



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

GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE
(Département de l'Isère)

Exercices 2014 à 2018

Observations définitives
délibérées le 23 juillet 2020

SOMMAIRE

<u>SYNTHÈSE</u>	4
<u>RECOMMANDATIONS</u>	6
<u>1- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE</u>	8
<u>2- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME</u>	8
2.1- Présentation de la métropole de Grenoble	8
2.2- L'attractivité et le rayonnement du territoire métropolitain	9
2.3- Le projet métropolitain	10
2.4- Le périmètre de la métropole	10
<u>3- LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE ET LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES</u>	11
3.1- Les transferts communaux	12
3.1.1- Le caractère incomplet du transfert de la compétence voirie : la propreté urbaine et l'éclairage public	13
3.1.2- Les transferts d'actions suite aux transferts de compétences en matière d'énergie	14
3.1.3- Le transfert de la compétence développement économique	16
3.1.4- La définition des équipements d'intérêt métropolitain	20
3.1.5- Les modalités de calcul des charges transférées et le non-respect des règles d'évaluation	22
3.1.6- La mise en œuvre du dispositif de dette récupérable	32
3.2- Les transferts départementaux	33
3.2.1- Le montant des transferts départementaux	34
3.2.2- Le transfert des compétences sociales	35
3.3- Les transferts de personnel	37
3.4- L'état d'avancement des transferts patrimoniaux	40
<u>4- LA GOUVERNANCE DE LA MÉTROPOLE</u>	42
4.1- Les instances de gouvernance mises en place dans le cadre métropolitain	42
4.2- La gouvernance financière	44
4.2.1- Le pacte financier et fiscal de solidarité	44
4.2.2- La dotation de solidarité communautaire	46
4.3- Les relations avec l'État et les autres collectivités	47
4.3.1- Le pacte État-métropole	47
4.3.2- Le contrat de plan État-région	47
4.3.3- L'extension des compétences de la métropole vers d'autres compétences départementales	47
<u>5- L'IMPACT DE LA MISE EN PLACE DE LA MÉTROPOLE SUR LA PERFORMANCE DE SA GESTION</u>	48
5.1- Les mutualisations de services et l'impact sur les ressources humaines	48
5.1.1- L'impact sur les ressources humaines	48
5.1.2- Les mutualisations de services	50
5.1.3- L'extension des services communs	52
5.2- Les évolutions bâtimentaires	53
5.2.1- Un patrimoine dégradé et dispersé	53
5.2.2- Le projet immobilier	54
5.2.3- La validation du projet de construction d'un nouveau siège	55
5.2.4- Le modèle économique du projet	57
5.3- L'optimisation du service public	59
5.3.1- Les démarches dites de « modernisation administrative »	59
5.3.2- Le suivi de la qualité des services rendus et l'évaluation	60
5.3.3- Le dialogue de gestion et les accords de service	61
5.3.4- Le contrôle de gestion et le suivi des risques hors bilan	61
<u>6- LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE</u>	62
6.1- Le débat d'orientations budgétaires	63

6.2-	La programmation pluriannuelle de la métropole	64
6.2.1-	La programmation pluriannuelle en fonctionnement	64
6.2.2-	La programmation pluriannuelle des investissements	65
6.3-	L'absence de restes à réaliser en section d'investissement	66
6.4-	La qualité de la prévision budgétaire.....	66
6.5-	Le règlement budgétaire et financier	67
6.6-	Les provisions pour risques et charges	67
6.7-	La fiabilité des annexes budgétaires	69
7-	<u>LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA MÉTROPOLE</u>	<u>70</u>
7.1-	La contractualisation avec l'État	70
7.1.1-	Présentation du dispositif	70
7.1.2-	L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement	70
7.1.3-	L'objectif d'amélioration du besoin de financement	71
7.1.4-	L'atteinte des objectifs en 2018	72
7.1.5-	La soutenabilité des objectifs en 2019 et 2020	72
7.2-	Les grandes orientations stratégiques de la métropole	73
7.3-	L'analyse financière rétrospective	73
7.3.1-	La formation de l'autofinancement.....	74
7.3.2-	Les produits de gestion	75
7.3.3-	Les dotations de l'État	83
7.3.4-	Une fiscalité reversée en légère diminution	84
7.3.5-	Les charges de gestion	85
7.4-	Le financement des investissements	89
7.5-	L'endettement	91
7.5.1-	La structure de la dette	92
7.5.2-	Le niveau d'endettement et la capacité de désendettement	93
7.5.3-	Les opérations de renégociation et de couverture de la dette.....	94
7.5.4-	Les contrats d'échange de taux d'intérêt (swap).....	99
7.5.5-	Les émissions obligataires	100
7.5.6-	La dette garantie.....	101
7.6-	La trésorerie	102
7.7-	Comparaison de la situation de la métropole de Grenoble avec les autres métropoles	103
7.8-	Le bilan financier de la métropolisation au niveau du bloc communal	103
7.9-	La situation financière prospective	105
7.10-	Conclusion sur la situation financière.....	106

SYNTHÈSE

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit que les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants sont transformés en métropole de droit commun à compter du 1^{er} janvier 2015. Comptant un peu plus de 440 000 habitants, la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole est donc devenue la métropole Grenoble-Alpes Métropole à cette date, à périmètre inchangé. Il existe encore en son sein des syndicats intercommunaux de création ancienne regroupant plusieurs communes de la métropole.

La politique de la métropole en matière de relations avec les communes membres est de créer une « co-institution ». Cette politique de concertation, qui se manifeste par la tenue d'instances nombreuses et utiles, n'a pas permis de lever des points de blocage importants tels que l'adoption d'un pacte financier et fiscal, pourtant obligatoire, ou encore la révision de la dotation de solidarité communautaire, figée depuis 2008 sur des variables obsolètes. De même, soucieuse de l'équilibre financier des communes, la métropole n'a pas réussi à faire financer la compétence voirie à son juste niveau, ni la compétence ouvrages d'art¹. Ainsi, même si la métropole a mis en place des plans d'investissement répondant aux besoins prioritaires, des inquiétudes se font jour sur l'entretien de ce patrimoine.

En matière de mutualisations, si des avancées importantes ont été réalisées en 2015 par la création de services communs avec la commune-centre, le schéma de mutualisation a été adopté tardivement et est peu ambitieux. Le développement d'autres services communs sur des fonctions supports ou l'extension à d'autres communes n'est pas une priorité de la métropole.

La métropolisation a eu pour effet un quasi-doublement des effectifs entre 2014 et 2018 (+ 80 %). Cependant, une partie de l'augmentation de la masse salariale est due non aux transferts de compétences mais à des créations de poste, correspondant à ce qu'elle appelle un effet de « structuration ». De fait, sur la période, l'évolution de la masse salariale n'a pas été suffisamment maîtrisée, sa progression atteignant près de 10 % par exercice, hors effet des transferts. En règle générale, le pilotage de la masse salariale est à améliorer : la direction des ressources humaines ne s'est pas encore adaptée à cette augmentation des effectifs.

Le quasi-doublement des effectifs a incité la métropole à initier un projet de construction d'un nouveau siège, d'un montant de 86 M€. Pour justifier cet investissement important, la métropole met en avant des gains en fonctionnement lissés sur 30 ans, mais aussi en matières sociale et environnementale. Ces gains sont discutables au regard du poids de cet investissement à court et moyen termes. Par ailleurs, la chambre relève que le conseil métropolitain n'a pas été suffisamment informé des coûts et des options possibles lors du lancement de ce projet.

L'amélioration de la situation financière de la métropole, qui apparaît satisfaisante avant prise en compte des effets de la crise sanitaire de 2020, est, pour beaucoup, due aux transferts de compétences ainsi qu'au dispositif de dette récupérable. En intégrant le remboursement de dette récupérable, la capacité d'autofinancement nette de la métropole apparaît moins confortable. Si la capacité de désendettement respecte l'objectif fixé, l'encours de la dette augmente fortement, d'une part, du fait de la métropolisation, mais aussi, d'autre part, du fait de choix de gestion conduisant à étaler dans le temps certaines charges conséquentes, notamment celles liées à la dette envers le syndicat mixte des transports en commun et la SEM Gaz et Electricité de Grenoble.

¹ On entend par ouvrages d'art de voirie les ponts, passerelles, tunnels ouverts à la circulation, murs de soutènement et autres ouvrages stratégiques liées à la circulation.

En matière de gestion de la dette, la métropole a dû assumer les conséquences de décisions passées, notamment en sécurisant un emprunt structuré très risqué, pour un coût de 25,5 M€. Si le profil de son encours s'est amélioré, il présente toujours certains risques face auxquels la métropole n'a pas constitué de provisions. Elle assume par ailleurs un coût de 5 M€ par an correspondant aux contrats d'échange de taux d'intérêt souscrits.

La situation financière de la métropole pourrait se tendre à moyen terme, même si l'analyse prospective, établie en 2019 avant la crise sanitaire du covid19 et qui doit être revue en conséquence, montre des agrégats satisfaisants jusqu'en 2023.

La métropole est en réalité encore largement en constitution, quatre ans après sa création, et les processus de pilotage de la masse salariale et de la performance ne sont pas mis en place complètement (réorganisation de la fonction ressources humaines, dialogues de gestion). Il n'est d'ailleurs pas possible de mesurer si la création de la métropole a eu un effet d'entraînement démographique ou économique. De même, il n'est pas possible d'apprécier l'amélioration du service rendu aux usagers, non par manque de recul mais parce que la métropole n'a pas encore développé cette démarche de suivi.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : étendre les périmètres des services communs à d'autres fonctions supports et d'autres communes.

Recommandation n° 2 : conclure un pacte financier et fiscal de solidarité.

Recommandation n° 3 : réviser les modalités d'attribution de la dotation de solidarité communautaire.

Recommandation n° 4 : mettre en place des objectifs et indicateurs par politique publique afin de suivre les évolutions du service rendu.

Recommandation n° 5 : mettre en conformité le temps de travail de l'ensemble des agents avec la durée légale de 1 607 heures par an.

Recommandation n° 6 : réviser la politique de provisionnement afin d'y intégrer l'ensemble des risques et charges identifiés.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la métropole de Grenoble pour les exercices 2014 à 2018, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 15 janvier 2019, adressée à M. Christophe Ferrari, président de l'établissement depuis le 25 avril 2014. M. Marc Baïetto, son prédécesseur durant la période contrôlée, en a également été informé le 28 juin 2019.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, et portant sur la mise en place des métropoles.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 septembre 2019 avec M. Ferrari et le 5 septembre 2019 avec M. Baïetto.

Lors de sa séance du 30 septembre 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 10 décembre 2019 à M. Ferrari. Le rapport d'observations provisoires a également été communiqué à M. Baïetto ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 23 juillet 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent contrôle de la chambre a donné lieu à un rapport d'observations définitives du 21 avril 2016.

Il contenait quatre recommandations :

1. adapter le niveau des subventions d'équipement allouées dans le cadre des compétences de la métropole aux ressources propres disponibles ;
2. définir une stratégie de gestion des risques liés aux emprunts structurés ;
3. mettre en conformité le temps de travail de l'ensemble des agents avec la durée légale de 1 607 heures par an ;
4. améliorer le renouvellement du réseau d'eaux pluviales.

Seule la recommandation n° 3 n'a pas été mise en œuvre.

En effet, selon le président de la métropole, le processus de métropolisation, complexe et très mobilisateur des services, n'a pas laissé le temps de procéder à cette mise en conformité. Il précise en réponse aux observations provisoires que la régularisation de la durée du temps de travail sera abordée au cours du second semestre 2020².

En outre, la métropole n'a toujours pas institué un suivi automatisé des heures travaillées permettant d'indemniser les heures supplémentaires selon les dispositions du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Or ces dernières représentent un volume de 31 870 heures payées en 2018, avec un coût de 124 872 €.

2- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

2.1- Présentation de la métropole de Grenoble

La communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole est née le 1^{er} janvier 2000 de la transformation de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise. Elle a fusionné, au 1^{er} janvier 2014, avec les communautés de communes du Balcon-Sud de Chartreuse (CCBSC) et du Sud Grenoblois (CCSG), portant de 23 à 49 le nombre de communes membres³.

L'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, prévoit que les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants sont transformés en métropoles de droit commun à compter du 1^{er} janvier 2015. Comptant un peu plus de 440 000 habitants, la communauté d'agglomération est donc devenue métropole Grenoble-Alpes Métropole⁴ à cette date.

² Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux concernés disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Le régime du temps de travail doit ainsi être établi sur la base d'une durée annuelle de 1 607 heures (article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique).

³ À cette occasion, certaines compétences ont été restituées aux communes des anciens EPCI (petite enfance pour Le Sud Grenoblois, jeunesse pour Le Balcon Sud de Chartreuse).

⁴ Décret du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Grenoble-Alpes Métropole ».

Tableau n° 1 : Principales données organisationnelles et financières

Population	451 752 habitants	Effectifs	1 670,53*
Recettes de fonctionnement	390,5 M€	Dépenses d'investissement	195,07 M€
Charges de personnel	69,6 M€	Recettes d'investissement	200,20 M€
Résultat de fonctionnement	40,7 M€		

Source : compte administratif 2018 *emplois permanents (source métropole)

L'ancienne communauté d'agglomération était historiquement peu intégrée, ce qui a perduré : le coefficient d'intégration fiscale (CIF)⁵ de la métropole est en effet inférieur à la moyenne de sa strate, sauf en 2018 en raison des modalités de calcul du CIF 2018, son décalage se réduisant progressivement⁶.

Tableau n° 2 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

En %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CIF de la Métropole	31,41 %	39,41 %	30,75 %	36,39 %	37,13 %	37,94 %
CIF moyen de la strate	34,22 %	44,63 %	46,86 %	46,32 %	27,01 %	45,89 %

Source : fiches « DGF » de la métropole.

2.2- L'attractivité et le rayonnement du territoire métropolitain

La publication « Métroscope » de juin 2017, éditée par la Fédération nationale des agences d'urbanisme, l'Assemblée des communautés de France, France Urbaine et le commissariat général à l'égalité des territoires, compare les situations de 15 métropoles. La métropole a publié aussi en 2017 le « baro' métropole », qui compare sa situation à celle de 13 autres métropoles. La note d'analyse de France Stratégie de novembre 2017 sur la dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants apporte aussi des données.

La population de la métropole représente 33 % de la population du département de l'Isère (2016). La variation de population est légèrement positive entre 2011 et 2016 (+ 0,3 %), en deçà des données départementales (+ 0,6 %), notamment du fait du solde des entrées-sorties, qui est négatif à hauteur de - 0,4 %. Selon la métropole, les données de population sont alarmantes à long terme, sans que cela soit dû à un effet de périurbanisation. La croissance de l'emploi n'apporte pas d'habitants, contrairement aux autres métropoles.

Le Métroscope classe ainsi la métropole dans la catégorie des métropoles « faiblement dynamiques ». De fait, l'aire urbaine de Grenoble est plus dynamique (bien qu'en tout état de cause faiblement dynamique) que le territoire même de la métropole. La dynamique d'emploi est inversée, plus forte dans les territoires avoisinants qu'au centre. La métropole n'est attractive que sur le plan régional et non national (solde migratoire négatif vis-à-vis du reste de la France mais positif vis-à-vis de la région), contrairement à Lyon.

La part des ménages fiscaux imposés est comparable à celle de l'Isère (56,4 % pour la métropole contre 55,1 % pour l'Isère), de même que le revenu disponible médian (21 771 € contre 21 884 €). Par rapport au département, le taux de pauvreté est plus élevé (13,9 % contre 11,5 %) ainsi que le taux de chômage (13,2 % contre 11,7 %). En revanche, les autres métropoles présentent en moyenne un taux de pauvreté bien supérieur (17 % en 2013).

⁵ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

⁶ Le CIF moyen des métropoles a enregistré une forte diminution en 2018 suite à l'entrée dans le calcul du CIF de droit commun d'EPCI issus de la nouvelle carte intercommunale. Le CIF moyen concerne à la fois les métropoles et les communautés urbaines, catégorie d'EPCI à forte population et faible CIF tirant le CIF moyen vers le bas, ce qui permet d'ailleurs d'expliquer qu'aucune métropole n'ait un CIF inférieur au CIF moyen en 2018.

La métropole, en tant que territoire, bénéficie d'un certain rayonnement du fait notamment de la présence d'une université avec une activité de recherche dynamique (7^{ème} université française au classement de Shanghai 2018 ; 4^{ème} université française au classement CWUR 2018-2019). Elle compte un nombre important d'étudiants (12 % de la population), mais leur nombre a baissé depuis 2008 dans des proportions plus importantes qu'ailleurs. La part des cadres exerçant des fonctions de conception-recherche est de 40 % (contre 23 % en moyenne) et 18 % des salariés travaillent dans des entreprises étrangères. D'ailleurs, la part des nouveaux salariés arrivant de l'étranger est importante. D'une façon générale, la métropole comporte d'importantes implantations industrielles (STMicroelectronics, Siemens, Schneider, Rolls Royce, Air Liquide, General Electric).

Le Métroscope a classé les 15 métropoles en trois groupes, selon leur dynamique démographique, économique et résidentielle. La métropole grenobloise est classée dans le groupe médian des métropoles à dynamique démographique faible à modérée et avec un emploi dans la sphère productive en recul, même s'il est relevé que Grenoble est la seule métropole à voir se stabiliser ses emplois productifs.

Le territoire est ainsi contrasté. Présentant des données démographiques peu favorables, la situation économique et de l'emploi est pourtant relativement positive.

Ces caractéristiques préexistaient à la constitution de la métropole en tant que nouvel établissement public de coopération intercommunal.

2.3- Le projet métropolitain

En février 2017, la métropole a initié sa démarche de projet métropolitain, qui visait à identifier les grands enjeux de la métropole à l'horizon 2030.

Au terme de plus de deux ans d'élaboration par les élus et les citoyens, le conseil métropolitain a adopté le 5 avril 2019 un « manifeste pour une cité métropolitaine » et constaté la clôture de la démarche. La participation citoyenne a cependant été relativement faible (70 apports sur la plateforme participative, panel de 23 « jeunes » au lieu des 50 prévus).

Ce document, d'une trentaine de pages, présente des « marges de progrès » qui, pour certaines, sont assez précises, mais n'est assorti d'aucune échéance hormis celle de 2030 et le conseil métropolitain n'a au demeurant pris aucun engagement en ce sens.

La délibération du conseil métropolitain du 5 avril 2019 prévoit d'ailleurs que, même si la démarche en elle-même est achevée, d'autres débats publics sur des grands sujets pourraient être organisés.

Plus qu'un document opérationnel pour l'avenir, la démarche a été l'occasion pour la métropole de faire le bilan de l'existant.

2.4- Le périmètre de la métropole

Le projet métropolitain aurait pu porter sur le périmètre métropolitain. En effet, il existe encore en son sein des syndicats intercommunaux de création ancienne regroupant quelques communes membres de la métropole.

Certains d'entre eux ont pu être identifiés : le syndicat intercommunal de la rive gauche du Drac (SIRD), le syndicat intercommunal pour les télécommunications et les prestations informatiques (SITPI), le syndicat intercommunal du Néron, le syndicat intercommunal de musique Jean-Wiéner :

- ♦ le SIRD regroupe six communes (Seyssins, Seyssinet-Pariset, Fontaine, Sassenage, Noyarey, Veurey-Voroize) et exerce des compétences diverses comme la concertation et la réflexion sur les aménagements, équipements ou projets spécifiques à la rive gauche du Drac, la construction et la maintenance des équipements sportifs liés aux équipements scolaires du second degré, l'insertion et l'emploi, et la prévention de la délinquance ;
- ♦ le SITPI regroupe quatre communes (Echirolles, Fontaine, Le Pont-de-Claix, Saint-Martin-d'Hères) et a pour objet de mettre à disposition des moyens et des compétences informatiques et téléphoniques ;
- ♦ le SIVOM du Néron regroupe six communes (Fontanil-Cornillon, Mont-Saint-Martin, Proveyzieux, Quaix-en-Chartreuse, Saint-Égrève et Saint-Martin-le-Vinoux) et exerce des compétences en matière de promotion d'actions en faveur de l'emploi et de la formation, d'aide au fonctionnement du centre de planification et d'éducation familiale, de réalisation et de gestion des équipements sportifs intercommunaux, et d'éducation sportive des jeunes ;
- ♦ le SIM Jean-Wiéner regroupe deux communes (Echirolles et Pont-de-Claix). Sa compétence porte sur la gestion d'un conservatoire à rayonnement intercommunal.

Une partie des compétences de deux de ces syndicats (SIRD et SIVOM du Néron) est transférée à la métropole en 2019 (insertion et emploi) mais ceux-ci perdurent. Cette situation va à l'encontre de l'objectif national de diminution des syndicats de communes et, ce, d'autant plus, sur le territoire d'une métropole.

3- LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE ET LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

La création de la métropole a eu des effets importants sur les compétences exercées par les communes membres et, dans une moindre mesure, pour le département de l'Isère. En effet, la métropole a été dotée de compétences supplémentaires dans de nombreux domaines : voirie, développement économique (zones d'activités économiques notamment et locaux commerciaux), énergie (gaz, électricité, chauffage urbain), eau potable, urbanisme (plan local d'urbanisme intercommunal), tourisme, logement et foncier, politique de la ville mais aussi sport et culture⁷.

