25 heures pendant douze mois pour des heures accumulées les mois précédents, et dont la récupération a été jugée incompatible avec les nécessités de service (collecte des déchets).

Grand Lac a pris une nouvelle délibération le 27 avril 2021 pour fixer très précisément la liste des emplois ouvrant droit à la réalisation d'IHTS et se conformer ainsi à la réglementation.

Bien que la délibération relative aux IHTS et le livret d'accueil rappellent que les heures supplémentaires sont réalisées à la demande du chef de service, la validation systématique et préalable des heures supplémentaires n'a pu être démontrée. Il est par ailleurs rappelé que les heures supplémentaires doivent prioritairement être récupérées¹²⁰.

La chambre invite l'EPCI à se doter d'un système de contrôle automatisé du temps de travail et à garantir le respect du plafond des 25 heures par la mise en place d'un suivi qui intègre les heures rémunérées et récupérées.

6.3.4- Les astreintes

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ».

Le régime des astreintes a été institué par une délibération du 26 janvier 2017. Cette délibération liste les emplois concernés et prévoit qu'« *un projet de règlement des astreintes sera soumis au comité technique dès sa formation, et sera soumis ultérieurement à cette assemblée* ». Les comités réunis en 2017 ne font pas mention de ce règlement. Le livret d'accueil renvoie à un règlement approuvé par le conseil communautaire de la CALB le 8 décembre 2010 pour la mise en œuvre des astreintes.

La délibération du 14 juin 2018 complète la liste des emplois concernés par les astreintes pour des agents du service patrimoine et travaux. Les délibérations du 21 mars 2019 et du 20 juin 2019 reprennent les emplois prévus par la délibération initiale de 2017, la complètent, mais

¹²⁰ Décret 2002-60 du 14 février 2002, article 7 : « *À défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur, les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées* ».

omettent les emplois du service patrimoine et équipements, alors que pour les agents de ces services des astreintes sont rémunérées à ce titre.

Tableau 39 : Rémunération des astreintes

Service	2017	2018	2019	2020
Aqualac	8 119	9 038	7 837	8 438
Déchets	1 625	1 557	1 548	1 597
Patrimoine	0	968	1 573	1 573
Eau potable	12 831	13 105	23 534	23 977
Ports	0	0	697	772
Assainissement	21 607	29 129	28 169	28 477
TOTAL	44 183	53 797	63 359	64 834

Sources : Grand Lac

L'augmentation du montant des astreintes est corrélée avec l'évolution des compétences (eau potable, ports et assainissement).

La chambre invite l'EPCI à délibérer pour déterminer les cas où il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation, ainsi qu'à mettre à jour la liste des emplois concernés.

6.3.5- La NBI

Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 fixe les fonctions éligibles à la NBI et le niveau de bonification.

Au 1^{er} décembre 2020, 46 agents de Grand Lac en bénéficient. L'exercice de fonctions d'accueil à titre principal représente 46 % des NBI attribuées et concerne 21 agents.

L'équipe de contrôle a relevé une application non-conforme dans 26 situations :

- douze agents bénéficient d'une NBI au titre de l'« encadrement d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents » mais :
 - sept personnels encadrent moins de cinq agents et pour l'un d'entre eux, l'EPCI n'a pas pu produire l'arrêté d'attribution ;
 - cinq agents bénéficient de 25 points de NBI alors que cette fonction ouvre droit à 15 points : trois d'entre eux exercent une fonction ouvrant droit à 15 points et deux exercent une autre fonction ouvrant droit à 25 points (le directeur des ressources humaines et le responsable du service patrimoine et travaux) ;
- un chef de projet bénéficie de 25 points au titre de « fonctions pouvant s'assimiler à celles de chef de projet alliant compétences techniques, qualités d'animateur de projet et de négociateur », catégorie non prévue dans le décret n° 2006-779. Cet agent exerce toutefois une fonction ouvrant droit à 25 points ;
- la responsable du service eau potable bénéficie de 25 points au titre de « fonctions d'encadrement d'un service requérant une technicité de gestion », catégorie non prévue dans le décret n°2006-779. La fonction exercée ouvre droit à 15 points ;
- le responsable du centre aquatique bénéficie de 25 points au titre de l'encadrement d'un service administratif ;
- hormis les situations précédentes, dont sept s'appuient sur une décision de la CALB, 11 agents bénéficient de NBI sur la base d'un arrêté de la CALB¹²¹.

¹²¹ Au total, cela fait donc 18 agents qui bénéficient d'une NBI sur la base d'une décision de la CALB.

Par ailleurs, sur l'ensemble de la période, deux agents non titulaires ont bénéficié de la NBI, pour une durée d'un mois pour un agent et pour quelques jours pour un autre, alors que seuls les fonctionnaires ont droit à cette indemnité. Les sommes concernées n'ont pas fait l'objet de retenues.

Il n'a pas été identifié d'agents qui ne bénéficieraient pas de NBI alors que leur fonction y ouvrirait droit.