Le transfert des compétences entraîne parallèlement le transfert des droits et obligations qui y sont attachés, de l'actif et du passif qui y sont liés ainsi que celui des agents concernés.

L'incidence financière des transferts de compétences est prise en compte par l'attribution de compensation (AC). L'attribution de compensation est le solde des recettes issues de la fiscalité économique et des charges (le coût des services) transférées par les collectivités territoriales à la métropole. Elle ne peut être indexée sauf si l'assemblée délibérante de la métropole en a décidé ainsi à l'unanimité lors de la fixation des montants. Elle évolue en fonction des transferts de charges opérés vers la métropole. L'évaluation des charges transférées doit être approuvée par une commission locale d'évaluation de charges transférées (CLECT). Concrètement, l'attribution de compensation est un reversement de fiscalité vers les communes membres, qui diminue du fait de la montée en puissance des charges transférées. Elle est ainsi passée de 131,5 M€ en 2014 à 98,4 M€ en 2018.

⁷ Le stade des Alpes, la patinoire Pôle sud, la base nautique, le vélodrome d'Eybens, la maison de la culture de Grenoble et la scène nationale « l'Hexagone » ont été déclarés d'intérêt métropolitain par délibération du 3 novembre 2016.

3.1- Les transferts communaux

Durant la période, six CLECT se sont réunies⁸. Sur les 36,8 M€ de charges transférées par les communes à la métropole, 29,3 M€, soit 79,5 %, l'ont été lors de la première CLECT de novembre 2015. Lors de ce premier transfert, la compétence voirie et déplacements est majoritaire puisqu'elle représente 63,5 % des charges transférées (18,6 M€).

La seconde vague importante de transferts a eu lieu en 2017, du fait du transfert de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (sans lien avec la métropolisation), de la compétence d'entretien et renouvellement des ouvrages d'art, ainsi que de la reconnaissance de l'intérêt métropolitain de trois équipements.

Tableau n° 3 : Charges nettes transférées par les communes à la métropole (en k€)

Compétences	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Développement économique	4 176	23	- 104	23	4 119
<i>dont économie et insertion par l'économie</i>	2 947				
<i>dont marché d'intérêt national</i>	572				
<i>dont locaux économiques</i>	464	23			
Eaux pluviales (réseaux)	259				259
Energie	- 3 442	16		- 20	- 3 446
<i>dont concession GEG (recettes transférées)</i>	- 2 891				
<i>dont DSP réseau de chaleur CCIAG (idem)</i>	- 575				
Enseignement supérieur (ESAD)	1 409				1 409
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations			2 227	192	2 420
Incendie	1 124				1 124
Equipements d'intérêt métropolitain			2 456		2 456
<i>dont Hexagone</i>			421		
<i>dont MC2</i>			1 975		
<i>dont vélodrome</i>			61		
Politique de la ville	62				62
Tourisme	680				680
<i>dont office de tourisme de Grenoble</i>	695				
Urbanisme	898	256			1 154
<i>dont élaboration documents urbanisme</i>	898				
<i>dont révision documents urbanisme</i>		256			
Voie, déplacements, accessibilité	18 599	212	1 414	665	20 890
<i>dont voirie</i>	14 962	212	- 68	24	
<i>dont stationnement en ouvrage</i>	2 604				
<i>dont gestion de l'espace public</i>	516				
<i>dont service déplacement accessibilité</i>	452				
<i>dont GER ouvrages d'art</i>			701		
<i>dont inspection, contrôle, entretien léger ouvrages d'art</i>			670		
Dettes récupérables⁹	1 016	167			1 183
Environnement de travail	353				353
Fonctions support	2 654				2 654
TOTAL des charges transférées	29 286	675	6 008	861	36 829

Source : CRC d'après données métropole

⁸ Novembre 2015, novembre 2016, mai 2017, novembre 2017, octobre 2018, novembre 2018.

⁹ Est inscrite ici seulement la charge financière annuelle (les charges d'intérêt).

Il n'y a pas eu de charge transférée en matière de compétence « eau », prise en charge par la métropole au 1^{er} janvier 2015, étant considéré que, s'agissant d'un service public industriel et commercial, les budgets avaient vocation à être équilibrés¹⁰. Le transfert a entraîné la clôture du budget annexe eau dans 44 communes, la dissolution ou la réduction de périmètre de quatre syndicats (SIVIG, SIEC, SIED et SIERG) et le transfert de 70 M€ d'emprunts (dont 50 M€ émanant des communes et 20 M€ repris des syndicats).

Parmi les récentes évolutions significatives, l'équipement Alpexpo a été transféré au 1^{er} janvier 2019 (cf. infra), la compétence emploi-insertion était en cours de transfert lors de l'exercice 2019 (cf. infra) et des réflexions portent sur le transfert de l'éclairage public pour 2020 ou au-delà.

Ce dernier point n'est pas encore arrêté bien que le représentant de l'État dans le département ait expressément demandé que cette compétence soit effective au 1^{er} janvier 2020, s'agissant selon lui d'une compétence transférée obligatoirement depuis le 1^{er} janvier 2015 (cf. infra).

♦ La charge transférée en matière de stationnement en ouvrage

Depuis 2015, la métropole est chargée de la gestion et de l'entretien de dix-neuf parcs de stationnement en ouvrage et de deux parcs en enclos qui lui ont été transférés par la commune de Grenoble. Le budget principal verse chaque année une subvention d'équilibre de 2,6 M€ au budget annexe « stationnement en ouvrage ». Cette subvention est issue des négociations entre la commune de Grenoble et la métropole dans le cadre de la CLECT suite aux transferts des parcs. Il s'agit de l'équivalent d'une subvention d'équilibre projetée à partir de l'analyse économique des équipements, afin que le budget annexe maintienne une capacité d'autofinancement nette positive et une capacité de désendettement inférieure à dix ans.

L'article L. 2224- 2 du CGCT autorise, sous certaines conditions, l'octroi de subventions à un service public industriel et commercial, qui a normalement vocation à s'équilibrer.

Dans tous les cas, la décision de l'organe délibérant 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, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent.

Le calcul de la charge transférée par la CLECT est une question distincte de la subvention annuelle accordée à ce budget annexe, qui doit respecter la réglementation susmentionnée.

L'organe délibérant subventionne ainsi ce budget sans apporter les justifications requises par la loi. La métropole doit veiller à respecter l'article L. 2224-2 du CGCT. Par ailleurs, le montant de la subvention d'équilibre du budget stationnement, un temps maintenu à 2,6 M€, est, selon l'ordonnateur en réponse aux observations de la chambre, ajusté en rapport avec le profil d'extinction de la dette, ce qui permet de le réduire chaque année : 2,5 M€ en 2019, 2,2 M€ en 2020, 2,1 M€ en 2021 et 1,5 M€ en 2022.

3.1.1- Le caractère incomplet du transfert de la compétence voirie : la propreté urbaine et l'éclairage public

Le transfert de la compétence voirie porte, selon l'article L. 5217-2 du CGCT sur la « création, l'aménagement et l'entretien de voirie ».

¹⁰ La mission « eau », ayant rendu son rapport le 18 décembre 2015, avait constaté que les budgets transférés présentaient, globalement, une CAF brute de 6,8 M€, couvrant l'annuité en capital de la dette de 3,3 M€, et une CAF nette de 3,5 M€. La capacité de désendettement établie était de 7,34 ans.

Le transfert de la compétence n'a pas porté sur le service des espaces verts ou de propreté urbaine, qui restent communaux. La commune de Grenoble, par exemple, a conservé 190 agents dans son service espaces verts et 239 agents dans son service propreté urbaine. Si cette absence de transfert s'entend pour les espaces verts, sauf pour la part qui constitue l'accessoire de la voirie, elle est très contestable pour le service propreté urbaine. En effet, la jurisprudence administrative a reconnu dans des situations comparables que le transfert de la compétence voirie dans sa composante « entretien » entraîne celui du balayage, du nettoyage et du déneigement¹¹.

En revanche, sur les voiries départementales transférées, la métropole prend effectivement en charge le nettoyage et le déneigement. Selon son origine, la situation de la voirie n'est donc pas cohérente.

Pareillement, l'éclairage public n'a pas été transféré par les communes à la métropole, malgré la demande du préfet.

Il serait de bonne pratique que la gestion de l'éclairage public suive le transfert de la voirie, afin d'assurer une cohérence des interventions et de permettre des économies d'échelle.

3.1.2- Les transferts d'actions suite aux transferts de compétences en matière d'énergie

En application de l'article L. 5217-2 du CGCT, parmi les compétences transférées de la commune de Grenoble à la métropole au 1^{er} janvier 2015, se trouvaient les compétences suivantes :

- ♦ la « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz » ;
- ♦ la « création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ».

Les conséquences directes de ce transfert de compétence étaient, d'une part, le transfert des contrats de concession de la commune de Grenoble avec les sociétés d'économie mixte Gaz Électricité de Grenoble (GEG) et Compagnie de chauffage intercommunal (CCIAG) et, d'autre part, le transfert à la métropole de plus de deux tiers des actions détenues par la commune dans le capital de ces SEM (art. L. 1521-1 du CGCT)¹².

3.1.2.1- La SEM GEG

Gaz Électricité de Grenoble assure la production, la fourniture et la distribution de gaz et d'électricité. Depuis l'ouverture des marchés de l'énergie, elle commercialise aussi, grâce à ses filiales, de l'électricité et du gaz dans toute la France. L'entreprise est le sixième distributeur d'électricité et le quatrième distributeur de gaz en France.

¹¹ CE, 18 avril 1980, commune de Couzon-au-Mont-d'Or c/ communauté urbaine de Lyon, n° 04488 ; CE, 18 mai 1988, commune de Décines-Charpieu c/ communauté urbaine de Lyon, n° 53575 ; CAA Nancy, 17 janvier 2013, communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier, n° 11NC01146. De même, TA de Rouen, 7 juillet 2016, n° 1401812 relatif à la situation d'une métropole : « Il résulte de ces dispositions et de l'article L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales et de l'article 4 du décret n° 2014-1604 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole Rouen Normandie, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, que la réparation du dommage subi par un piéton qui a chuté sur le trottoir en glissant sur le sol recouvert de feuilles n'incombe plus, à la date du jugement, à la commune sur le territoire de laquelle s'est produit l'accident, mais à la métropole s'agissant de la responsabilité pour défaut d'entretien normal de la voie publique ».

¹² L'article L. 1521-1 du CGCT dispose que la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences.

Dans le cadre du transfert à la métropole de la compétence « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz », la métropole perçoit désormais en tant que concédant la redevance annuelle de 2,9 M€ que la SEM versait à la commune. Pour finaliser le transfert de compétence, la métropole devait devenir actionnaire de la SEM GEG.

Alors que la compétence a été transférée au 1^{er} janvier 2015, cette cession a été très tardive et n'est intervenue qu'en 2018 après délibération du conseil métropolitain du 6 avril 2018.

La commune de Grenoble détenait 828 619 actions sur les 1 657 075 de la SEM (soit un peu plus de 50 %), pour un capital social total de 25,26 M€. La métropole a acquis les deux tiers des actions détenues par la commune, soit 552 413 actions.

Le prix de cession des actions devait être défini entre les deux parties. Pour ce faire, plusieurs méthodes ont été utilisées, donnant plusieurs niveaux de valorisation des actions :

- méthode patrimoniale¹³ : 36 €, soit un prix d'acquisition des deux-tiers des actions de Grenoble de 19,9 M€ ;
- valorisation par les multiples¹⁴ : 25 € ou 42 € (deux sous-méthodes), soit un prix d'acquisition des deux-tiers des actions de Grenoble de 13,8 M€ ou 23,2 M€ ;
- méthode DCF (« Discounted Cash Flows »)¹⁵ : 52 €, soit un prix d'acquisition des deux-tiers des actions de Grenoble de 28,7 M€.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait part d'une autre étude, dont le rapport à l'assemblée ne faisait pas état et que la chambre n'a pas pu consulter, établie sur la base des comptes 2015, proposant une valorisation entre 69 € et 78 €.

Le prix retenu a été de 55 € par action, soit une cession de la commune à la métropole de 30,4 M€. Ce prix est supérieur à l'ensemble des résultats des différentes méthodes de valorisation, dont la moyenne donnait un prix unitaire des actions de 38,75 € (soit 21,4 M€ d'actions à acquérir par la métropole).

Cet écart entre les résultats des évaluations effectuées et le prix retenu n'est pas explicité dans la délibération du 6 avril 2018. Les conseillers métropolitains n'en ont d'ailleurs pas eu connaissance. Ils ont donc validé un prix unitaire de 55 €, sans élément d'information.

Eu égard à l'importance du prix de cession, il a été défini un échancier de paiement entre la métropole et la commune de Grenoble. Dès 2018, la métropole a payé 6,1 M€ tandis que les 24,3 M€ restants seront étalés sur 24 ans (sans intérêt financier), soit 1 M€ par an. Il est prévu dans le pacte d'actionnaires que l'évolution de la répartition des sièges au sein du conseil d'administration suive le rythme de l'échancier de paiement. La métropole ne disposera donc de l'ensemble de ses sièges qu'à la dernière échéance en 2042.

Ainsi, le transfert des actions entre la métropole et la commune, particulièrement tardif, ne sera pleinement effectif qu'en 2042. Le dispositif retenu retarde ainsi l'effectivité des transferts.

¹³ Les méthodes patrimoniales reposent sur la valorisation des postes de bilan. La valeur ainsi calculée ne traduit donc pas les anticipations, relatives à la rentabilité future, mais bien la valeur de l'entreprise à l'instant de la valorisation dans une logique liquidative.

¹⁴ Il s'agit dans cette méthode de déterminer un agrégat financier (chiffre d'affaires, marge brute, résultat d'exploitation, représentatif de la capacité bénéficiaire de l'entreprise, puis de lui affecter un multiple issu de transactions portant sur des sociétés présentant un profil similaire en termes de taille, marchés, risques et de données boursières d'entreprises comparables.

¹⁵ Cette méthode valorise l'entreprise par la somme des valeurs actuelles des flux de trésorerie revenant aux apporteurs de fonds (actionnaires et prêteurs), actualisés à un taux représentant leur exigence en matière de rentabilité.

3.1.2.2- La SEM CCIAG

La compagnie de chauffage intercommunale de l'agglomération grenobloise (CCIAG) est une entreprise transformatrice d'énergie, productrice et distributrice de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire. Elle gère le second réseau de chaleur de France après Paris et propose des solutions qui contribuent à l'efficacité énergétique, à la maîtrise des charges, et au respect de l'environnement.

Dans le cadre du transfert à la métropole de la compétence « création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains », la métropole perçoit désormais en tant que concédant la redevance annuelle de 575 k€ que la SEM versait à la commune. Pour finaliser le transfert de compétence, la métropole doit devenir actionnaire de la SEM en acquérant au moins deux tiers des actions de la commune.

En 2019, le transfert des actions n'a toujours pas eu lieu alors que la métropole a pris la compétence le 1^{er} janvier 2015.

Il conviendra, au contraire de ce qui a été fait pour la SEM GEG, d'informer le conseil métropolitain en expliquant le prix retenu par rapport aux évaluations diligentées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que des discussions sont en cours avec la commune de Grenoble.

3.1.3- Le transfert de la compétence développement économique

3.1.3.1- L'étendue de la prise de compétence

La métropole de Grenoble, sous son statut antérieur de communauté d'agglomération, exerçait déjà des compétences en matière de développement économique, ainsi qu'en disposait l'article L. 5216-5 du CGCT, mais son intervention était limitée à la reconnaissance de l'intérêt communautaire des actions par l'organe délibérant¹⁶. L'article L. 5217-4 du CGCT, portant sur les compétences des métropoles, dispose que ces mêmes compétences sont de plein droit et que la métropole les exerce en lieu et place des communes membres (actions de développement économique ; création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire).

La notion d'« actions de développement économique » n'est pas définie et l'organe délibérant a précisé ses contours dans une délibération du 7 novembre 2014. La métropole est devenue seule responsable au sein du bloc local en matière de politiques de développement économique, de promotion du territoire, de soutien au tourisme d'affaires et aux colloques scientifiques et universitaires, de soutien à l'université et aux établissements de recherche, de soutien à l'innovation, aux transferts de technologie et aux pôles de compétitivité, de soutien aux « clusters »¹⁷ et groupements d'entreprises, de soutien à la création d'activité, aux incubateurs et pépinières d'entreprises et au développement de l'économie sociale et solidaire, de soutien à l'artisanat et au commerce. La métropole assure la gestion de l'implantation des activités économiques et commerciales, l'aménagement et la gestion des zones d'activités économiques et élabore les stratégies de dynamisation et de revitalisation commerciales. Elle peut notamment à ce titre prendre la gestion d'équipements d'intérêt métropolitain (ce qui suppose que le conseil métropolitain reconnaisse cette nature à l'équipement).

¹⁶ « La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

^{1°} En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ».

¹⁷ Grappes industrielles ou pôles de compétitivité.

Aux termes de la délibération, les communes membres restent compétentes pour l'animation locale, l'organisation de marchés et foires, l'accueil de « premier niveau » des entreprises et la gestion des locaux commerciaux communaux.

La difficulté d'appréhension du contour de la compétence et la précision, dans la délibération, du fait que les communes conservaient certains éléments de la compétence, ont pu amener des communes membres à conserver, même de façon résiduelle, des agents attachés à ces fonctions, ainsi que l'a relevé la chambre dans ses rapports sur les communes de Fontaine (2017) et Echirolles (2018), ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit des textes.

La métropole, qui ne s'est pas saisie de cette question, ignore combien d'agents communaux restent affectés à des fonctions liées au développement économique.

Concrètement, le transfert de compétence a porté sur cinq éléments :

- le transfert des locaux économiques, pour 487 k€ ;
- le transfert du marché d'intérêt national de Grenoble, pour 572 k€ ;
- le transfert de la participation au syndicat mixte Alpes Abattage, pour 151 k€ ;
- le transfert des services de développement économique et des interventions afférentes auprès des entreprises, pour 2 947 k€ ;
- le transfert des zones d'activités existantes (56 zones sur 23 communes). Le transfert des zones d'activité devait s'accompagner en 2016 d'une évaluation du coût de leur entretien, qui n'a pas été réalisée.

Dans son rapport sur la gestion de la commune de Grenoble (2018), la chambre avait relevé que la gestion de l'équipement Alpexpo (palais des expositions et congrès) n'avait pas été transférée à la métropole alors qu'il s'agissait d'un outil de nature économique lié à l'attractivité du territoire, ayant une vocation dépassant le périmètre de la commune de Grenoble. Ce transfert a été réalisé au 1^{er} janvier 2019.

Enfin, au 1^{er} janvier 2019, la compétence « emploi et insertion » a été transférée dans son intégralité à la métropole (délibération du 28 septembre 2018). Auparavant, elle était partagée entre communes ou syndicats intercommunaux et la métropole. Les communes assuraient le financement des missions locales et des maisons de l'emploi et la métropole portait et finançait une partie importante des actions mobilisées par les missions locales et les maisons de l'emploi. Ce partage instauré par la délibération du 7 novembre 2014 définissant le contour du transfert de compétence, n'était pas satisfaisant et, au surplus, contradictoire avec le contenu même de la délibération affirmant que « *le développement économique doit être mis au service de l'emploi pour tous* ».

À compter du 1^{er} janvier 2019, la métropole est pleinement compétente en la matière, liant ainsi développement économique et emploi, ce qui constitue une évolution positive, favorisée par l'expérience concluante du service commun en la matière, alors qu'un certain nombre de communes était initialement opposées à ce transfert.

3.1.3.2- Les effets de la prise de compétence

En matière de transfert des services de développement économique des communes, la charge transférée provient très majoritairement des services de la commune de Grenoble (2 597 k€ sur 2 947 k€). Au-delà du personnel grenoblois¹⁸ (1,3 M€), le transfert a notamment porté sur les subventions en fonctionnement (946 k€) et en investissement (112 k€).

¹⁸ Les vingt agents du service « économie », soit une masse salariale de 885 k€, et les sept agents du service « initiative emploi », soit une masse salariale de 304 k€, ont été transférés à la métropole, ainsi que quelques autres agents pour un total de 1,3 M€.

Les autres communes de la métropole ont transféré peu de personnels et de charges : Echirrolles (166 k€), Sassenage (44 k€), Pont-de-Claix (40,5 k€), Saint-Martin-d'Hères (46 k€), Fontaine (33 k€) et Meylan (20 k€).

Si, selon la métropole, la prise de compétence dans son entièreté a eu un effet de taille critique et a permis une harmonisation des pratiques et une meilleure lisibilité pour les acteurs, elle n'a pas apporté de moyens supplémentaires pour mener cette politique.

En effet, la prise de compétence de la métropole a surtout consisté en une fusion des services de la métropole et de la commune de Grenoble. La métropole souhaite rester, dans la mesure du possible, dans les enveloppes budgétaires transférées par les communes.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement entre 2015 et 2018 est due principalement à l'augmentation du budget de 200 k€ concernant les actions envers le commerce et la prise en charge par la métropole de 720 k€ au titre de l'équipe « Invest in Grenoble » (cf. infra).

Par ailleurs, la métropolisation n'a pas pour effet d'augmenter les dépenses d'investissement en la matière (en effet, l'accroissement des dépenses est dû, selon la métropole, à des soutiens à des projets engagés avant 2015).

Tableau n° 4 : Évolution du budget « développement économique » de la métropole, avant et après transfert (en k€)

	2014 (avant transfert)	2015 (après transfert)	2018 (3 ans après transfert)
Dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel	EPCI : 1 408 Communes : 2 652 (= 4 060)	4 151	5 288
Dépenses de personnel	EPCI : 512 Communes : 840 (1 352)	1 334	1 767
Total dépenses de fonctionnement	5 413	5 485	7 055
Dépenses d'investissement	EPCI : 11 824 Communes : 120	13 807	13 415
Total fonctionnement et investissement	17 357	19 293	20 471

Source : métropole. Les données 2014 des communes sont issues du rapport de la CLECT.

En réalité, la compétence de développement économique de la métropole n'a pas fait l'objet d'une nouvelle structuration. Par délibération du 21 mai 2015, le conseil métropolitain a souhaité évaluer sa politique économique, pour lui permettre d'adapter si nécessaire son organisation. Cette évaluation ne devait cependant être finalisée qu'à la fin de l'année 2019, même si une version provisoire était disponible.

Le premier constat est celui d'un manque de visibilité de l'intervention économique de la métropole, tant en externe (autres collectivités publiques, entreprises) qu'en interne (élus et services). Par ailleurs, il est relevé que :

- ♦ en matière de recherche foncière, le service est bien identifié et conforme aux attentes ;
- ♦ les entreprises constatent une faible lisibilité en matière de subventions et aides économiques ;
- ♦ le dispositif d'accompagnement à l'innovation n'est connu que d'un quart des entreprises.

Une fois le rapport d'évaluation rendu et les préconisations étudiées, la métropole pourra éventuellement modifier son organisation et ses pratiques afin de répondre aux besoins du territoire.

Par ailleurs, les services en charge de cette politique n'ont pas encore développé une pratique très formalisée de suivi d'indicateurs d'activité, à l'instar des autres services métropolitains, cette démarche se mettant actuellement en place.

Ainsi, à ce stade, il est difficile d'appréhender les effets de la métropolisation sur cette compétence.

3.1.3.3- Les relations avec la région

En application de l'article L. 1511-2 du CGCT, le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région.

Dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région. Cependant, dans le respect du schéma régional de développement économique arrêté par le conseil régional, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.

La métropole a conclu en juin 2017 avec la région Auvergne-Rhône-Alpes une convention de partenariat pour le développement des entreprises (contrat tripartite avec le département de l'Isère). Cette convention stipule que « *aux côtés de la région et conformément au schéma et contributions précités, la Métropole valorise les fonctions économiques (développement endogène, économie de proximité, emploi et insertion, filières d'excellence) et développe les ressources universitaires, de recherche et d'innovation du territoire, dont elle assure la promotion internationale* ».

Cette convention est très imprécise et n'a donc aucun effet direct.

Aux termes de l'article L. 4251-13 du CGCT, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) est élaboré par la région, en concertation avec les métropoles. L'article L. 4251-15 du CGCT dispose que les orientations du schéma régional applicables sur le territoire d'une métropole sont élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concerné et le conseil régional. À défaut d'accord, la métropole établit un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional. Ce document tient lieu, pour la métropole, d'orientations.

La région a approuvé son SRDEII par délibération de son assemblée plénière réunie le 16 décembre 2016. La métropole a été consultée à l'occasion des travaux préparatoires du SRDEII dans le cadre du cycle de concertation organisé en 2016 par la région : les collectivités iséroises, dont la métropole, ont été réunies le 13 juillet 2016. Il n'y a cependant pas eu d'élaboration et d'adoption conjointe et donc d'accord formel, ainsi qu'en dispose l'article L. 4251-1 du CGCT.

Par délibération du 29 septembre 2017, le conseil métropolitain a « pris acte » du schéma régional. Antérieurement, la métropole avait transmis à la région un document portant sur les orientations métropolitaines, qui avait été annexé au schéma délibéré le 16 décembre 2016.

La situation présente donc un entre-deux : le schéma régional n'a pas réellement été élaboré en concertation avec la métropole et les orientations locales n'ont pas fait l'objet d'un accord entre région et métropole. Cependant, la métropole n'a pas non plus adopté d'elle-même un document d'orientations stratégiques comme la loi le lui permettait. En réponse aux

observations provisoires, l'ordonnateur confirme que la convention de partenariat avec la région est postérieure au SRDEII, à l'élaboration duquel la métropole a participé en amont.

En définitive, le conseil métropolitain n'a pris acte qu'a posteriori des orientations du schéma sur le territoire métropolitain, alors qu'il aurait dû les valider a priori, étant la seule autorité compétente pour le faire, que ce soit conjointement avec le conseil régional ou en autonomie à défaut d'accord.

Par ailleurs, dans les relations avec la région, un dispositif particulier a été mis en place. Dans le cadre de sa montée en compétence en matière de développement économique, la région a créé une « agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises ». Cette « agence » est constituée par fusion des anciennes agences régionales d'Auvergne (ARDE) et de Rhône-Alpes (ARDI) et par absorption des agences départementales existantes. L'agence d'études et de promotion de l'Isère (AEPI), qui exerçait ce rôle sur le territoire départemental, était ainsi vouée à disparaître. Cette nouvelle agence régionale dispose d'antennes, dont une antenne territoriale "Grenoble-Alpes-Isère", sans personnalité juridique, ayant vocation à reprendre les moyens humains et matériels et les missions de l'AEPI. Un comité de développement territorial est en charge de la gouvernance de l'antenne territoriale et participe à la définition des actions. Il est co-présidé par le représentant de la métropole et par un représentant de la région, désigné par le conseil de surveillance. Un représentant du département de l'Isère en assure la vice-présidence. Le budget de l'antenne territoriale est cofinancé à parts égales par la région, la métropole et le département sur la base du budget annuel de l'AEPI, soit 2,4 M€ en année pleine.

Malgré la constitution de cette antenne, la métropole souhaitait conserver les compétences qui s'étaient développées localement en matière de promotion internationale (équipe dite « Invest in Grenoble », composée de salariés de droit privé). Comme le précise la délibération du 29 septembre 2017 du conseil métropolitain, la métropole « a étudié les modalités permettant de garantir, de manière pérenne, aux salariés de l'AEPI en charge des fonctions précitées leur statut, l'exercice de leur mission et leurs conditions de travail ». Pour ce faire, la métropole a décidé que l'office de tourisme procéderait au recrutement des sept personnes concernées, la charge salariale en cause étant supportée par la métropole via une subvention complémentaire à l'office de tourisme de 800 k€ en année pleine. Ce dispositif a été mis en place car, s'agissant de salariés de droit privé, la métropole ne pouvait les recruter directement.

Le « protocole de coordination opérationnelle », conclu entre la région, la métropole et l'agence régionale, garantit une certaine autonomie de cette équipe locale, qui « opère l'ensemble des actions du pilier « attractivité » de l'agence régionale sur le périmètre de l'Isère ». Ces sept agents sont hébergés au siège de la métropole, qui leur fournit par ailleurs leurs moyens matériels.

Quoique provisoire, ce dispositif est complexe et ne correspond pas aux compétences d'un office de tourisme (telles que définies par l'article L. 133-3 du code du tourisme). L'ordonnateur précise en réponse aux observations provisoires que la réorganisation en cours vise à clarifier le positionnement de l'équipe grenobloise chargée du développement économique mais faisant partie du personnel de l'office de tourisme.

3.1.4- La définition des équipements d'intérêt métropolitain

L'article L. 5217-2 du CGCT dispose que la métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, un certain nombre de compétences. Pour certaines, elle laisse néanmoins la possibilité au conseil métropolitain de préciser le contour des transferts de compétence par la définition de l'intérêt métropolitain. Lorsque l'exercice des compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par le

conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

L'intérêt métropolitain est une notion juridique qui peut se définir comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la métropole et ceux qui demeurent au niveau communal¹⁹.

Les compétences concernées sont :

- ♦ la construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
- ♦ la définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ;
- ♦ la création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain.

Conformément à la loi, le conseil métropolitain a adopté le 3 novembre 2016 trois délibérations ayant trait à l'intérêt métropolitain sur ces sujets.

Tableau n° 5 : Définition de l'intérêt métropolitain

Compétences concernées	Définition de l'intérêt métropolitain retenu	Equipements reconnus d'intérêt métropolitain
Equipements culturels	Equipements labélisés « scène nationale »	L'EPCC MC2 et l'Hexagone à Meylan
Equipements sportifs	<ul style="list-style-type: none"> - les stades d'une capacité d'accueil supérieure à 20 000 spectateurs ; - les patinoires couvertes d'une capacité d'accueil supérieure à 3 400 spectateurs ; - les équipements sportifs nécessaires à la pratique de la navigation sur le plan d'eau formé par la retenue du pont-barrage de Noyarey-Saint-Egrève depuis le pont d'Oxford ; - les vélodromes découverts comportant une piste d'un développement supérieur à 240 m et dont le niveau d'homologation est national. 	Le stade des Alpes, la patinoire Polesud, la base nautique du pont d'Oxford, le vélodrome d'Eybens.
Equipement socioculturel et socio-éducatif	Il a été décidé de ne reconnaître l'intérêt métropolitain à aucun équipement socioculturel et socio-éducatif (pas de critère défini).	Aucun
Cimetières	Cimetière intercommunal de Poisat (pas de critère défini)	Cimetière intercommunal de Poisat
Opérations d'aménagement	<p>Critères alternatifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - opération localisée à l'intérieur d'un périmètre de grand projet urbain, selon carte jointe ; - opération de mise en valeur et redynamisation des centres historiques et touristiques de Grenoble et Vizille ; - opération de renouvellement urbain relevant du programme national de renouvellement urbain ou reconnu d'intérêt régional ; - opération à dominante économique. <p>La délibération précise que les critères ne sont pas suffisants mais que l'intérêt métropolitain doit être acté par l'inscription de l'opération en cause dans une liste délibérée et actualisable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - grand projet urbain Nord Ouest : Portes du Vercors sur Fontaine et Sassenage, parc d'Oxford sur Saint-Martin-le-Vinoux, aménagement du maillage vert parc Mikado ; - grand projet urbain Nord Est : aménagement du site du CRSSA à La Tronche ; - grand projet urbain Sud : aménagement des Villeneuves d'Echirolles et Grenoble ; - politique de la ville : aménagement du quartier Mistral à Grenoble ; - opérations à dominante économique : quartier des Papeteries à Pont-de-Claix, site Alliance à Vizille.

Source : délibérations du 3 novembre 2016

¹⁹ Circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 juillet 2001 relative à la mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, NOR INTB01100197C.

Les délibérations du 3 novembre 2016 précisent qu'elles ne sont qu'une étape et que des études doivent être réalisées pour préciser davantage l'intérêt métropolitain et intégrer d'autres équipements ou opérations. En matière sportive et culturelle, par exemple, il a été décidé de réaliser une étude sur l'éventuel intérêt métropolitain de « *certains équipements sportifs et culturels qui, potentiellement, pourraient participer à l'affirmation de l'identité culturelle et sportive de la Métropole* », dont en particulier le palais des sports, les équipements couverts pour la pratique du tennis, le conservatoire à rayonnement régional (CRR), le musée de Grenoble, le muséum de Grenoble, le centre national d'art contemporain (CNAC). En matière d'aménagement, il a été décidé de poursuivre sur 2017 le chantier de définition de l'intérêt métropolitain en matière d'opérations d'aménagement, et à ce titre notamment d'engager les études de faisabilité de l'aménagement de plusieurs secteurs (grand projet urbain Nord Est : secteur Inovalée sud à Meylan, grand projet urbain Sud : aménagement du secteur Granges nord / Grand Place/ Cours de l'Europe à Echirolles et Grenoble). En matière de cimetières, l'intérêt métropolitain n'a pas été réellement défini dans la délibération et il a donc été décidé d'engager des études pour établir un nouvel état des lieux avant la fin du mandat.

Or sur aucun de ces trois sujets le résultat des études ou une nouvelle délibération n'ont été présentés au conseil métropolitain.

Par ailleurs, il est souhaitable que l'intérêt métropolitain ne se réduise pas à l'énoncé d'une liste de zones, équipements ou d'opérations au sein des blocs de compétences, mais soit plutôt fondé sur des critères objectifs. En effet, l'élaboration d'une liste limitative subordonne toute nouvelle intervention de la métropole à une modification statutaire et fait obstacle à la pleine intégration des communes membres dans la dynamique de métropolisation, c'est-à-dire dans un projet de développement commun²⁰. Les critères de l'intérêt communautaire peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements), voire géographiques. Ils peuvent également être d'ordre qualitatif (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois).

Or, ainsi que le montre le tableau précédent, un certain nombre de compétences ont fait l'objet d'une liste limitative : cimetières, opérations d'aménagement, équipements socioculturels et socioéducatifs (aucun critère, ce qui revient à avoir adopté une liste vide). Les équipements sportifs et culturels, dans la manière dont les critères sont exprimés, ont en réalité eux aussi fait l'objet d'une méthode du type « liste ».

En règle générale, au-delà des équipements mentionnés dans la délibération, il n'y a pas eu d'étude générale sur les charges de centralité encore portées par les communes et qui pourraient l'être aujourd'hui par la métropole. À ce propos, lors de la conférence territoriale Nord Est du 9 mars 2017, un élu a indiqué que « *certains équipements, comme les piscines, représentent des coûts non négligeables pour les communes voire de plus en plus difficiles à couvrir, tandis qu'ils profitent à des habitants extérieurs à la commune qui les mettent à disposition* ». Il lui a été précisé que « *si les budgets des communes sont contraints, le budget de la Métropole l'est aussi. La mutualisation constitue une solution à examiner. Un cadre général pourrait être défini en distinguant les équipements structurants et les autres* ». Aucun cadre de ce type n'a cependant été défini par la suite.

3.1.5- Les modalités de calcul des charges transférées et le non-respect des règles d'évaluation

Les charges transférées par les communes à la métropole doivent être évaluées par une commission locale d'évaluation des charges transférées.

²⁰ Même circulaire.

Le V-1bis de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit que « *le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des transferts de charges* ».

Mais ce même article prévoit la méthode d'évaluation des charges transférées qui doit être retenue par la CLECT : « *les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission (...) Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année.* »

Le législateur a ainsi rendu obligatoire une évaluation « au réel » par la CLECT des charges transférées, dans l'optique de rendre les transferts neutres financièrement pour les communes et pour la métropole.

Or dans certains cas importants, la CLECT n'a pas réalisé une évaluation correspondant à la réalité des charges transférées.

3.1.5.1- En matière de fonctions dites « support »

Au-delà des transferts des charges directement liées aux compétences concernées, la CLECT a proposé de transférer à la métropole des charges indirectes et de structure, entendues comme l'ensemble des charges annexes rendues nécessaires par l'exercice d'une compétence et qui excèdent les charges strictement opérationnelles.

Ainsi, 2,6 M€ de charges indirectes ont été transférés à la métropole, correspondant au coût évalué des fonctions dites « supports » pour l'exercice de ces compétences (ressources humaines, finances, contrôle de gestion, juridique, assemblée, assurances, marchés, achats, informatique et direction).

Il a été appliqué un taux forfaitaire, en fonction de la taille des communes, à la somme des dépenses brutes transférées. Les taux ont été les suivants :

Tableau n° 6 : Taux forfaitaires de charges transférées

Catégorie de communes	Taux applicable aux dépenses brutes transférées
Grenoble	8 %
Plus de 10 000 habitants	6 %
De 5 000 à 10 000 habitants	4 %
De 2 000 à 5 000 habitants	2 %
Moins de 2 000 habitants	0 %

Le rapport de la CLECT, peu explicite, ne permet pas d'appréhender comment ont été fixés ces niveaux, s'ils correspondent à une réalité constatée nationalement ou localement, ou même si le distinguo opéré par strate est cohérent.

Par ailleurs, 353 k€ ont été transférés au titre du coût de l'environnement de travail des agents transférés. Le rapport de la CLECT qualifie ce coût par agent de « sac à dos » des agents et l'a évalué à 4 834 € par an par agent transféré. Il a été établi sur la base du coût moyen, pour l'année 2015, de l'environnement de travail des agents de la métropole (fournitures, véhicule, télécommunication, système d'information, locaux, assurance, formation, fêtes et cérémonies, catalogues et imprimés). Ce coût unitaire a été multiplié par le nombre d'agents transférés.

3.1.5.2- En matière de voirie

Afin d'évaluer le transfert de la compétence, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a envisagé deux méthodes :

- ♦ une évaluation « budgétaire », à partir des données issues des comptes administratifs des communes (moyenne de plusieurs exercices²¹) ;
- ♦ une évaluation « technique » sur la base des éléments physiques de la commune et d'un coût standard à partir de la définition d'un « niveau de service standard », hors création de voirie nouvelle.

La CLECT a précisé que ce niveau standard de service correspond à « l'entretien et renouvellement de la voirie pour un état standard acceptable pour les communes et la métropole ». Il est précisé que « *tout mobilier ou accessoire supplémentaire demandé par la commune sera à sa charge par le biais d'un fonds de concours à l'opération de voirie au titre de l'embellissement.* »

La CLECT a retenu cette méthode « technique », « *les données budgétaires ayant permis de s'assurer la cohérence des résultats* ».

Le V-1bis de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit que « *le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des transferts de charges* ». La chambre rappelle à cet égard que l'article 1609 nonies C du code général des impôts dispose que « *les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission (...). Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année.* »

En retenant une méthode d'évaluation non conforme à l'article précité du code général des impôts, la commission n'a pas respecté le principe de neutralité financière des transferts de compétences.

La notion de « niveau standard de service » prévue dans l'évaluation « technique » tend à sous-évaluer la charge transférée : les dépenses supplémentaires demandées par les communes doivent être financées par fonds de concours temporaires ou par une modification de l'attribution de compensation, ce qui n'est pas conforme à la loi²².

²¹ Généralement une moyenne sur dix ans mais pouvant être distincte selon la nature de la dépense et de la recette.

²² Compte rendu du séminaire des DGS du 3 novembre 2015 : « *Il est rappelé que le niveau d'entretien de la voirie sera forcément basique vu l'enveloppe financière envisagée. En effet, l'enveloppe déclarée de 43 millions est à*

De plus, aucune charge de création de voirie n'est intégrée, alors qu'il s'agit d'une compétence explicite de la métropole aux termes de la loi. Selon le rapport de la CLECT, une commune souhaitant la création d'une nouvelle voirie doit également la financer par fonds de concours. Le choix de ne prévoir aucune charge de création de voirie, qui s'explique selon le président de la métropole par les difficultés de calcul de la charge transférée, revient à affaiblir le plein exercice de cette compétence.

En moyenne, l'ensemble des communes sont favorisées par cette méthode de calcul puisque le montant total des charges de voiries nettes transférées est de 14,97 M€ tandis qu'il serait de 23,6 M€ avec la méthode fondée sur le coût réel, soit une valeur moindre de 36,6 % (charge brute de 28,5 M€ retenue contre 43 M€ déclarée, soit - 33,7 %).

Enfin, si le président de la métropole indique le souhait de ne pas déséquilibrer la section de fonctionnement des communes, par une charge transférée retenue sur l'attribution de compensation, la chambre rappelle que l'article 81 de la loi de la loi de finances rectificative pour 2016 permet de créer des attributions de compensation en section d'investissement²³.

Cette disposition, qui n'existait pas en 2015, permettait utilement d'évaluer à nouveau la charge transférée en matière de voirie, en retenant des estimations plus proches de la réalité sans peser sur la section de fonctionnement des communes.

Ce n'est pas ce qui a été souhaité. Les travaux préparatoires des CLECT indiquent que la méthode utilisée avait pour objet de minimiser les montants transférés, déconnectant les montants transférés des montants qui auraient dû l'être et des besoins en la matière²⁴.

Ainsi, lors du séminaire des DGS du 1^{er} mars 2016, il est évoqué « *l'accord politique sur le fait que le standard défini était bas et ne financera pas tous les travaux afin de garantir la soutenabilité des transferts pour les communes. Si les communes souhaitent aller plus loin en termes d'aménagements de voirie, cela nécessitera des fonds de concours* ». Il est par ailleurs précisé que « *le constat fait apparaître un besoin de travaux global annuel de 36 à 39 M€ ; soit un besoin de financement déduction faites des recettes de près de 30 M€ par an sur le budget métropolitain à comparer au transfert issu de la CLECT de 15,7 M€ (en intégrant l'ex CCBSC)* ».

Lors du compte rendu de la réunion des DGS du 24 mai 2016, un représentant de la métropole indique qu'« *il est notamment mis en évidence l'insuffisance des moyens au vu des besoins d'intervention sur la voirie exprimés par les communes* ». Le compte rendu précise que « *tenter de compenser par la PPI, le manque de ressources issus de la CLECT risque de remettre en cause l'accord adopté à l'époque, sur la base d'une méthode au ratio ; ce qui est critiquable car il est essentiel d'être respectueux des accords antérieurs retenus lors de la CLECT 2015* ». Il est aussi évoqué que « *l'une des préoccupations de la CLECT consistait en la soutenabilité des transferts* ».