En réponse aux observations provisoires de la chambre qui l'invitait à se conformer aux dispositions du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006, l'ordonnateur a affirmé avoir revu tous les arrêtés de NBI pendant l'été 2021, ce que la chambre n'a pas été en mesure de vérifier.

6.3.6- La « prime Covid »

Le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 a institué une « prime exceptionnelle » pour les « agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire ». L'article 3 précise que « sont considérés comme particulièrement mobilisés [...] les personnels pour lesquels l'exercice des fonctions a, en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services conduit à un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail ou assimilé ». En application de l'article 8, « les modalités d'attribution de la prime exceptionnelle sont définies par délibération de l'organe délibérant. [...] Les bénéficiaires de la prime, le montant alloué et les modalités de versements sont déterminés par l'autorité territoriale ».

Par une délibération du 16 juin 2020, Grand Lac a instauré la prime exceptionnelle, qui distingue, en contradiction avec le décret, deux situations :

- les agents en présentiel, dits « opérationnels » (notamment service de traitement des eaux et de collecte des déchets), avec une prime maximum de 1 000 € ;
- les agents en télétravail, avec une prime maximum de 300 €.

Tableau 40 : Extrait de la délibération instaurant la « prime Covid »

Opérationnel		Télétravail	
Activité du 17 mars au 11 mai	Taux de prime octroyé	Activité du 17 mars au 11 mai	Taux de prime octroyé
Activité < 10 %	Pas de prime	Activité < 25 %	Pas de prime
Activité de 10 à 25 %	25 % de la prime		
Activité de 25 à 50 %	50 % de la prime	Activité de 25 % à 50 %	50 % de la prime
Activité de 50 à 75 %	75 % de la prime	Activité > 50 %	100 % de la prime
Activité > 75 %	100 %		

Source : délibération du 16 juin 2020

97 250 € ont été versés à 192 agents, soit environ 87 % de l'effectif de Grand Lac¹²² :

- un montant de 65 500 € a été attribué à 132 agents qui ont perçu la prime à taux plein. Parmi eux, il n'est pas possible d'identifier ceux qui étaient en « surcroît significatif de travail » et qui pouvaient légalement bénéficier de cette prime ;
- 31 750 € ont été attribués à 60 agents qui ont perçu un montant minoré. Ils ne remplissaient pas les conditions pour bénéficier de cette prime puisque leur activité était réduite. Onze d'entre eux étaient en outre en autorisation spéciale d'absence pendant une partie de la période d'état d'urgence sanitaire.

¹²² Par comparaison aux nombres d'emploi budgétaire pourvu au 31 décembre 2019 inscrit au CA (220 agents).

La chambre souligne le caractère illégal de l'attribution généralisée de cette prime qui revient explicitement à abonder le régime indemnitaire d'agents qui ont eu une activité moindre que d'habitude alors que l'ensemble de leurs autres éléments de rémunération étaient par ailleurs maintenus.

6.4- Conclusion intermédiaire

Le tableau des emplois ne contient pas toutes les informations réglementaires et ne fait pas l'objet d'une mise à jour rigoureuse.

Les effectifs et la masse salariale nette progressent de 12,5 % sur la période du fait de l'évolution des compétences et de la diminution du nombre d'emplois non pourvus. Un processus de pilotage de la masse salariale mériterait d'être mis en place.

Les cycles de travail, la mise en œuvre des comptes épargne-temps, les autorisations spéciales d'absence s'appuient uniquement sur des délibérations des ex communautés de communes et d'agglomération du lac du Bourget (CCLB et CALB).

La durée du temps de travail est inférieure à la durée légale et doit être revue en application de la loi de transformation de la fonction publique.

L'absentéisme est inférieur aux moyennes de la fonction publique grâce notamment à une politique volontariste.

Les heures supplémentaires payées pendant la période sous revue s'appuient sur une délibération qui ne fixe pas la liste des emplois pouvant en bénéficier. Il n'existe pas de système de pilotage des heures supplémentaires, ni de contrôle automatisé du temps de travail.

La délibération relative aux astreintes ne fixe pas la totalité des emplois soumis à des obligations d'astreintes.

La prime COVID a été versée dans des conditions irrégulières.

Accusé de réception préfecture

Objet de l'acte :

Présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes concernant la gestion de la Communauté d'agglomération au cours des exercices 2017 et suivants

Date de transmission de l'acte : 01/02/2022

Date de réception de l'accusé de réception : 01/02/2022

Numéro de l'acte : d4006 ([voir l'acte associé](#))

Identifiant unique de l'acte : 073-200068674-20220125-d4006-DE

Date de décision : 25/01/2022

Acte transmis par : ESTELLE COSTA DE BEAUREGARD ID

Nature de l'acte : Délibération

Matière de l'acte : 5. Institutions et vie politique
5.7. Intercommunalité
5.7.6. Autres