Lors du compte rendu du groupe de travail équité-soutenabilité du 5 avril 2017, il est indiqué que « *les investissements portés par les communes avant le transfert de la compétence ont été minimisés (de 29 M€ en moyenne dans les CA à 15,7 M€) afin de tenir compte de la réalité de la situation financière des communes suite à la baisse des dotations d'État. Cela s'est traduit par la définition d'un référentiel partagé sur les travaux de voirie.*

comparer aux 28 millions calculés par application du modèle retenu par la CLECT. En conséquence, les communes désireuses d'une meilleure qualité de service devront prévoir une participation sous forme de fond de concours. »

²³ C'est d'ailleurs ce dispositif qui a été choisi ultérieurement en matière d'ouvrages d'art.

²⁴ Délibération du 3 février 2017 relative aux espaces publics et à la voirie : « *Ce transfert s'est effectué dans un principe de soutenabilité pour les budgets communaux. Initialement sur une base de charges déclarées de près de 43 M€, il a conduit à une charge brute transférée de 28 M€.* »

Ce référentiel est volontairement bas en niveau de prestation, afin de permettre à la métropole de réaliser les travaux avec le montant « clecté » ».

En définitive, il en résulte un sous-financement pérenne de la compétence voirie, qui n'est pas sans conséquence sur son entretien (cf. infra), et s'apparente à une logique de prestation plutôt qu'à une approche métropolitaine (la métropole n'est pas pleinement investie dans la compétence, mais est prestataire lorsque des communes souhaitent des travaux de voirie particuliers ou au-delà de la norme basse définie)²⁵.

Cette difficulté ne se rencontre pas dans les transferts de voirie effectués avec le département de l'Isère, dont la méthode de calcul s'est fondée sur les charges constatées. De fait, il existe un important décalage dans la charge transférée par kilomètre de voirie entre les communes et le département : 9 700 € par kilomètre pour les communes contre 28 300 € par kilomètre pour le département²⁶.

- ♦ L'entretien de la voirie

Le sous-financement du transfert de l'entretien de voirie pouvait susciter une dégradation de son état si la métropole n'abondait pas les crédits à hauteur des nécessités.

La métropole classe les voiries en cinq catégories selon leur état :

- ♦ A - voiries très dégradées, ou quasi-détruites ;
- ♦ B - voiries dégradées, avec ornières et fissurations majoritairement présentes ;
- ♦ C - voiries en état médiocre, avec ornières et fissurations importantes ;
- ♦ D - voiries en état moyen, avec début de fissuration ;
- ♦ E - voiries en bon état ou neuves.

La métropole a effectué un diagnostic comparé de l'état des voiries communales entre 2015 et 2019, mais seulement s'agissant des voiries dites structurantes. Entre 2015 et 2019, la part des voiries structurantes très dégradées (A) est restée stable, à hauteur de 6 %. La part des voiries structurantes dégradées (B) a diminué, passant de 15 % à 11 %, de même que les voiries en état médiocre (C), passant de 25 % à 21 %. En conséquence, les voiries classées structurantes en état moyen (D) ou bon état (E) ont progressé, passant respectivement de 24 % à 31 % et de 30 % à 31 %.

Les infrastructures structurantes sont ainsi en cours de vieillissement dynamique avec un accroissement des voiries en état moyen, malgré les premiers effets de l'investissement de rattrapage débuté sur les voiries les plus dégradées.

Cette évolution suscite l'inquiétude sur l'état général du réseau routier, compte tenu de l'effort de priorisation financière sur les voiries structurantes et des constats de dégradation sur ces réseaux fortement sollicités, qui vont nécessiter de maintenir cet effort pour éviter leur dégradation rapide.

La mise à jour de l'état des lieux sur les autres voiries métropolitaines est actuellement en cours d'exploitation et, selon la métropole, le bilan sur les voiries de moindre importance (voirie de desserte et voirie de quartier), devrait montrer une dégradation de l'état moyen du patrimoine métropolitain.

²⁵ Cf. compte-rendu du groupe de travail « niveau de service » du 9 juin 2016, dans lequel cette expression apparaît : « *logique de prestation à l'inverse d'une approche métropolitaine* ».

²⁶ 1 810 km de voirie pour les communes et 442 km pour le département, et respectivement 17,5 et 12,5 M€ de charges transférées. Ces charges comprennent, outre les voiries, les ouvrages d'art, la distinction n'étant pas effectuée dans les documents de transfert de la voirie du département.

Les linéaires de voiries traités annuellement en 2017 et 2018 (8 à 9 km par an) représentent un taux de renouvellement moyen constaté de 1 % par an, soit une durée de vie moyenne de 100 ans, et sont donc très en-deçà de la fréquence « raisonnable » de réfection des chaussées. Les fréquences cibles dans la stratégie patrimoniale votées en 2017 sont de 30, 40 ou 80 ans en fonction de la typologie de voie. Le rattrapage de réalisation 2019 en cours va améliorer ce taux moyen mais sur une durée d'environ 70 ans, ce qui reste à confirmer.

Le bilan général est donc mitigé. Si la métropolisation a permis de rationaliser les investissements sur la voirie structurante, le sous financement du transfert de la compétence pourrait être de nature à engendrer une dégradation de l'état général des voiries si la métropole n'abondait pas le budget d'entretien au-delà des crédits transférés par les communes²⁷.

3.1.5.3- *En matière d'ouvrages d'art de voirie*

Les charges transférées en matière d'ouvrages d'art de voirie ont été estimées par la CLECT du 2 mai 2017. On entend par ouvrages d'art de voirie les ponts, passerelles, tunnels ouverts à la circulation, murs de soutènement et autres ouvrages stratégiques liées à la circulation.

L'évaluation de ces transferts est difficile car les communes connaissaient mal leur patrimoine. Une vérification du territoire par des images satellite a d'ailleurs permis d'identifier plusieurs dizaines d'ouvrages supplémentaires jusqu'alors non répertoriés.

Conformément à la méthode requise par la loi, la CLECT a recueilli les dépenses engagées et les recettes perçues par les communes au titre de ces ouvrages durant les derniers exercices. Le rapport de la CLECT n'expose cependant aucune donnée à ce propos.

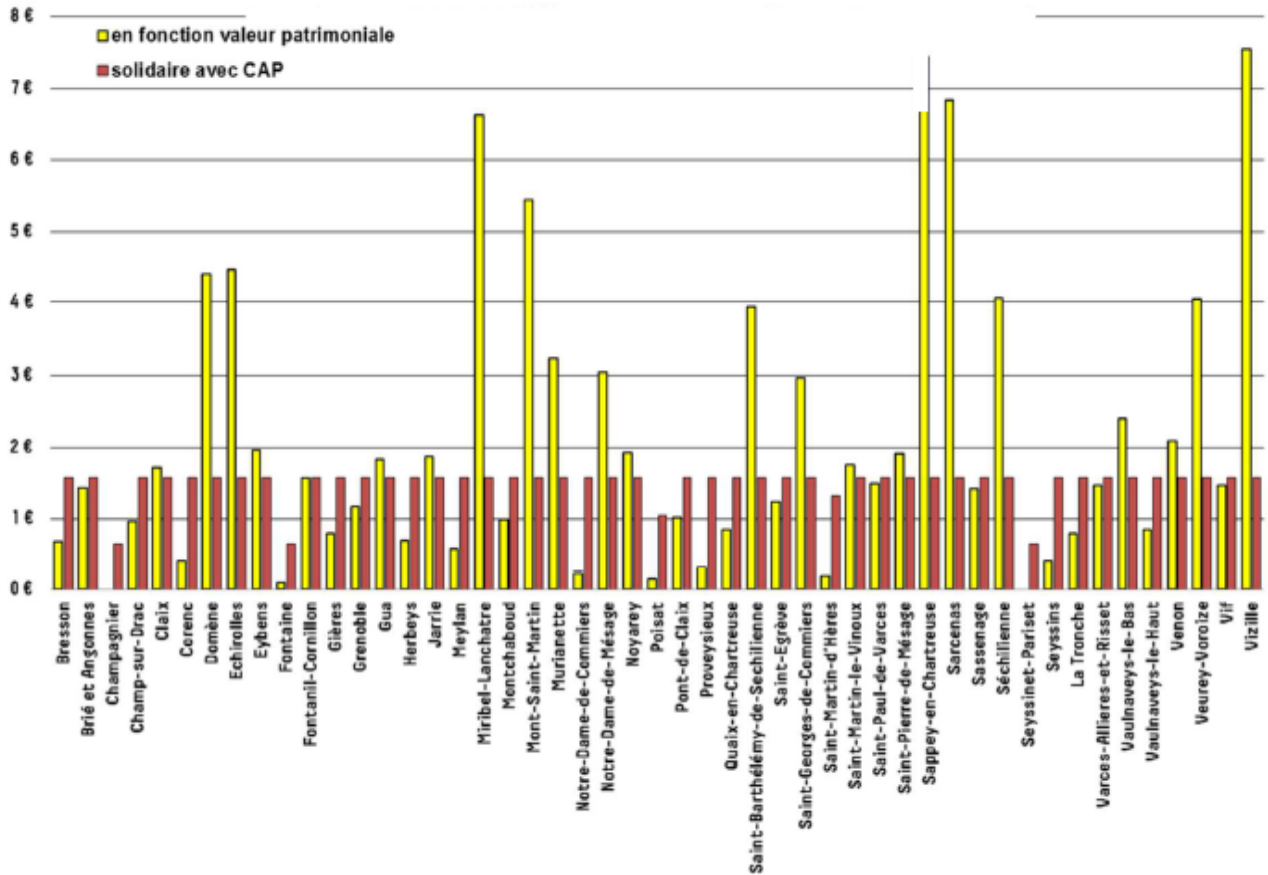
En matière de dépenses de fonctionnement, le rapport fait en effet état des besoins estimés (270 k€ pour la surveillance, 475 k€ pour l'entretien léger).

En matière de dépenses d'investissement, la CLECT a retenu une approche dite « patrimoniale » : la valeur de reconstruction à neuf a été divisée par la durée de vie des ouvrages d'art arrêtée à 100 ans (le montant de gros entretien et renouvellement annuel est ainsi établi à partir de la valeur patrimoniale des ouvrages d'art divisée par 100 ans). Le besoin estimé sur cette base s'est élevé à 2 M€ par an.

Ensuite, une fois ces charges globales de fonctionnement et d'investissement identifiées, la CLECT les a réparties entre communes, non pas au réel en fonction de la valeur patrimoniale des ouvrages d'art présents sur leur territoire respectif, mais en fonction d'une répartition dite « solidaire », assise sur la population communale et avec un plafonnement.

²⁷ D'autant que ce type de dépenses est soumis à une forte volatilité, notamment du fait de son indexation importante sur le prix du pétrole.

**Graphique n° 1 : Répartition de la charge de fonctionnement des OA
(en euro par habitant)**



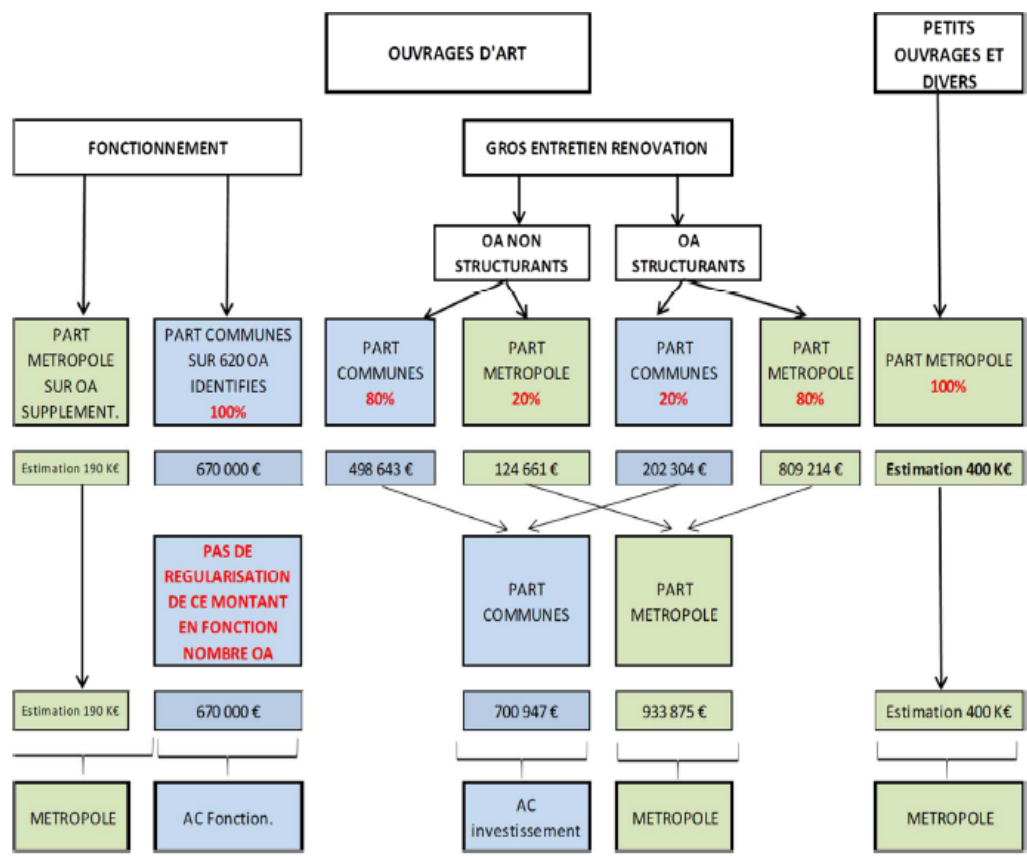
En matière de dépenses d'investissement (GER), un autre mécanisme de plafonnement s'est ajouté, ayant pour conséquence, dans une optique de « soutenabilité financière », une répartition de la charge entre communes et métropole suivante :

- ♦ pour les ouvrages d'art structurants : 20 % de la charge transférée sont « supportés » par les communes, 80 % par la métropole ;
- ♦ pour les ouvrages d'art non structurants : 80 % de la charge transférée sont « supportés » par les communes, 20 % par la métropole.

À ce dispositif, s'ajoute le fait que la métropole prend par exemple entièrement en charge les coûts liés aux petits ouvrages d'art non identifiés.

Le dispositif complexe est résumé dans le graphique suivant :

Schéma n° 1 : Répartition des charges évaluées pour les ouvrages d'art de voirie



Les comptes rendus des différents groupes de travail à propos de l'évaluation de cette charge transférée montrent que la question de la soutenabilité financière du transfert, pour les communes, était au centre des discussions, ce qui explique le dispositif retenu²⁸.

Les 2,9 M€ de charges transférées sont réparties entre les communes membres, pour 1,37 M€, soit 47 %, et la métropole pour 1,52 M€, soit 53 %).

Tableau n° 7 : Répartition des charges en matière d'entretien des ouvrages d'art

En euros	Charges « assumée » par les communes	Charges « assumées » par la métropole	TOTAL
Fonctionnement des ouvrages d'art	670 000	-	670 000
Fonctionnement des ouvrages d'art supplémentaires	-	190 000	190 000
GER des ouvrages d'art non structurants	498 643	124 661	623 304
GER des ouvrages structurants	202 304	809 201	1 011 518
Petits ouvrages d'art	-	400 000	400 000
TOTAL	1 370 947	1 523 875	2 894 822
En %	47 %	53 %	100 %

Source : rapport de la CLECT du 2 mai 2017

²⁸ Cf. compte rendu du groupe de travail du 23 juin 2016, dans lequel trois scénarios à 1, 2 et 3 M€ sont présentés : « Plusieurs participants considèrent que seul le scénario 1 est acceptable » (cf. aussi réunion du 16 septembre 2016).

Alors que le transfert se doit d'être neutre financièrement, il ressort des modalités retenues que 53 % du coût de transfert de la compétence est assumé non par les communes mais par la métropole, qui présente donc un sous-financement de l'ordre de 1,5 M€, à l'instar de ce qui a été fait en matière de voirie. Cependant, en suivant la méthode d'évaluation fondée sur les charges constatées, le résultat aurait été très faible, les communes n'identifiant pas ces dépenses dans leurs comptes²⁹.

Par ailleurs, l'ensemble des charges n'a pas été évalué. Les travaux urgents ont vocation à être financés par les communes par fonds de concours, ainsi que les nouveaux ouvrages, ce qui ne correspond pas à l'esprit d'un transfert de compétences.

♦ L'état et l'entretien des ouvrages d'art

La situation de la métropole grenobloise rejoint celle des ouvrages d'art au niveau national, vieillissants et qui souffrent d'un défaut général de connaissance, d'un sous-investissement chronique, et dont 10 à 12 % sont en mauvais état structurel et posent des problèmes de sécurité et de disponibilité pour les usagers (cf. rapport d'information sénatorial n° 609-2018-2019, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, par la mission d'information sur la sécurité des ponts, déposé le 26 juin 2019).

Le patrimoine transféré à la métropole s'est accompagné de très peu d'archives documentaires permettant de connaître l'état, au moment du transfert, de ces ouvrages (à l'exception des ouvrages transférés de la commune de Grenoble et du département de l'Isère, pour lesquels ces archives étaient partiellement à jour). Ainsi, seulement 46 dossiers d'inspections détaillés ont été transmis sur les 1 000 ouvrages communaux transférés. La pauvreté des données fournies par les communes a nécessité que la métropole effectue un recensement et des études importantes sur les ouvrages d'art.

Sur la base d'un premier recensement fin 2015, les services métropolitains se sont attachés à initier ces inspections, priorisant les ouvrages les plus essentiels à la mobilité sur la métropole ou les plus suspectés d'être en péril potentiel. La première campagne d'inspections, réalisée en 2018, a permis d'inspecter 120 ouvrages ; celle de 2019 a programmé 190 ouvrages.

Lors de l'inspection visuelle de 2015, 30 ouvrages ont été identifiés comme dégradés ou très dégradés³⁰. Les inspections de 2018 ont révélé 35 ouvrages supplémentaires (soit plus du quart des ouvrages inspectés) dans un état de péril avec des enjeux de sécurité pour les usagers.

Dans ce contexte, très rapidement suite au transfert de compétences, la métropole a réalisé des travaux urgents sur 18 ouvrages d'art considérés en très mauvais état, pour plus de 10 M€ (dont 0,27 M€ de fonds de concours des communes).

Actuellement, 38 études sont en cours sur d'autres ouvrages nécessitant des réfections. Le montant estimé des travaux est de 15,7 M€. 30 autres études sont en cours sur des ouvrages en mauvais état dits « orphelins », pour une estimation de 2,7 M€.

²⁹ Groupe de travail « niveau de service » du 14 octobre 2016 : « cette évaluation qui est due à l'absence (ou quasi absence) de dépenses identifiées dans les budgets des communes sur leur patrimoine. »

³⁰ Extrait de la délibération du 10 novembre 2017 : « Parmi les 1 250 ouvrages transférés à la Métropole, environ une trentaine d'ouvrages issus du transfert communal peuvent être estimés en péril et font l'objet de surveillances renforcées, de mesures de police pour restreindre la circulation, voire de décisions de fermeture. La pérennité, la stabilité et la sécurité de ces ouvrages sont engagées. Ces ouvrages nécessitent des travaux urgents qui peuvent aller jusqu'à la démolition - reconstruction des ouvrages. »

Si la métropolisation a permis une meilleure connaissance des ouvrages d'art du territoire, encore incomplète, elle a aussi révélé les carences des communes en ce domaine. La méthode de calcul des charges transférées a permis à la métropole de disposer d'un budget plus conséquent qu'aurait été celui issu de la simple méthode de calcul légal des charges transférées.

Néanmoins, les besoins sont extrêmement importants, ce qui nécessite des fonds de concours des communes et, d'un point de vue opérationnel, le plan de charge dépasse les capacités de conduite d'opération directe de la métropole. De plus, l'action conduite est aussi limitée par les capacités effectives des bureaux d'études spécialisés et des entreprises.

Devant ce constat, la métropole s'est contrainte, par délibération du 5 avril 2019, à prioriser ses interventions : « *Le nombre important d'ouvrages en périls avec des enjeux de sécurité pour les usagers nécessite de prioriser l'engagement des opérations de confortement de la trentaine d'ouvrages actuellement identifiés comme dans un état critique et pour les nouveaux ouvrages qui apparaîtraient comme instables à l'issue des nouvelles inspections détaillées* ». Elle a ainsi classé les ouvrages très dégradés en trois catégories (dossiers devant être engagés dans les 12 mois, dans les 24 mois, et dans les trois à cinq années), en fonction de divers critères : niveau d'enclavement et ampleur des déviations si fermeture, niveau de trafic, enjeux de desserte, subventions éventuelles.

3.1.5.4- En matière d'emploi insertion

Le transfert de la compétence emploi insertion au 1^{er} janvier 2019 a été évalué lors d'une CLECT du 30 avril 2019. Seule la partie liée à la charge de fonctionnement a été adoptée.

Le dispositif retenu par la CLECT s'éloigne de la méthode d'évaluation légale. Cependant, in fine, le résultat global s'en approche fortement.

La charge nette déclarée par les communes était d'un montant de 3,4 M€. Elle varie beaucoup selon les communes, certaines déployant plus de 15 € par habitant au titre de cette compétence et d'autres moins de 2 €.

La CLECT a donc décidé de mettre en œuvre un dispositif présentant deux mécanismes particuliers :

- d'une part, une contribution minimum en fonction de la taille de la commune (1 € par habitant pour les communes de moins de 1 000 habitants, 2 € pour les communes de 1 000 à 5 000 habitants et 4 € pour les communes de plus de 5 000 habitants) ;
- d'autre part, un dispositif d'écrêtement pour les communes dont la charge nette par habitant est supérieure à la moyenne (neuf communes concernées, pour un écrêtement égal à 50 % de l'écart à la moyenne).

Tableau n° 8 : Évaluation des charges transférées en matière d'emploi insertion

En €	Charges nettes déclarées	Charges nettes retenues par la CLECT
Communes de moins de 1 000 hab.	6 145 €	9 738 €
Communes de 1000 à 5 000 habitants	37 018 €	109 386 €
Communes de plus de 5 000 habitants	1 993 510 €	2 041 908 €
Communes bénéficiant d'un écrêtement	1 311 117 €	1 051 156 €
TOTAL	3 347 790 €	3 212 188 €

Source : CLECT du 30 avril 2019.

La méthode utilisée permet d'harmoniser les contributions des communes, en ne pénalisant pas celles qui étaient très interventionnistes et en faisant contribuer celles qui ne l'étaient pas, tout en permettant in fine, de financer quasi-intégralement la compétence au niveau des besoins estimés (écart de 136 k€ entre les charges déclarées et les charges retenues).

Les méthodes d'évaluation retenues ont ainsi évolué d'une évaluation de la compétence voirie en 2015 déconnectée des besoins à une évaluation de la compétence ouvrages d'art. Celle-ci expérimentait une répartition de la charge « solidaire » entre communes, mais qui était encore éloignée des besoins réels. Cette évaluation des charges en matière d'emploi insertion met en œuvre un principe de solidarité/harmonisation tout en s'approchant au plus près des besoins.

3.1.6- La mise en œuvre du dispositif de dette récupérable

Les dettes et les contrats d'emprunt souscrits par les communes³¹ liés aux compétences transférées ont vocation à être transférés aussi. Cependant, un transfert direct n'est pas envisageable lorsque les communes n'ont pas souscrit des emprunts fléchés pour un projet particulier. C'est particulièrement le cas en matière de voirie.

La réduction de l'attribution de compensation, à hauteur du niveau total des dépenses d'équipement de voirie transférées, constituerait une rupture par rapport à la structure antérieure de financement des investissements de ces communes. En effet, cela reviendrait à ce que, dès la date du transfert, elles supportent entièrement en section de fonctionnement le poids des dépenses d'investissement transférées à la métropole, tout en conservant une annuité de dette dont une part est liée à ces dépenses transférées.

C'est pourquoi, pour garantir la soutenabilité des transferts, il a été proposé aux communes un mécanisme optionnel de prise en compte de leur structure de financement passée en mettant en place une dette dite récupérable.

Dans la pratique, la commune continue de rembourser à l'établissement bancaire ses emprunts, tant en capital qu'en intérêts. La métropole rembourse à la commune parallèlement le montant du capital et des intérêts payés (le remboursement en capital intervient en recettes de la section d'investissement des communes, sur le compte 27 autres immobilisations financières ; le remboursement des intérêts en section de fonctionnement). Ainsi, pour apprécier convenablement la situation financière des communes et de la métropole, il convient, pour les premières, de retirer de leur encours de dette le montant de dette récupérable et, pour la métropole, d'ajouter à son encours de dette le montant de dette récupérable dont elle assume le remboursement.

Afin de mettre en œuvre ce dispositif, il convenait :

- ♦ d'obtenir l'accord des communes sur ce mécanisme optionnel ;
- ♦ de déterminer pour chacune le montant de dette récupérable, ce qui suppose d'analyser la structure de financement des investissements des derniers exercices pour chaque commune (par exemple, la commune X finance en moyenne par emprunt 60 % de ses dépenses d'équipement de voirie) ;
- ♦ de fixer les caractéristiques de l'emprunt théorique constituant la dette récupérable.

L'accord des communes a été obtenu par délibération des conseils municipaux. Les cinq communes bénéficiant des plus importants montants de dette récupérable ont délibéré positivement.

³¹ Les emprunts relatifs à l'eau potable, les locaux économiques, le stationnement en ouvrage et les réseaux de chaleur ont déjà fait l'objet d'un transfert à Grenoble-Alpes Métropole.

Les caractéristiques de l'emprunt théorique formant la dette récupérable ont été ainsi fixées par la CLECT : durée d'emprunt de 15 ans et taux d'intérêt de 2 %. Ces choix sont cohérents avec les niveaux moyens constatés en règle générale dans les communes. Il aurait cependant été utile que le rapport de la CLECT mentionne les éléments ayant présidé à ces choix et indique qu'ils correspondaient aux caractéristiques moyennes des emprunts des communes de la métropole de Grenoble.

Le rapport de la CLECT ne mentionne aucune donnée sur la structure de financement des communes. Il précise sans les justifier les effets sur leur attribution de compensation du choix des communes d'opter pour ce mécanisme de dette récupérable. Si la délibération du conseil métropolitain du 18 décembre 2015 indique que « *Le montant de l'encours transféré est déterminé par chaque commune en fonction de son mode de financement passé de ses investissements.* », aucun autre élément n'est fourni, pas plus que par les délibérations des communes. Le dispositif n'est donc pas transparent.

De fait, pour les transferts d'emprunt de chaque commune, la structure de financement était déclarative. Aucune vérification n'a été réalisée par la CLECT (le 12 novembre 2015, il est indiqué en CLECT : « *le volume est au choix de la commune, dans la limite de la « part investissement » valorisée en AC* »). La chambre considère que ce choix est critiquable.

Par ailleurs, le choix d'un amortissement des emprunts à échéance dégressive, qui n'est pas évoqué dans le rapport de la CLECT ni dans aucune délibération, défavorise en début de période la métropole alors que le mode d'amortissement des emprunts des communes n'était pas nécessairement celui-là.

En règle générale, le dispositif était d'ailleurs présenté par la métropole comme très avantageux pour les communes les premières années (cf. réunion CLECT du 22 octobre 2015).

Par délibération du conseil métropolitain du 18 décembre 2015, 52 M€ de capital restant dû d'emprunts de 14 communes, qui ont délibéré entre 2015 et 2016, ont été assumés par la métropole au titre de cette dette récupérable (la commune de Fontaine s'est ajoutée plus tardivement au dispositif, en novembre 2016, avec un capital restant dû de 8,4 M€). En 2018, la métropole a remboursé 6,4 M€ de capital à ce titre et 0,9 M€ d'intérêts, pour un capital restant dû de 43,8 M€. Cette dette récupérable s'éteint en 2029 (2030 pour Fontaine).

3.2- Les transferts départementaux

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) a prévu un renforcement des métropoles par le transfert de compétences exercées par les départements. Ainsi, la loi NOTRe définit neuf groupes de compétences qui peuvent faire l'objet de transfert :

1. fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;
2. service public départemental d'action sociale (actions de proximité) ;
3. programme départemental d'insertion ;
4. aide aux jeunes en difficulté ;
5. prévention spécialisée ;
6. personnes âgées et action sociale ;
7. tourisme, culture, équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport ;
8. collèges ;
9. gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental.

Le département et la métropole devaient convenir par convention du transfert des routes départementales et au minimum de trois autres groupes de compétences et ce avant le 1^{er} janvier 2017, date prévue par la loi pour le transfert effectif de ces nouvelles compétences. À défaut de convention, la métropole devenait compétente de plein droit pour l'ensemble des compétences mentionnées (exceptée la huitième).

Par convention du 22 décembre 2016, le département de l'Isère a transféré à la métropole de Grenoble, à compter du 1^{er} janvier 2017 :

- ♦ la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que leurs dépendances et accessoires, correspondant à 442 km ;
- ♦ l'aide aux jeunes en difficulté (fonds d'aide aux jeunes) ;
- ♦ les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- ♦ l'établissement et la mise en œuvre du schéma d'aménagement touristique et du plan des itinéraires de promenade et de randonnée ;
- ♦ une partie de la compétence culture au seul titre de la MC2 (maison de la culture de Grenoble).

Les transferts en matière de tourisme et culture sont donc limités mais répondent aux exigences légales.

3.2.1- Le montant des transferts départementaux

Le montant de la compensation financière du transfert de compétences a été établi contractuellement entre la métropole et le département à 18,04 M€, après avis d'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, rendu le 28 novembre 2016. 47,5 ETP ont été transférés.

Les compétences transférées ont fait l'objet d'une évaluation des charges et des ressources, sur la base d'une moyenne sur trois ans pour les charges de fonctionnement, et de sept ans pour les charges d'investissement. Le calcul des charges transférées s'est donc effectué « au réel ».

Il existe donc une grande différence avec le traitement des charges transférées réalisé en matière de voirie au niveau communal.

Tableau n° 9 : Dépenses nettes transférées à la métropole par le département de l'Isère

En k€	Fonctionnement	Investissement	TOTAL
Voirie	4 554	7 943	12 497
Fonds d'aide aux jeunes	317	-	317
Prévention spécialisée	4 226	-	4 226
Tourisme	199	35	234
Culture	765	-	765
TOTAL	10 061	7 978	18 040

Source : rapports CLECT

3.2.2- Le transfert des compétences sociales

Les transferts du fonds d'aide aux jeunes³² et du service de prévention spécialisée³³ n'ont pas eu de grandes conséquences organisationnelles pour la métropole. Elle considère d'ailleurs que ces transferts étaient opportuns car complémentaires des actions déjà mises en œuvre, aussi bien au niveau de l'insertion des jeunes, que de la politique de la ville, dont la prévention de la délinquance ou les actions de réussite éducative.

La métropole ne disposant d'aucun service social de proximité sur son territoire, le département de l'Isère s'est engagé dans la convention, au titre de l'aide aux jeunes en difficulté, à poursuivre sans délai l'accueil des jeunes en demande d'aides et le montage des dossiers. L'incidence est donc minime.

Au titre de la prévention spécialisée, seul un ETP a été transféré du département à la métropole, mais un autre poste a été créé depuis. Il y a donc deux chargés de mission dédiés à cette politique, qui est largement externalisée.

En effet, les actions de prévention spécialisée sont mises en œuvre principalement par deux associations, l'APASE (association pour l'action sociale et l'éducation) et le CODASE (comité dauphinois d'action socio-éducative), qui bénéficient d'une subvention respectivement de 2,1 et 1,7 M€ en 2018, ainsi que plus marginalement par l'association Animation de prévention (AP) de Saint-Martin-d'Hères (0,2 M€). Le montant de 4 M€ de subventions allouées représente la quasi-intégralité de l'enveloppe du transfert (de 4,2 M€).

Néanmoins, la métropole ne s'est pas limitée à reconduire des subventions qui existaient déjà. En effet, elle a fait mener des diagnostics en la matière en 2017 et 2018, ce qui lui a permis d'adopter des délibérations cadres définissant sa politique de prévention spécialisée. L'exercice 2019 marque la première année de mise en œuvre de cette politique métropolitaine. Pour ce faire, des contrats d'objectif territorial de prévention spécialisée ont été conclus en 2019 entre la métropole, l'association concernée, la commune concernée et les chefs des établissements du secondaire du territoire.

Les principales différences avec les orientations de la politique de prévention spécialisée départementale sont l'élargissement à des communes dépourvues de quartier relevant de la politique de la ville, la création d'une équipe dite « jeunes errants », un élargissement des interventions jusqu'à 21 ans, et non 18 ans, et, de façon plus globale, une intervention plus généraliste et moins centrée sur la lutte contre la radicalisation et le décrochage scolaire.

Sur les 4,2 M€ de transfert de la prévention spécialisée, la métropole a par ailleurs créé une ligne budgétaire de 100 k€ dédiée à la prévention de la délinquance, en tant que politique complémentaire.

La métropole s'est donc réellement emparée de la compétence qui lui a été transférée. Il lui reste à développer des indicateurs de suivi en la matière, les données sur les interventions des associations de prévention spécialisée n'étant pas encore agrégées et utilisées en ce sens.

³² Le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), est un dispositif destiné à aider tout jeune, de 18 à 25 ans, en difficulté dans son parcours d'insertion et ce dans le cadre d'un accompagnement assuré par un professionnel. Les aides attribuées par le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) prennent la forme d'aides financières individuelles ou de financement de mesures d'accompagnement au travers d'actions collectives.

³³ La prévention spécialisée consiste à apporter des réponses éducatives dans les espaces de vie, notamment sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, là où les enfants et les adolescents sont confrontés à des risques de marginalisation, par le biais d'accompagnement individuel ou collectif des personnes dans leurs démarches d'insertion sociale et/ou professionnelles. L'exercice de la compétence est confié par convention à des associations labellisées de la prévention spécialisée : APASE, CODASE, Animation de prévention (AP) de Saint-Martin-d'Hères.

- ♦ La compétence du président de la métropole pour autoriser les établissements sociaux et médico-sociaux

Les services de prévention spécialisée constituent des services à caractère social et médico-social au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) et, dès lors, sont historiquement autorisés par le président du conseil départemental. L'autorisation permet de s'assurer notamment du respect de certaines conditions de sécurité, dans l'intérêt du public concerné.

Un risque pénal existe en cas de création, transformation, extension d'un établissement sans autorisation, ou encore de modification importante de l'activité, de son organisation, de sa direction, de son fonctionnement, sans information à l'autorité compétente (art. L. 313-22 du CASF).

La position de la métropole est que le transfert de la compétence entraîne de facto le transfert de la compétence d'autorisation (et parallèlement de contrôle) au président de la métropole. Elle se fonde sur un avis juridique extérieur.

Selon cette position, la métropole « se voyant transférer la compétence prévention spécialisée doit être regardée comme l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation auxdits services. En effet, d'un point de vue théorique, la notion même de transfert implique que la métropole exerce « en lieu et place » du conseil départemental la prévention spécialisée. Également, d'un point de vue pratique, le maintien de la délivrance par le conseil départemental des autorisations en matière de prévention spécialisée conduirait à des situations tout à fait ubuesques, voire même à une forme de tutelle du département sur l'EPCI : à titre d'exemple, en cas de désaccord quant au choix du gestionnaire du service de prévention spécialisée, le Président du conseil départemental pourrait refuser de délivrer l'autorisation alors même qu'il ne serait plus compétent en la matière. En conclusion, il ressort de la notion même de « transfert » de compétences et d'interdiction de tutelle que la Métropole se voyant transférer la compétence prévention spécialisée doit être regardée comme l'autorité compétente pour délivrer les autorisations aux gestionnaires des services de prévention spécialisée en vertu de l'article L. 313-3 du CASF. »

La solidité de cette position juridique ne paraît pas assurée.

En effet, l'article L. 313-3 du CASF donne compétence non au conseil départemental mais au président du conseil départemental en propre pour délivrer les autorisations susmentionnées :

« L'autorisation est délivrée :

a) Par le président du conseil départemental, pour les établissements et services mentionnés aux 1°, 6°, 7°, 8°, 11° et 12° du I de l'article L. 312-1 et pour les lieux de vie et d'accueil mentionnés au III du même article L. 312-1, lorsque les prestations qu'ils dispensent sont susceptibles d'être prises en charge par l'aide sociale départementale ou lorsque leurs interventions relèvent d'une compétence dévolue par la loi au département ; (...) ».

L'article 133-XII de la loi NOTRe dispose que : « *Sauf dispositions contraires, pour tout transfert de compétence ou délégation de compétence prévu par le code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale ou l'établissement public est substitué de plein droit à l'État, à la collectivité ou à l'établissement public dans l'ensemble de ses droits et obligations, dans toutes ses délibérations et tous ses actes.* »

Or le transfert de plein droit de l'ensemble des droits et obligations mentionné ici concerne les compétences de la collectivité ou de l'établissement public, et non pas son président désigné en tant qu'autorité. L'article 133-XII n'emporte donc pas transfert des compétences du président du département au président de la métropole, telles que définies au CASF.

Par ailleurs, l'article 90 de la loi NOTRE permet le transfert de la compétence « *Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du [CASF]* » et non pas le transfert de la compétence d'autorisation prévue dans un article distinct, l'article 313-3 du CASF.

Contrairement à celle de Lyon, la métropole de Grenoble a certes endossé une nouvelle compétence, mais n'est pas devenue l'équivalent d'un département pour autant et reste inscrite dans la circonscription d'action du département de l'Isère.

Il n'existe pas de disposition législative « balai » attribuant au président d'une métropole de droit commun les mêmes prérogatives qu'au président d'un département, alors qu'une telle disposition existe pour le président de la métropole de Lyon (art. L. 3611-3 du CGCT).

3.3- Les transferts de personnel

Depuis l'exercice 2015, 667 postes sont issus des transferts par les communes membres de la métropole et le département de l'Isère³⁴, dont 473 en 2015 (soit 71 %), 138 en 2016, 51 en 2017 et 5 en 2018. Plus de la moitié de ces postes proviennent de la commune de Grenoble (346), suivi par le département de l'Isère (46), le syndicat intercommunal des eaux de la région de Grenoble (SIERG) (32), les communes de Saint-Martin-d'Hères (32), d'Eybens (19), d'Echirrolles (18), de Meylan (16), de Saint-Egrève (14), de Seyssins (13) et de Seyssinet (12). Les autres communes ont transféré dix agents ou moins (dix d'entre elles n'ont transféré qu'un unique agent).

Les compétences voirie et eau représentent à elles seules 46 % des postes transférés (respectivement 29,7 % et 16,5 %).

**Tableau n° 10 : Masse salariale issue des transferts de compétences
(et création de services communs)**

Domaine de compétence	Nb de postes	en %	Masse salariale 2018 (en k€)	en %
TOTAL	667	100,0 %	30 4947	100,0 %
Voirie	198	29,7 %	8 591	28,2 %
Eau	110	16,5 %	4 347	14,3 %
Service commun (SC) DSI	47	7,0 %	2 672	8,8 %
Routes	42	6,3 %	1 956	6,4 %
Economie	34	5,1 %	1 827	6,0 %
Logement	30	4,5 %	1 499	4,9 %
Ressources	33	4,9 %	1 460	4,8 %
SCI insertion et emploi	36	5,4 %	1 319	4,3 %
SC aménagement des espaces	24	3,6 %	1 057	3,5 %
SC reprographie	22	3,3 %	958	3,1 %
SC santé prévention sécurité	16	2,4 %	813	2,7 %
DIA DPU foncier	14	2,1 %	721	2,4 %
Déplacement	10	1,5 %	607	2,0 %
SC contrôle de gestion	13	1,9 %	573	1,9 %
Urbanisme	7	1,0 %	381	1,3 %
SC archives	9	1,3 %	373	1,2 %
Environnement	5	0,7 %	333	1,1 %

³⁴ A noter que, dans un dernier document transmis en fin de contrôle, on compte 635 agents.

Domaine de compétence	Nb de postes	en %	Masse salariale 2018 (en k€)	en %
SC documentation	6	0,9 %	331	1,1 %
Politique de la ville	5	0,7 %	309	1,0 %
Aménagement numérique	2	0,3 %	104	0,3 %
Prévention	1	0,1 %	92	0,3 %
Energie	1	0,1 %	72	0,2 %
Tourisme	1	0,1 %	45	0,1 %
Jeune	1	0,1 %	43	0,1 %

Source : métropole

Les transferts de compétences ont profondément modifié la structure des effectifs de la métropole, qui ont de ce seul fait progressé de près de 70 %, et ce sans compter les recrutements qui ont lieu par ailleurs afin de compléter ces transferts de personnel (cf. infra). Les effectifs ont, au total, progressé de près de 80 % sur la période.

Cela affecte la gestion de la métropole. En particulier, cette évolution a motivé le lancement du projet de nouveau siège. De même, la gestion des ressources humaines doit s'adapter à ce nouvel effectif, la moitié des agents transférés provenant de la filière technique. En outre, si l'absentéisme pour maladie ordinaire ne progresse pas entre 2015 et 2017 (19,55 jours par ETP en 2015 ; 18,46 en 2017)³⁵, ce n'est pas le cas de celui pour accidents du travail et maladie professionnelle, qui progresse de près de 30 % (5,43 jours par ETP en 2015 ; 7 jours en 2017)³⁶.

Tableau n° 11 : Évolution des effectifs de la métropole en équivalent temps plein (ETP) rémunéré (moyenne annuelle)

	2014	2015	2016	2017	2018
Effectif total	1 002,56	1 341,70	1 687,38	1 741,00	1 786,03
Emploi permanent	953,97	1 258,15	1 587,96	1 629,04	1 670,53
- titulaire	825,79	1 103,54	1 400,42	1 428,96	1 441,65
- non titulaire	128,18	154,62	187,54	200,08	228,89
- dont remplaçant	40,74	47,49	43,23	55,17	57,33
Emploi non permanent	48,59	83,54	99,42	111,96	115,50

Source : métropole

Aux termes de la loi, les agents transférés ont droit au maintien du bénéfice de leur régime indemnitaire antérieur et de leurs avantages collectivement acquis (type prime de fin d'année), s'ils sont plus favorables.

En règle générale, le régime indemnitaire en vigueur à la métropole était plus avantageux que celui des communes d'origine. Ainsi, seuls 114 agents ont conservé leur régime indemnitaire antérieur. Au moment de leur transfert, la différence entre le régime de la métropole et celui qu'ils ont conservé s'établissait à 259 k€ par an (32 % de leur régime indemnitaire) et à 256 k€ par an en 2018 (soit 26,1 % de leur régime indemnitaire)³⁷.

Selon l'ordonnateur, lors du passage au RIFSEEP en septembre 2018, la « philosophie générale » impliquait qu'aucun agent ne devrait perdre en rémunération. Ainsi, 71 des agents antérieurement transférés ont continué à percevoir une IFSE dite de « maintien ».

³⁵ 26 227 jours de maladies ordinaires en 2015, 32 136 jours en 2017.

³⁶ 7 279 jours d'accident du travail ou maladies professionnelles en 2015, 12 182 jours en 2017.

³⁷ Ces comparaisons ne sont pas effectuées sur la base de 114 agents, mais des 101 encore présents en 2018.

Par ailleurs, dans sa délibération du 19 décembre 2014, le conseil métropolitain a expressément souhaité permettre aux agents de la commune de Grenoble de conserver leur allocation complémentaire de fonctions (ACF). Ce dispositif, propre à la commune de Grenoble, a été critiqué par la chambre lors de son dernier rapport d'observations définitifs³⁸. La métropole a ainsi de fait pérennisé des rémunérations qui avaient vocation à être temporaires, qui concernaient au moment du transfert 31 personnes, puis 26 en août 2018. Pendant cette période, la masse salariale générée par l'ACF s'est élevée à environ 259 k€. Avec le passage au RIFSEEP, cette allocation disparaît en tant que telle mais elle est soit maintenue totalement ou partiellement dans l'IFSE « maintien » si le régime indemnitaire antérieur est supérieur à la classification du poste, soit supprimée si la classification du poste entraîne un montant de RIFSEEP supérieur au régime indemnitaire antérieur.

En matière de prime de fin d'année, 582 agents ont choisi de conserver la prime en vigueur dans leur collectivité d'origine. Il reste à ce jour environ 500 agents bénéficiant de cette disposition. Ce sont quasi-exclusivement les agents transférés du département de l'Isère qui ont fait le choix de ne pas conserver leur ancienne prime de fin d'année, moins avantageuse que les dispositions en vigueur au sein de la métropole³⁹. Sur la base des bulletins de paie de l'exercice 2018, on peut estimer le coût de ce maintien des primes de fin d'année antérieures à 1 M€ par an.

Au niveau des nouvelles bonifications indiciaires (NBI)⁴⁰, la métropole a d'abord adopté une politique de statu quo. Les agents transférés qui bénéficiaient antérieurement d'une NBI l'ont conservée à titre transitoire « en l'attente de la structuration de l'organigramme métropolitain ». Ce dispositif ne respectait pas la réglementation, l'attribution d'une NBI étant liée à l'exercice effectif des fonctions. Il a, au surplus, été excessivement long. Suite à un examen des situations individuelles en CAP du 15 novembre 2018, les NBI maintenues ont été révisées à la date du 1^{er} janvier 2019, soit un maintien de quatre années pour les agents.

L'attribution de la NBI étant un droit pour les agents exerçant les fonctions y ouvrant droit, des versements rétroactifs ont eu lieu pour les agents qui n'avaient pas perçu de NBI alors qu'ils y avaient droit, ce qui n'est pas anormal. En revanche, les agents qui en ont bénéficié pendant quatre années alors qu'ils n'exerçaient plus de fonctions éligibles n'ont pas l'objet d'une procédure de reversement des sommes mais, au contraire, bénéficient en outre d'un dispositif métropolitain de compensation indemnitaire afin de conserver leur niveau de rémunération.

Selon les tableaux issus des CAP du 15 novembre 2018, il a été mis fin à 93 NBI, pour un montant total de 1 295 points, soit une somme indue de plus de 6 000 € par mois et 70 k€ par an, pour un total estimé entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2019 de 290 k€ (sans prise en compte en outre du fait que les versements indus perdureront du fait de l'attribution de l'allocation compensatrice). Le dispositif retenu par la métropole s'est avéré, en définitive, coûteux et irrégulier.

³⁸ Les agents concernés par une modification de leur rémunération en cas de mobilité interne contrainte ou de régularisation statutaire (ex. suppression d'une NBI) peuvent bénéficier d'une allocation complémentaire de fonction qui leur assure le maintien total ou partiel de leur rémunération antérieure. L'ordonnateur estimait que cette allocation est un élément essentiel pour faciliter la mobilité interne. La chambre a relevé cependant que si ce dispositif présente un certain intérêt managérial, ses finalités sont contradictoires puisqu'il remet en cause l'architecture grade/fonction du régime indemnitaire de la commune en atténuant fortement les incidences de la part fonction, ce qui tend à la multiplication des rémunérations exceptionnelles.

³⁹ Cf. compte-rendu du comité technique du 24 février 2017 : « il sera proposé aux agents transférés de renoncer à la prime de fin d'année, collectivement acquise au niveau du département, pour opter pour l'indemnité compensatrice mise en place à la métropole, laquelle est plus avantageuse pour les agents ».

⁴⁰ La nouvelle bonification indiciaire est un élément de rémunération de base lié à l'exercice de certaines fonctions ou responsabilités, réglementairement régies par les décrets n° 2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006 qui listent 42 motifs permettant l'octroi de ce complément de rémunération.

Enfin, selon l'ordonnateur, au titre du maintien du régime indemnitaire antérieur, 23 agents ont conservé une astreinte dérogatoire dans le cadre du plan de viabilité hivernale (agents du département de l'Isère, dans le cadre de la compétence voirie)⁴¹ et 18 le bénéficient d'un montant différentiel d'astreinte⁴². Ces dispositions n'ont pas lieu d'être. En effet, afin d'encadrer leur organisation, l'organe délibérant doit délibérer sur les conditions de recours aux astreintes, la liste des emplois concernés, et les modalités de compensation (repos ou indemnisation). Les collectivités ne sont toutefois pas compétentes pour fixer le montant de l'indemnité d'astreinte, celle-ci étant définie par voie réglementaire⁴³.

3.4- L'état d'avancement des transferts patrimoniaux

Les transferts patrimoniaux sont loin d'être achevés, malgré l'ancienneté de certains transferts de compétences. La métropole l'explique par un ensemble de difficultés : désaccord avec les communes sur l'assiette à transférer, désaccord sur les conditions matérielles du transfert (documentation technique, état du bâti en regard de la commission locale d'évaluation des charges transférées), difficultés à retrouver toutes les origines de propriété, découpages parcellaires très nombreux, divisions en volumes souvent requises, définition de la liste des parcelles concernées pour la voirie et les espaces publics.

Ces difficultés ne sont pas dues à la métropolisation, qui, certes, les accentue en concentrant les nécessités de transfert. En effet, certains biens n'ont pas fait l'objet de transfert de propriété alors que les compétences étaient exercées de longue date par la collectivité, bien avant la métropolisation. Il en est ainsi par exemple de la gestion et de l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage, compétence exercée depuis 1971 (une démarche de transfert a été entreprise en 2019, en réponse à l'instruction), ou encore de la collecte des ordures ménagères depuis 2005 (un courrier à destination des communes possédant une déchèterie dont le foncier leur appartient encore leur a été adressé en mars 2018 pour enclencher officiellement le travail de transfert).

Tableau n° 12 : État des transferts patrimoniaux suite à transferts de compétences

	Année du transfert de compétence	Nombre de biens à transférer	% de transferts effectués en février 2018
Stationnement en ouvrage	2015	22	73 %
Stationnement parc relais	2015	Non connu	Aucun
Equipements sportifs, culturels d'intérêt métropolitain et enseignement supérieur	2017	4	50 %
Eau potable	2015	4	50 %
GEMAPI	2017	Non connu	Aucun
Développement économique	2015	17	59 %
Locaux administratifs et techniques	2015	3	100 %
Distribution d'énergie	2015	Non connu	Aucun
Collecte et traitement des ordures ménagères	2005	17	Aucun
Aires d'accueil gens du voyage	1971	8	Aucun

Source : métropole

De la même façon, en matière de voirie (ainsi que chemins et délaissés), compétence transférée à la métropole en 2015, les retards sont considérables. Selon la métropole, aucune information n'a été transmise par les communes sur le parcellaire concerné. Ainsi, le service foncier n'a pas connaissance avec exactitude des parcelles à transférer. Une première analyse

⁴¹ Délibération du 24 mars 2017.

⁴² Délibération du 27 mai 2016 et délibération du 6 juillet 2018.

⁴³ Dernièrement, décret n° 2015-415 du 14 avril 2015 et arrêté du 14 avril 2015.

sur plan fait ressortir 11 000 parcelles, avec néanmoins un besoin important de recalage de tracés et de découpages parcellaires. Des conventions de superposition d'affectation du domaine public transmises à l'ensemble des 49 communes sont en cours de signature.

La chambre rappelle l'article L. 5217-5 du CGCT qui dispose que les biens utilisés pour l'exercice des compétences de la métropole sont transférés dans son patrimoine au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil métropolitain.

D'une manière générale, l'actif de la métropole n'est pas correctement suivi. À ce titre, la chambre rappelle que l'instruction comptable M57 précise que le suivi des immobilisations de la collectivité incombe « de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public ». L'ordonnateur est chargé du « recensement exhaustif des biens et de leur identification », avec :

- ♦ la tenue de l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et qui permet de connaître précisément les immobilisations ;
- ♦ la tenue de l'inventaire comptable qui permet de connaître ses immobilisations sur le volet financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine.

Le comptable public, chargé de la comptabilité générale patrimoniale, est responsable de l'enregistrement comptable des immobilisations de l'entité et de leur suivi à l'actif du bilan.

L'inventaire comptable et l'état de l'actif, deux documents aux finalités différentes, doivent, en toute logique, être concordants.

Or les données d'inventaire de la métropole ne coïncident pas avec l'état de l'actif du comptable et, ce, pour des montants significatifs. La valeur brute de l'actif de la métropole est ainsi de 3,57 Md€ dans son inventaire et 3,93 Md€ dans l'état de l'actif du comptable (soit - 9 % dans l'inventaire), tandis que sa valeur nette est de 3,12 Md€ dans l'inventaire et 3,51 Md€ dans l'état de l'actif (soit - 11 % dans l'inventaire). Cette donnée globale cache en outre des disparités importantes entre budgets, ainsi que le montre le tableau suivant. Ces différences sont présentes jusqu'aux montants des amortissements réalisés en 2018, ce qui pose difficulté.

Tableau n° 13 : Différences entre inventaire et état de l'actif selon les budgets

En k€	Métropole (inventaire)				Trésorerie (état de l'actif)				Différence valeur brute	Différence valeur nette
	Valeur brute	Amortissements cumulés	Amortissements 2018	Valeur nette	Valeur brute	Amortissements antérieurs	Amortissements 2018	Valeur nette		
Budget principal	2 283,0	74,7	8,4	2 199,9	2 754,5	71,3	45,2	2 638,0	- 17 %	- 17 %
Locaux économiques	30,5	5,8	0,8	24,0	37,0	5,7	0,002	31,2	- 17 %	- 23 %
Déchets	218,0	18,9	1,7	197,3	219,7	12,6	2,1	205,0	- 1 %	- 4 %
Stationnement	126,1	11,4	2,7	112,0	124,2	22,5	0,58	101,7	2 %	10 %
Réseaux de chaleur	123,3	46,7	2,9	73,6	44,6	0,1	0,1	44,4	176 %	66 %
Eau potable	383,4	145,4	7,6	230,4	357,4	126,8	14,8	215,8	7 %	7 %
Assainissement	407,1	116,4	6,7	284,0	396,5	105,0	12,9	278,6	3 %	2 %
TOTAL	3 571,3	419,3	30,8	3 121,2	3 934,0	344,0	75,7	3 514,7	- 9 %	- 11 %

Source : état de l'actif et inventaire

Enfin, la métropole n'a pas opté pour une harmonisation des durées d'amortissement des biens transférés. D'une part, le guide des opérations d'inventaires du comité national de fiabilité des comptes locaux expose le principe selon lequel « *tout plan d'amortissement*

commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme »⁴⁴. D'autre part, environ 30 % du patrimoine transféré concerne des services publics industriels et commerciaux. La métropole n'a pas souhaité modifier les plans d'amortissement afin de ne pas déséquilibrer ces budgets.

L'ordonnateur a donné à partir du 1^{er} janvier 2015 la priorité à l'inscription des biens transférés en pleine propriété, préalablement mis à disposition, au détriment des biens déjà identifiés, dont il indique que l'inscription a néanmoins été engagée.

L'écart pour le budget locaux économiques tient selon l'ordonnateur à la non prise en compte du tènement foncier de la friche industrielle Allibert, retiré de l'inventaire mais encore présent dans l'état de l'actif.

4- LA GOUVERNANCE DE LA MÉTROPOLE

4.1- Les instances de gouvernance mises en place dans le cadre métropolitain

En matière de gouvernance, la métropole considère les communes comme des partenaires dans une logique constante de concertation. Ces orientations trouvent leur application dans le principe dit « co-institution » entre la métropole et les communes membres et la politique de « territorialisation de l'action publique métropolitaine » (délibération-cadre du 3 juillet 2015 du conseil métropolitain).

Ont ainsi été instituées un ensemble d'instances intermédiaires :

- ♦ la conférence des maires (maires des 49 communes ou leur représentant ; une réunion par mois) ;
- ♦ les conférences territoriales (conseillers métropolitains du territoire concerné et trois représentants maximum par commune ; quatre réunions par an) ;
- ♦ les réunions des DGS (une réunion par mois) ;
- ♦ les groupes techniques : niveaux de service, équité-soutenabilité, mutualisation (DGS et agents municipaux concernés) ;
- ♦ le groupe des petites communes (DGS des communes de moins de 4 000 habitants ; quatre réunions par an).

La conférence des maires joue le rôle de la conférence métropolitaine, prévue par l'article L. 5217-8 du CGCT qui dispose qu'une conférence métropolitaine doit se réunir au moins deux fois par an, à l'initiative du président de la métropole ou à la demande de la moitié des maires. Il s'agit, selon la loi, d'une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités. C'est effectivement le rôle que joue la conférence des maires, qui peut par ailleurs émettre un avis qui est rapporté en conseil métropolitain.

Le fonctionnement de la conférence des maires n'appelle pas d'observation.

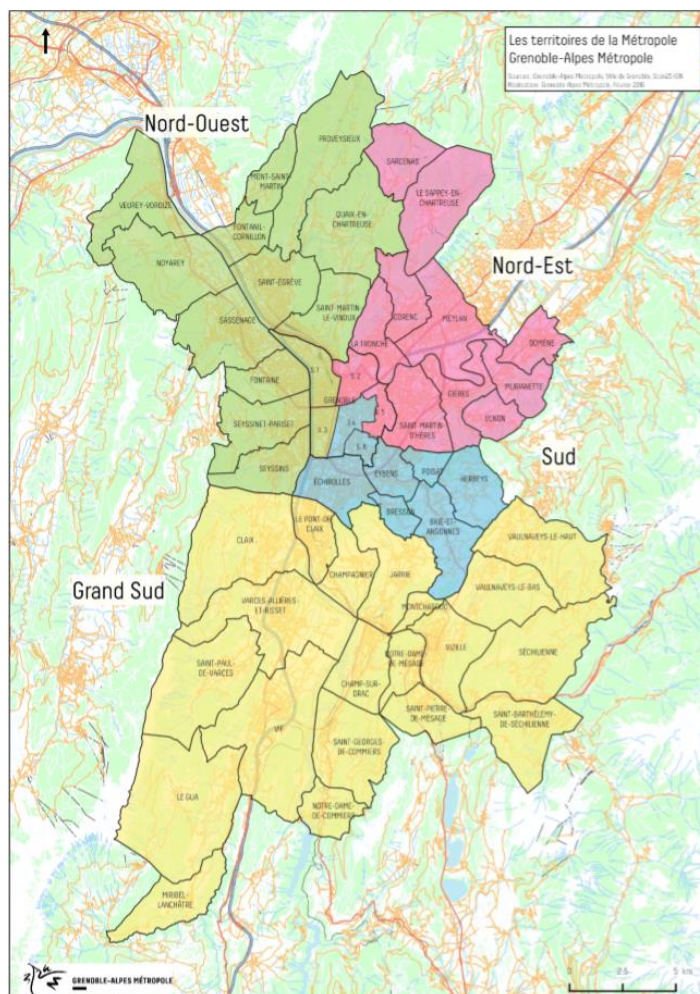
⁴⁴ Cependant, ce principe n'est pas intangible. En effet, l'article R. 2321-1 du CGCT dispose que « *La commune ou le groupement bénéficiaire de la mise à disposition ou de l'affectation poursuit l'amortissement du bien selon le plan d'amortissement initial ou conformément à ses propres règles* ».

Les conférences territoriales trouvent leur origine dans la délibération-cadre du 3 juillet 2015 du conseil métropolitain sur la « territorialisation de l'action publique métropolitaine ». Cette délibération fixe les orientations suivantes :

- ♦ institution de quatre territoires au sein de la métropole : Nord-ouest, Nord-est, Sud et Grand-Sud ;
- ♦ mise en place de conférences territoriales pour chacun de ces territoires ;
- ♦ institution de coordinateurs territoriaux en charge de l'interface avec les communes et de la mise en place d'une plateforme de services ;
- ♦ institution de quatre directeurs techniques de secteur pour la mise en œuvre opérationnelle des interventions techniques.

Chacun de ces « territoires » est animé par une conférence territoriale rassemblant représentants de la métropole et des communes⁴⁵. Les conférences territoriales ont vocation à connaître de la déclinaison territorialisée des politiques métropolitaines, contribuer à une telle déclinaison territorialisée sous forme d'avis, représenter un espace de débat quant aux enjeux métropolitains, et constituer l'espace d'expression des projets communaux à dimension intercommunale, favorisant ainsi des coopérations renforcées pluricommunales.

Carte n° 1 : « Territoires » de la métropole



Source : Métropole

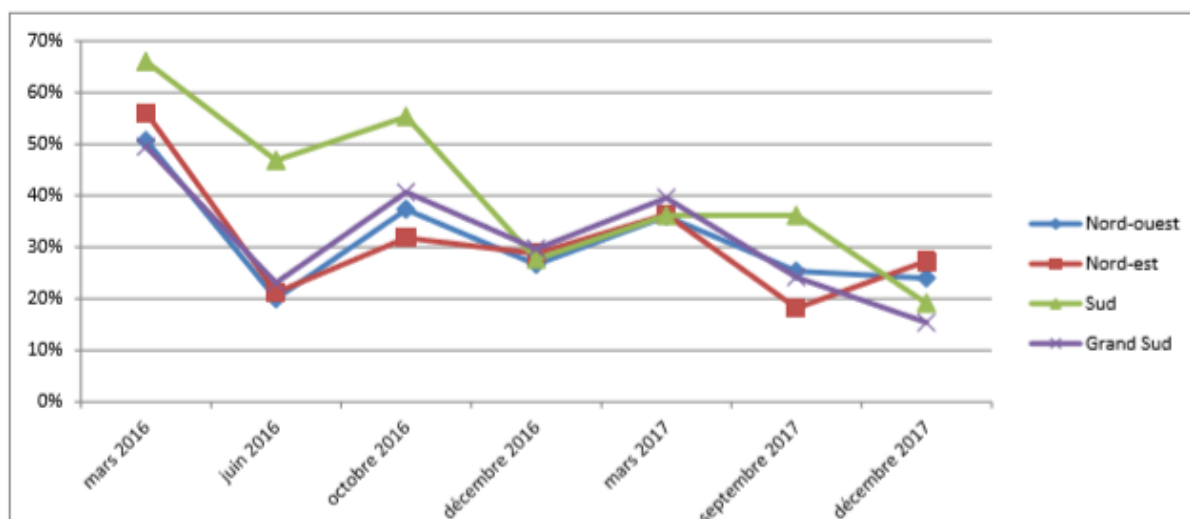
⁴⁵ L'ordre du jour est à l'initiative de la métropole mais que les communes ont la possibilité d'interpeler la métropole sur les questions qu'elles souhaiteraient aborder dans le cadre de ces conférences territoriales, étant précisé que ces questions peuvent être de nature, le cas échéant, à alimenter l'ordre du jour.

Il ressort des comptes rendus des conférences territoriales que, systématiquement, les mêmes sujets sont inscrits à l'ordre du jour. Il s'agit surtout de présentations réalisées par les représentants de la métropole, qui sont l'occasion d'obtenir des avis et remontées d'informations de la part des représentants des communes. Ces conférences n'excèdent pas leur compétence consultative en empiétant sur le pouvoir de décision du conseil métropolitain et des conseils municipaux.

Les sujets propres aux territoires sont très rarement évoqués, ce qui serait un point d'amélioration. Par ailleurs, la vocation des conférences à « constituer l'espace d'expression des projets communaux à dimension intercommunale » n'apparaît pas dans les comptes rendus. Enfin, le groupe de travail pour l'amélioration de ces conférences n'a fait l'objet d'aucun retour.

Ces éléments peuvent expliquer la baisse notable de fréquentation de ces conférences depuis leur mise en place :

Graphique n° 2 : Évolution du taux de fréquentation au sein des conférences territoriales



Source : comptes rendus métropole, retraitement CRC

S'agissant des autres groupes de discussion-concertation, au fonctionnement moins formalisé mais bénéficiant néanmoins d'une traçabilité, l'analyse de leurs comptes rendus démontre qu'il s'agit de lieux de débats utiles. Ils ont par exemple permis d'obtenir un relatif consensus sur l'évaluation des transferts en matière d'ouvrages d'art, au bénéfice de la métropole, ce qui n'apparaissait pas aisé eu égard aux sommes en jeu pour les communes. A contrario, ça n'a pas été le cas pour le pacte financier et fiscal (cf. infra).

4.2- La gouvernance financière

4.2.1- Le pacte financier et fiscal de solidarité

L'élaboration d'un « pacte financier et fiscal de solidarité » est rendue obligatoire pour les métropoles par l'article 1609 nonies C du code général des impôts. L'objectif de ce pacte est de « réduire les disparités de charges et de recettes » entre communes membres.

La loi précise que « ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération

intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ».

À défaut d'avoir élaboré un tel pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, la métropole est tenue d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, selon les critères définis par la loi (cf. infra).

La réflexion sur l'élaboration d'un pacte financier et fiscal de solidarité métropolitain a été engagée fin 2014 dans le cadre d'un séminaire des élus métropolitains. Les différents groupes politiques ont été consultés.

Dès la fin de l'année 2014, il était acté que ce pacte financier et fiscal aurait un périmètre limité. En effet, dès un séminaire du 18 décembre 2014, il a été décidé de ne pas y inclure de volet sur la coordination des politiques fiscales, sur l'unification de la fiscalité, ainsi que sur l'harmonisation des politiques d'abattement et d'exonération, ce qui réduisait son ambition.

Une première version du pacte financier et fiscal (PFF) devait être présentée lors du conseil métropolitain du 24 mars 2017 mais a été retiré de l'ordre du jour. Les deux points de blocage principaux ont été :

- ♦ une demande d'application rétroactive du nouveau dispositif d'AC d'investissement en matière de voirie ;
- ♦ en matière de partage de fiscalité, l'impossibilité de trouver une solution sur le partage de la taxe d'aménagement de droit commun.

Or la métropole était prête à accepter une application rétroactive d'une AC d'investissement en matière de voirie en contrepartie d'un retour à une évaluation au réel et de la charge transférée. De même, elle aurait souhaité supprimer le dispositif de dette récupérable alors qu'il est favorable aux communes en bénéficiant.

Depuis lors, si des discussions bilatérales ont eu lieu avec les maires de nombreuses communes, le projet de pacte financier et fiscal n'a pas été représenté au vote, alors qu'il était prévu qu'il le soit à nouveau avant l'été 2017 (compte rendu du groupe équité-soutenabilité du 5 avril 2017).

Selon l'ordonnateur, la métropole a depuis lors adopté la stratégie dite des « petits pas », faisant adopter par délibérations distinctes certaines dispositions qui auraient pu être réglées par le pacte : délibérations-cadres sur les fonds de concours le 3 février 2017, délibération pour le partage du déficit de deux opérations d'aménagements métropolitaines le 6 avril 2018.

À l'heure actuelle, il n'existe cependant aucune perspective d'adoption d'un pacte, pourtant obligatoire.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur rappelle qu'à défaut du consensus nécessaire à l'origine pour établir un pacte financier et social de solidarité, il a été choisi d'adopter collectivement par collectivité les dispositions relevant d'un tel pacte. La chambre relève donc qu'à ce titre, le projet de pacte devrait être présenté à l'approbation du conseil métropolitain.

4.2.2- La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire a pour objet, à partir de critères prédéfinis, la mise en œuvre d'une solidarité financière entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes-membres. Elle est versée directement par l'EPCI aux communes concernées.

De nature facultative pour certains EPCI, elle peut être rendue obligatoire pour les métropoles.

En effet, l'article 1609 nonies C du code général des impôts dispose qu'à défaut d'adoption d'un pacte financier et fiscal de solidarité, une DSC doit être instaurée, dont le montant est au moins égal à 50 % de la dynamique de fiscalité professionnelle constatée par rapport à l'année précédente. Cette dotation est répartie selon des critères de péréquation définis, afin de réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes :

- ♦ écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale ;
- ♦ insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil.

La DSC versée par la métropole a la particularité d'être figée depuis 2008 (mais dès 2005 la DSC de chaque commune était forfaitisée à son niveau de l'année précédente majorée de l'inflation). Elle est de 23,5 M€. Le caractère figé de la DSC est critiquable car la loi prévoit l'obligation de prendre en compte des critères de richesse et de population, qui sont par nature évolutifs (article 1609 nonies C du code général des impôts)⁴⁶. La métropole le reconnaît d'ailleurs⁴⁷.

De fait, au-delà de son caractère figé, la DSC versée aujourd'hui est la résultante d'un cumul historique de nombreuses dispositions, générales ou particulières, prises tout au long des années 2000, qui rend très difficile sa lecture et l'intégration de nouvelles communes.

L'intégration de nouvelles communes au sein de l'EPCI en 2014 n'a eu aucune incidence sur le montant de la DSC des communes antérieurement membres. Celles-ci ont bénéficié, par délibération spécifique, et donc en dehors du cadre général régissant la dotation de solidarité communautaire au sein de la métropole, d'une dotation globale d'1 M€⁴⁸. Cette situation était présentée comme temporaire en l'attente de la conclusion du pacte financier et fiscal de la métropole, qui devait redéfinir les modalités d'attribution de la DSC.

Le projet de pacte financier et fiscal est aujourd'hui abandonné et aucune perspective sur l'évolution de la DSC n'est envisagée.

En l'absence de pacte financier et fiscal, la métropole devrait adopter une dotation de solidarité communautaire répartie en fonction des critères définis par la loi, identiques pour l'ensemble des 49 communes, ce qui n'est pas le cas.

⁴⁶ « Le montant de cette dotation est fixé librement par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil. »

⁴⁷ « La DSC est figée depuis 2008. Pour autant, les caractéristiques sociales, économiques, fiscales et financières des communes ont évolué depuis 2008. » (extrait d'une présentation du 18 mars 2015).

⁴⁸ À laquelle s'ajoute une dotation spécifique FDPTP de 329 k€.

La chambre recommande à la métropole de respecter ses obligations légales, en révisant les modalités de versement de la dotation de solidarité communautaire.

4.3- Les relations avec l'État et les autres collectivités

4.3.1- Le pacte État-métropole

La métropole a conclu avec l'État, le 9 février 2017, un « pacte métropolitain d'innovation » pour la période 2017-2021. Il vise à identifier les domaines stratégiques intéressant l'État et la métropole et les actions à développer en conséquence. Les trois enjeux stratégiques du territoire identifiés sont :

- ♦ lutter contre le changement climatique et engager la transition énergétique ;
- ♦ conforter le dynamisme économique du territoire au service de l'emploi ;
- ♦ renforcer la cohésion sociale territoriale.

Le pacte est décliné en « fiches actions », à portée opérationnelle, qui ne portent que sur le premier enjeu :

- ♦ construction d'un réseau de chaleur 100 % biomasse sur le secteur Est de la métropole (coût de 1,2 M€, dont État 0,36 M€) ;
- ♦ raccordement du réseau de chaleur urbain à la plateforme industrielle du Sud de la métropole (coût de 1,25 M€, dont État 0,22 M€) ;
- ♦ développement des sociétés de participation citoyenne pour le développement massif des parcs photovoltaïques en zone urbaine (coût de 40 k€, dont État 20 k€) ;
- ♦ structuration du service public de la donnée énergétique métropolitaine (coût de 1,08 M€, dont État 0,55 M€) ;
- ♦ stratégie de transition énergétique du parc de véhicules publics (coût de 1,68 M€, dont État 0,4 M€) ;
- ♦ généralisation des informations incitant à la mobilité intermodale sur l'ensemble du réseau de transports publics et des axes de la Métropole (coût de 3 M€, dont État 1,5 M€).

Si certaines sont achevées, la plupart des opérations intégrées dans ce pacte métropolitain sont en cours. La métropole a perçu pour l'heure 0,46 M€ sur les 2,8 M€ qu'elle peut percevoir.

4.3.2- Le contrat de plan État-région

Le contrat de plan État-région 2015-2020, dans son volet métropolitain, conclu entre l'État, la région, le département de l'Isère et la métropole, porte sur deux volets principaux : l'emploi et la transition écologique et énergétique.

Le volet emploi concerne des projets d'un montant total de 25,7 M€, dont 9,66 M€ de financement par la région. Le volet transition écologique et énergétique porte sur des projets d'un montant total de 121,7 M€, dont 7,8 M€ de financement par la région. Le montant total des financements régionaux s'établit donc à 17,5 M€, dont 5,8 M€ restent à percevoir.

L'État participe à ce contrat à hauteur de 7,7 M€ et le département à hauteur de 3M€.

4.3.3- L'extension des compétences de la métropole vers d'autres compétences départementales

L'ordonnateur estime ainsi que la gestion des collèges et qu'une partie de l'action sociale (aide sociale à l'enfance en dehors du soutien à la jeunesse inadaptée, protection maternelle et infantile, service social de polyvalence de secteur, insertion en dehors du PLIE et de l'insertion vers l'emploi, soutien à la perte d'autonomie des personnes âgées, compensation du

handicap, agrément et tarification des services et établissements médico-sociaux) pourraient être portées par le bloc communal.

Après le transfert des routes départementales, du fonds d'aide aux jeunes et du service de prévention spécialisée, l'ordonnateur considère qu'une phase de consolidation des compétences transférées est nécessaire.

En réponse générale aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que l'importante charge de travail induite par le processus de métropolisation, les transferts de compétences importantes, les réorganisations et les nouveaux outils de gestion, le doublement des effectifs, ainsi que les retards ont été accentués par le fait que la métropole est « *héritière de la faible intégration intercommunale de l'ancienne communauté d'agglomération, (...) insuffisamment structurée* ». L'ordonnateur a annoncé engager l'élaboration du projet d'administration et du projet métropolitain.

5- L'IMPACT DE LA MISE EN PLACE DE LA MÉTROPOLE SUR LA PERFORMANCE DE SA GESTION

5.1- Les mutualisations de services et l'impact sur les ressources humaines

5.1.1- L'impact sur les ressources humaines

Lors du débat d'orientations budgétaires 2015, la métropole s'est fixé un objectif de plafonnement de la masse salariale, notamment via l'absence de créations de poste hors processus de métropolisation, y compris les transferts de personnel provenant des communes.

Parallèlement, dans le cadre d'une procédure dite de « chantiers » en 2015, la métropole avait déterminé des objectifs de nombre de postes par direction à l'horizon 2018.

Au total, par rapport à l'objectif de 1 555 ETP, l'effectif 2018 est de 1 638 ETP, soit un dépassement de 83 ETP⁴⁹. L'effectif de 2019 atteint même 1 786 ETP.

En effet, au-delà des simples transferts de personnel, la métropole a créé des postes supplémentaires, dans le cadre de qu'elle appelle la « structuration » des services. Elle considère ainsi que le transfert de personnel des communes n'était pas suffisant et que la création de nouveaux postes en soutien a été nécessaire pour que la métropole puisse pleinement exercer ses compétences.

Lors du débat d'orientations budgétaires 2017, il a été indiqué qu'« *après deux années de structuration de la métropole, (...) la construction des services métropolitains s'achevant, l'hypothèse est faite d'une stabilité du nombre de postes vacants* ». Le nouvel objectif était une évolution plafond de la masse salariale de + 2,5 % par an « à l'horizon 2020 », hors impact des nouveaux transferts de compétence.

Il a été nécessaire de poursuivre la « structuration » des services en 2017, 2018 et 2019. De 2015 à 2019, la masse salariale a ainsi augmenté de 8,6 M€ au motif de cet effet « structuration », pour 120 agents selon les données fournies par la métropole⁵⁰.

⁴⁹ Source : accords de services (les données en ETP, qui sont l'addition des ETP indiqués dans chacun des accords de service, sont donc différentes des données globales de la collectivité mentionnant des ETP en moyenne annuelle).

⁵⁰ Ce qui paraît très faible, car correspondant à un coût moyen par ETP élevé, de 72 k€.

Tableau n° 14 : Évolution détaillée de la masse salariale de la métropole (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019 (projet)
Masse salariale anté-métropole	30,9	31,6	32,3	32,7	33,4
<i>Dont périmètre anté-métropole</i>	26,2	27	27,6	27,9	28,4
<i>Dont assainissement</i>	4,7	4,6	4,7	4,8	5,1
Masse salariale post métropole	19,9	29,9	35,1	36,8	42,2
Compétences transférées	9	14,5	18,4	18,0	18,5
Services communs	2,4	7,7	8,1	7,7	9,1
« Structuration » métropole	0,4	2,4	4,4	6,0	8,6
Convention de gestion	6,2	1,5	0,3	0,7	1,3
Eau potable	1,9	4,7	3,9	4,3	4,6

Source : rapport de présentation des comptes administratifs⁵¹

Ainsi, en considérant seulement le périmètre anté-métropole et l'effet dit de « structuration » (donc hors transferts de compétences et services communs), la masse salariale est passée de 26,6 M€ en 2015 à 37 M€ en 2019, soit une progression importante de 39 % (et de quasiment 10 % par exercice).

En 2017, 18 des créations de poste sur 32 ont été effectuées au titre de la « structuration » ; les autres créations sont liées à des recrutements supplémentaires dans le cadre de la compétence GEMAPI, ou encore en matière de voirie et d'ouvrages d'art. En 2018, sur les 31 créations de postes, 11 l'ont été pour la « structuration » du service d'appartenance, tandis que les motifs des autres recrutements sont très divers (développement de la gestion de la relation citoyenne, organisation de la direction administrative, suivi des baux conclus avec les entreprises et taxe de séjour, schéma directeur eau potable). Ainsi, la métropole considère toute nouvelle création de poste nouveau comme entrant dans la « structuration ».

La chambre relève que les objectifs de maîtrise de la masse salariale n'ont pas été atteints, de nombreux postes permanents étant créés au titre d'une « structuration » entendue très largement.

La collectivité explique cet effet « structuration » par un niveau des effectifs d'avant 2015 qui aurait été trop bas, la communauté d'agglomération étant peu intégrée. En 2014, la comparaison du poids des charges de personnel dans les charges courantes avec les autres EPCI montre effectivement que la communauté d'agglomération était en dessous de la moyenne des communautés d'agglomération et des EPCI de plus de 300 000 habitants (de l'ordre de -12 %). Toutefois, un tel écart ne peut être, à lui seul, de nature à justifier un « rattrapage » de l'ordre de 10 % pendant quatre exercices de suite. En 2017 et 2018, les charges de personnel de la métropole, par rapport à ses charges courantes, sont comparativement légèrement plus élevées que la moyenne des autres métropoles de droit commun (38,5 % contre 38 % en 2018).

Tableau n° 15 : Comparaison du poids des charges de personnel par rapport aux charges courantes

	2014	Situation de Grenoble Alpes Métropole par rapport à la strate de comparaison
Grenoble Alpes métropole	29,8 %	-
Communautés d'agglomération	33,9 %	- 11,6 %
ensemble des EPCI	35,2 %	- 16,0 %
EPCI de plus de 300 000 habitants	33,8 %	- 11,8 %

Source : comptes de gestion retraitement CRC, collectivités locales en chiffres DGFIP

⁵¹ Les lignes assainissement et eau potable correspondent aux agents exerçant au titre de ces compétences dont la masse salariale est refacturée aux budgets annexes correspondants.

Par ailleurs, l'organisation de la direction des ressources humaines n'est pas à la hauteur des enjeux depuis que les effectifs ont quasi-doublé. La métropole n'a pas de dispositif opérationnel de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

Consciente de cette faiblesse, la métropole a fait réaliser un audit de la fonction ressources humaines au début de l'année 2019, qui pointe de nombreuses carences :

- ♦ une évolution des effectifs et de la masse salariale qui souffre d'un déficit de suivi et de pilotage (outils parfois vieillissants et incomplets, pas de suivi et de processus clair sur les créations de poste, des données de masse salariale difficiles à faire converger selon les sources) ;
- ♦ des doublons, des coûts de la fonction non pilotés et des pratiques non harmonisées sous l'effet de l'autonomisation de certaines directions opérationnelles ;
- ♦ une absence de vision partagée et de coordination opérationnelle entre services de la direction des ressources humaines ;
- ♦ des processus de recrutement non maîtrisés (pas de questionnement des besoins de recrutement, pas de cadrage du processus de négociation, une prise d'autonomie de certaines directions).

L'ordonnateur a indiqué que « *l'organisation des services de Grenoble-Alpes Métropole sera, en 2019, dans une première étape de stabilisation. Un travail plus fin sera mené sur les questions organisationnelles (organigrammes, processus), sur les fonctions ressources notamment (RH, juridique et achat) dans un objectif d'amélioration de l'efficacité. Un dialogue de gestion sera mis en place au printemps, sur la base des accords de service et de la PPF. Il permettra en particulier d'évaluer précisément les besoins en personnel dans un objectif d'amélioration de la performance des services. Parallèlement, un travail va s'engager sur une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Il s'agira de structurer la politique de ressources humaines, en définissant des stratégies en matière de recrutement, de formation, de mobilité, de rémunération, de gestion de l'allongement de la carrière des agents.* »

5.1.2- Les mutualisations de services

Le schéma de mutualisation prévu par l'article L. 5211-39-1 du CGCT a été adopté le 10 novembre 2017, alors qu'il aurait dû l'être au 31 décembre 2015 au plus tard.

Si la création de la métropole au 1^{er} janvier 2015 peut expliquer ce retard, une adoption à la fin de l'exercice 2017 est tardive, d'autant que le document ne répond pas à l'exigence légale de prévoir « *l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* ». Il s'agit uniquement de la formalisation d'une méthode et de divers projets très circonscrits à mener en groupes de travail (sept « fiches actions »).

Cependant, l'absence puis le manque d'ambition du schéma de mutualisation n'ont pas fait obstacle à la mise en œuvre d'initiatives particulières. Selon l'article L. 5211-4-2 du CGCT, les membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent adhérer à des services communs. Dix services communs ont notamment été créés, principalement en 2015 et exclusivement, sauf exceptions, avec la commune de Grenoble.

En 2018, ces services représentaient 229 agents, pour une masse salariale de 10,5 M€ et un montant total de charges de 15,1 M€ (dont 7,9 M€ refacturés par la métropole à la commune de Grenoble et 0,53 M€ au CCAS de Grenoble).

Tableau n° 16 : Services communs

Service	Gestionnaire	Date de création	Nombre d'agents	Communes adhérentes	Masse salariale en k€ (2018)	Economies annuelle avancées
Système d'information	Métropole	2015	62	Grenoble et son CCAS	3 612	400 k€
Reprographie	Métropole	2015	28	Grenoble	1 074	60 k€
Documentation	Métropole	2015	12	Grenoble	620	10 k€
Archives	Métropole	2015	12	Grenoble	476	-
Contrôle de gestion	Métropole	2015	12	Grenoble	739	-
Bureau d'études aménagement des espaces publics	Métropole	2015	23	Grenoble	1 142	-
Santé sécurité et prévention	Métropole	2015	24	Grenoble	1 060	500 k€ ⁵²
Accompagnement vers l'emploi	Métropole	2015	35 (supprimé en 2019)	Grenoble et 15 communes	1 328	-
Gestion du patrimoine arboré	Commune	2017	20	Grenoble	500	-
Expertise fiscale	Métropole	2018	1	16 communes	nc	-
TOTAL			229	-	10 551	-

Source : métropole

Les dernières évolutions en la matière sont la création d'un service commun d'expertise fiscale en 2018, la disparition du service commun « emploi et insertion » en 2019, cette compétence étant transférée par les communes membres à la métropole de Grenoble. Par ailleurs, le service commun contrôle de gestion devait voir son périmètre réduit avant la fin de l'année 2019 (le service de contrôle de gestion interne étant démutualisé) du fait de différences de conception entre la métropole et la commune de Grenoble.

Aucune autre évolution majeure n'est à signaler.

Au-delà des services communs, les initiatives de mutualisation les plus significatives portent sur l'instruction du droit des sols (avec un paiement à l'acte par les communes) et la constitution en cours d'un système d'information géographique commun.

Le groupe de travail sur les mutualisations évoquait le 24 janvier 2017 le lancement d'études sur la constitution d'un pool de remplaçants, le partage de formations et la gestion des paies. Rien n'a cependant été réalisé en la matière.

Par ailleurs, lors d'une « tournée » des communes en 2018 (39 communes sur les 49, principalement les plus petites), celles-ci ont exprimé des besoins principalement en matière informatique, d'assistance juridique, d'ingénierie technique, d'assistance à la passation de marchés publics et de renfort ponctuel d'agents indisponibles. Il est ainsi envisagé un abonnement commun à des bases de données juridiques (le service juridique de la métropole n'étant pas adapté pour répondre aux besoins des communes) et, éventuellement, un service de maintenance informatique.

Les groupements de commandes concernent principalement le système d'information commun entre la commune de Grenoble et la métropole. Deux groupements de commandes ont été réalisés avec un ensemble conséquent de communes membres : un marché d'assistance à la mise en place du RGPD (37 communes) et un marché de numérisation des dossiers de demande d'autorisation d'urbanisme (44 communes). Un groupement avec des communes est en cours pour l'achat de fournitures de bureau. Ce type de groupement est à même de favoriser des économies d'échelle et peut être encouragé.

⁵² Mais compensées par des recrutements « rendus nécessaires par l'internalisation de la médecine professionnelle (infirmière, secrétaires médicales) et de la gestion des commissions administratives paritaires ».

Les mutualisations au sein de la métropole restent donc limitées aux services communs, qui concernent principalement la ville centre. Le schéma de mutualisation n'est guère ambitieux sur les autres aspects. Par ailleurs, il n'y a pas eu de bilan financier global de la mise en œuvre de ces mutualisations.

5.1.3- L'extension des services communs

Les services communs existants regroupent 229 agents pour une masse salariale de 10,5 M€, soit 2,4 % de la masse salariale de la métropole et de l'ensemble des communes membres (de 447 M€ en 2018).

Il est donc souhaitable de développer davantage ces services communs dans un objectif d'économies d'échelle et, ce, d'autant plus que la métropolisation n'a pas entraîné de baisse significative de la masse salariale des communes (cf. infra).

Le développement des services communs peut se faire selon deux axes : la création de nouveaux services communs portant sur d'autres domaines d'intervention, l'extension des services existants à d'autres communes.

S'agissant des domaines d'intervention des services communs, ceux-ci, actuellement, portent peu sur des services supports structurants, hormis le système d'information. La métropole pourrait utilement étendre les services communs à des services support plus importants, telles la direction des finances ou la direction des ressources humaines. Actuellement, aucun projet ni étude en la matière n'est envisagé.

S'agissant de l'extension des services existants à d'autres communes, les ambitions sont mesurées. L'ordonnateur évoque de nombreuses difficultés s'agissant de l'extension du service commun du système d'information. L'existence d'un syndicat informatique spécifique entre quatre communes de la métropole est une difficulté mise en avant. Quelques évolutions semblent possibles concernant d'autres services (reprographie, documentation) mais rien n'a réellement été envisagé et il ne s'agit pas d'une priorité de la métropole.

Tableau n° 17 : Perspectives de développement des services communs existants

Services communs	Perspectives de développement selon l'ordonnateur
Système d'information	Plusieurs facteurs freinent la progression de la mutualisation de services : <ul style="list-style-type: none"> • étendue du territoire (l'installation et la maintenance matérielle nécessitent souvent des déplacements) ; • fusion des infrastructures : la plus-value de la mutualisation est liée à la fusion des infrastructures et des logiciels. La fusion des infrastructures commune/CCAS/métropole a été complexe et n'est pas achevée. L'extension est souhaitable mais la DSI n'est pas en capacité de la réaliser à court terme. Toutefois, une stratégie d'intégration progressive est en cours d'analyse, dans le cadre d'un schéma directeur de la transformation numérique ; • diversité des logiciels : la réussite d'une mutualisation passe par une homogénéisation des choix logiciels. Une stratégie d'intégration progressive est en cours d'analyse. Dans l'attente, la métropole veille à acquérir des solutions susceptibles d'être étendues à l'ensemble des communes et promeut des groupements lorsque c'est possible ; • acquisition matérielle : un groupement de commandes ne permettrait pas aux communes de gagner en souplesse et en réduction de coût, car il renforcerait la rigidité du système. L'utilisation de l'UGAP, auquel les communes ont accès, semble mieux appropriée ; • existence d'un syndicat mixte ad hoc sur une partie du territoire (SITPI) qui rend difficile la mutualisation.
Santé prévention sécurité	L'extension du périmètre du service commun vers d'autres communes ne s'inscrit pas dans les priorités de la métropole.
Reprographie	L'extension du service commun a été étudiée. Il se pose toutefois des questions liées aux capacités d'extension du service, des transports et de la livraison et de la concurrence au secteur privé de l'imprimerie.
Documentation	Ce service pourrait être davantage mutualisé. Une réflexion est en cours à ce sujet, afin de partager une veille documentaire avec les communes.

Services communs	Perspectives de développement selon l'ordonnateur
Archives	Aujourd'hui, pour les communes de moins de 2 000 habitants, les archives sont gérées par le service départemental d'archives. Pour les autres communes, la question du lieu de stockage des archives en dehors du territoire communal pose une difficulté ; la commune de Grenoble ne dispose pas de locaux adaptés pour effectuer une éventuelle centralisation.
Contrôle de gestion	Les communes n'ont pas exprimé de souhait dans ce secteur.
Bureau d'études aménagement des espaces publics	À ce jour, le service n'est pas en capacité, à moyens constants, d'étendre son périmètre d'action.
Gestion du patrimoine arboré	Les autres communes, bénéficiant du service métropolitain pour les arbres accessoires de l'espace public, n'ont pas exprimé de demande en ce sens.

Source : métropole

5.2- Les évolutions bâtementaires

5.2.1- Un patrimoine dégradé et dispersé

Le patrimoine immobilier de la métropole est ancien, dispersé et dégradé. Par ailleurs, il a dû absorber le transfert de nombreux agents, les effectifs étant passés de 1 000 ETP en 2014 à 1 786 ETP en 2019.

Le diagnostic réalisé sur l'immobilier dédié aux missions administratives dresse les constats suivants :

- ♦ sept bâtiments d'une surface totale de 16 000 m² regroupant 850 agents « administratifs » avec une dispersion géographique induisant une perte de synergie entre services et des déplacements inter-sites chronophages (seuls 450 agents sont actuellement accueillis au siège) ;
- ♦ un coût de fonctionnement annuel de 2,2 M€ (location, nettoyage, fluides, taxes, impôts, gardiennage, entretien, maintenance réglementaire) avec un ratio €/m² du double d'un bâtiment basse consommation (BBC) en propriété ;
- ♦ des statuts hétérogènes générant une complexité de gestion et un surcoût locatif par rapport à la pleine propriété : 900 k€/an de location représentant 41 % du budget de fonctionnement pour 22 % de la surface globale ;
- ♦ des locaux vétustes dont les médiocres qualités thermiques induisent d'importants surcoûts de fonctionnement ;
- ♦ des standards d'aménagement obsolètes ne permettant pas une mise en réseau des ressources ni une spatialisation optimale et ergonomique ;
- ♦ des surdensités d'occupation générant des déficits d'ergonomie et l'insatisfaction des agents ;
- ♦ une capacité d'accueil saturée sans marge de manœuvre pour d'éventuelles nouvelles prises de compétences ou d'évolution institutionnelle ;
- ♦ un besoin d'investissement lourd de réfection du système de chauffage-ventilation-climatisation du forum ne pouvant être réalisé en site occupé.

Enfin, l'hôtel de la métropole (dit « le forum ») est sous avis défavorable de la commission de sécurité depuis 1998. Cet avis a été maintenu en 2004 puis en 2010. Ce dernier avis indique que les prescriptions émises en 1998 et renouvelées en 2004 n'ont pas été prises en compte. Il est relevé en particulier les éléments suivants, qualifiés de « réhilitoires » : non-conformité de la desserte, non-conformité des dégagements, défaut de degré coupe-feu des planchers, défaut de cloisonnement des locaux, défaut d'encloisonnement des escaliers, défaut d'isolement des locaux à risques, non-conformité de l'éclairage de sécurité, non-conformité du dispositif d'alarme.

Face à ces constats, la métropole a décidé la restructuration de son immobilier de bureaux. Quatre objectifs stratégiques ont alors été identifiés :

- ♦ améliorer la qualité de vie au travail des agents et leur mettre à disposition des locaux adaptés aux normes actuelles et à leurs activités professionnelles ;
- ♦ diminuer les coûts de fonctionnement liés au bâti, notamment énergie et maintenance ;
- ♦ favoriser et faciliter les relations inter-directions, interpersonnelles et agents/élus par regroupement sur un site unique ;
- ♦ donner de la lisibilité, de la visibilité et une image de modernité de la métropole.

5.2.2- Le projet immobilier

Plusieurs options ont été étudiées. Elles ont été comparées notamment en fonction de leur « surcoût » annualisé (comprenant les coûts de travaux, les recettes attendues et les gains en dépenses de fonctionnement, le tout étalé sur 30 ans⁵³) :

- ♦ une construction neuve sur foncier libre (960 k€/an) ;
- ♦ une destruction du forum et une reconstruction sur la parcelle (1 200 k€/an) ;
- ♦ une réhabilitation du seul forum avec un maintien des autres bâtiments (490 k€/an) ;
- ♦ et, enfin, une construction neuve sur parcelle adjacente avec en parallèle une réhabilitation du forum (940 k€/an).

Ce dernier scénario a été retenu lors du comité de pilotage d'octobre 2017 (sans que les motifs ne soient présentés dans le compte rendu). Ce sont notamment les difficultés probables à vendre le forum ainsi que le souhait de moindre empreinte écologique (par la réutilisation de la structure du forum) qui ont guidé ce choix. Néanmoins, l'option la moins coûteuse a été écartée sans motif explicité au compte-rendu (bien qu'il semble que cela soit dû au souhait de regroupement et de visibilité de la métropole)⁵⁴.

La chambre regrette que l'hypothèse du regroupement avec la commune de Grenoble n'ait pu être développée, alors même que cette dernière rencontre les mêmes difficultés de mise aux normes de l'hôtel de ville et qu'elle initiait parallèlement une opération immobilière pour regrouper ses locaux administratifs.

Par ailleurs, il est tout aussi regrettable que les différentes options n'aient pas été présentées à l'assemblée délibérante alors qu'elles avaient été précisément étudiées.

L'option retenue consiste à réaliser un ensemble de 20 000 m² sur le site du forum en construisant un bâtiment de 8 000 m² sur une parcelle adjacente et en réhabilitant complètement le forum (12 000 m²). Cette solution permet de regrouper sur un même lieu la totalité des agents administratifs aujourd'hui répartis en sept sites (capacité d'accueil de 1 100 postes).

Dans leurs réponses aux observations provisoires, la métropole et la commune précisent que le projet conjoint métropole commune n'a pas abouti, en raison notamment des contraintes relevées par la commune (superficie trop juste pour les deux institutions, localisation, quadruplement du coût et différence de calendrier des projets respectifs de la commune et de la métropole).

Pour autant, certains rapprochements en site unique ont été possibles : le service commun des archives (avec la reprographie) aux anciennes archives départementales ;

⁵³ Hors coûts de désamiantage.

⁵⁴ Note sur le schéma directeur immobilier administratif : « la pérennisation du site d'implantation du siège de la métropole et ses locaux annexes garantis : Une visibilité et une lisibilité de la métropole aujourd'hui fragmentée par des sites diffus et éparpillés (...) Un bâtiment signal structurant une des entrées de l'agglomération ».

la reconstruction sur le site Jacquard du service technique de propreté urbaine et d'une déchèterie, prenant en compte les besoins de la commune et de la Métropole (co-maîtrise d'ouvrage).

5.2.3- La validation du projet de construction d'un nouveau siège

Le projet de construction d'un nouveau siège a été validé dans ses grandes orientations par délibération du 22 décembre 2017. Le calendrier de réalisation prévoit l'achèvement des travaux d'extension à la fin de l'année 2021 et celui de la réhabilitation du forum à la moitié de l'année 2023. Cette délibération a notamment autorisé le président de la métropole à lancer les études de programmation et toutes études préalables afférentes ainsi que l'appel à candidature au concours de maîtrise d'œuvre.

Le montant estimatif du projet était de 46 M€, sur une base de 2 300 €/m², la délibération précisant que cette estimation n'incluait pas le coût de désamiantage du forum en cours de diagnostic et de chiffrage.

Par délibération du 5 avril 2019, le conseil métropolitain a validé le programme et le lancement du concours de maîtrise d'œuvre, pour un montant global d'opération de 86 M€, avec une réception en 2024. Le décalage de 40 M€ avec le montant évoqué devant le conseil communautaire le 22 décembre 2017 résulte, pour une faible part, d'une augmentation des coûts estimatifs, et, principalement, du fait que seuls les coûts de travaux de construction/reconstruction étaient comptabilisés en 2017, alors même que les autres coûts avaient déjà été estimés et auraient donc dû faire l'objet d'une information.

La chambre rappelle à cet égard l'article L. 2121-13 du CGCT, applicable à la métropole, qui dispose que les élus bénéficient par principe d'un droit à l'information : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». Ainsi, tout membre de l'organe délibérant doit notamment être destinataire, cinq jours francs avant la séance, d'une note de synthèse relative aux affaires soumises à délibération (art. L. 2121-12 du CGCT). Cette note de synthèse doit permettre aux élus « *d'apprécier les incidences, en fait et en droit de la décision à prendre* », sauf à rendre illégale la délibération (CAA de Nancy, 30 avril 2008, n° 07NC00414). Selon le juge administratif, cette obligation d'information doit être adaptée « *à la nature et à l'importance des affaires* » (CE, 14 novembre 2012, n° 342327).

En l'espèce, au regard de l'importance de l'opération pour la métropole, la chambre considère que les élus n'ont pas été suffisamment informés lors de la délibération initiale du 22 décembre 2017.

Tableau n° 18 : Enveloppe financière prévisionnelle – construction du futur siège (en M€ TTC)

	Décembre 2017	Avril 2019
Charges et acquisition foncières	3,2	3,85
Etudes	9,7	11,5
Travaux	49,9	52,3
Désamiantage	non chiffré	7,4
Mobilier - équipement	1,1	1,6
Frais annexes	1,1	1,6
Provisions et aléas	6,3	8,4
Coût de l'opération connu	72,1	86,1
Coût présenté au conseil métropolitain	46	86,1

Source : annexe financière à la délibération du 5 avril 2019

Enfin, l'article 107 de la loi 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République rend obligatoire une étude d'impact prévisionnelle pour toute opération exceptionnelle d'investissement⁵⁵. L'article D. 1611-35 du CGCT fixe le seuil à partir duquel la présentation de cette étude est obligatoire, s'agissant de la métropole, à 25 % des recettes réelles de fonctionnement (soit 93 M€ sur la base du compte administratif 2017), ou à 100 M€. Cette étude doit être jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement.

Bien que très importante, cette opération échapperait à cette règle en raison de l'enveloppe de 86,1 M€ présentée au conseil communautaire. Or cette enveloppe n'intègre pas les charges financières prévisionnelles du projet qui, pourtant, ont été prises en compte dans sa modélisation économique. Anticipées à hauteur de 10,1 M€ par les services de la métropole, ces charges financières amènent à un coût direct de l'opération de 95,2 M€.

Cette enveloppe budgétaire complète (pour les seuls coûts directs) est à comparer aux recettes réelles de fonctionnement de la métropole sur la période durant laquelle le lancement de l'opération est validé (2017), évoqué (2018), et effectivement lancé avec le vote de l'AP/CP (2019). L'article D. 1611-35 du CGCT dispose que les recettes réelles de fonctionnement à prendre en compte pour le calcul du seuil sont celles de l'exercice budgétaire.

Tableau n° 19 : Seuils déterminants l'obligation de l'étude d'impact

	Recettes réelles de fonctionnement (en M€)	Seuil des 25 % (en M€)	Obligation de l'étude d'impact sur la base d'une opération à 95,2 M€ de coûts directs
BP 2017	376	94,00	oui
CA 2017	371	92,75	oui
BP 2018	380	95,00	oui
CA 2018	384	96,00	non
BP 2019	390	97,50	non

Source : documents budgétaires Métropole, calculs CRC

Lors de la présentation devant le conseil métropolitain en décembre 2017, l'ensemble des coûts n'était pas encore connu et le montant final de l'enveloppe de 95,2 M€ n'avait pas été anticipé. La présentation d'une étude d'impact n'était pas alors obligatoire. En revanche, tel n'était pas le cas lors des débats d'orientation budgétaire 2018 pour 2019, les données étant connues et le seuil des 25 % atteint sur la base du budget primitif de l'exercice en cours.

En tout état de cause, l'opération ayant toujours eu une enveloppe de l'ordre du seuil prévu par les textes, il aurait été de bonne pratique de présenter cette étude d'impact prévisionnel à l'assemblée délibérante.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que les présidents de groupes d'élus auraient été informés des détails des coûts du projet lors de réunions préalables avec le comité de pilotage, en dehors de la formation du conseil.

⁵⁵ L'article L. 1611-9 du CGCT dispose désormais que « pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement ».

La chambre constate que seule une partie des élus a pu être informée des détails des projets et que le conseil, faute d'une information complète s'est ainsi trouvé amené à prendre une décision de principe.

5.2.4- Le modèle économique du projet

Le futur siège disposera de la certification « Passivhaus »⁵⁶. Il s'agit d'un label allemand de performance énergétique des bâtiments, qui concerne les constructions neuves dont les besoins en chauffage doivent être inférieurs à 15 kWh/m²/an et la consommation totale des énergies primaires à 120 kWh/m²/an. Le choix de ce label est, selon la métropole, de nature à augmenter légèrement les coûts de construction mais à diminuer fortement les coûts d'exploitation futurs, ainsi que les impacts environnementaux.

Malgré le coût significatif de l'opération, la métropole met en avant un « autofinancement » du projet sur une période d'amortissement de 30 ans, grâce à des « gains » annuels par rapport à une situation de statu quo. Divers éléments y contribuent : économies de consommation énergétique, fin des locations de certains bâtiments, cessions de bâtiments, regroupement d'abonnements des fluides et des contrats de maintenance, gain en temps-homme de déplacement, non-dépense de travaux de gros entretien-réparation à venir sur les sites actuels. En décembre 2017, il était ainsi attendu un gain annuel lissé de 0,7 M€.

Lors du conseil métropolitain du 5 avril 2019, ce « gain » annuel lissé sur 30 ans était encore attendu à 0,65 M€.

Les « gains » annuels, dans la dernière version du modèle économique du projet (janvier 2019), se présentent ainsi :

Tableau n° 20 : Modèle économique de l'opération de construction du nouveau siège

	Total	Par an sur 30 ans	Commentaires
1. Coûts directs de l'opération	95,20 M€	3,17 M€	
2. Recettes liées à l'opération	15,27 M€	0,55 M€	
<i>Dont FCTVA</i>	12,75 M€	0,42 M€	
<i>Dont cessions</i>	2,25 M€	0,07 M€	Estimation prudente
Coûts de fonctionnement actuels (a)	-	3,26 M€	
Coûts de fonctionnement futurs (b)	-	1,13 M€	
3. « Gains » de fonctionnement (a-b)	-	2,13 M€	
4. Travaux de traitement thermique du Forum non réalisés	8,70 M€	0,29 M€	Etude estimant le coût de rénovation à 6,2 M€, avec un ajout de 20 % de TVA et 20 % d'études de maîtrise d'œuvre et divers.
5. « Gains » en énergie (dynamisme) des tarifs	11,00 M€	0,37 M€	Dynamique de l'augmentation des fluides projetée en soustrayant le delta intégré dans les coûts de fonctionnement actuels/futurs.
6. « Gain » de déplacement	-	0,50 M€	10 ETP valorisés – non documenté
« Gain » annuel lissé sur 30 ans = 1 - (2+3+4+5+6)		0,66 M€	

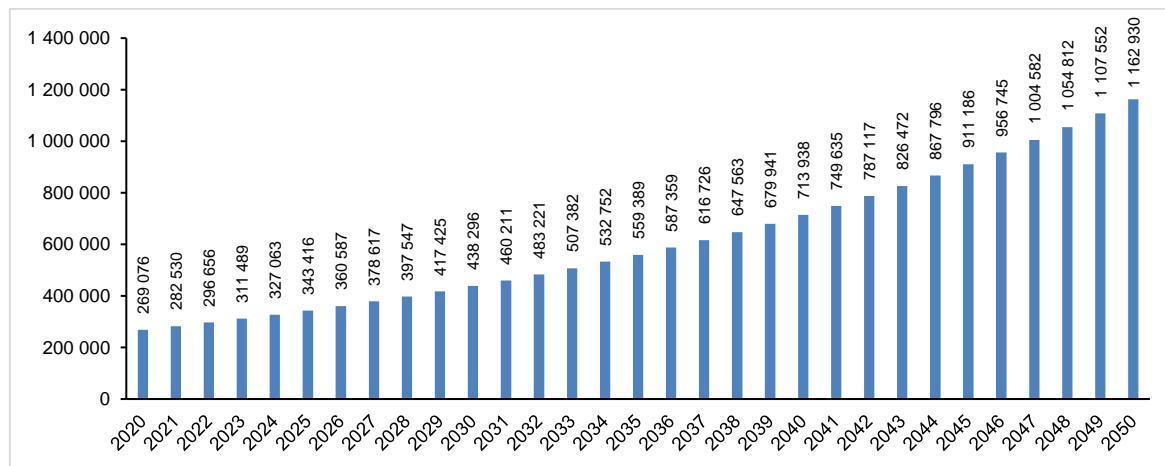
Source : études métropole, synthèse CRC

Ce type de présentation tend à masquer que l'investissement initial de 86 M€ va peser dans les comptes de la collectivité dans un premier temps. La métropole a calculé que le « retour sur investissement » de l'opération (c'est-à-dire le moment où les « gains » annuels en fonctionnement seront supérieurs aux coûts annuels) n'interviendrait pas avant la 22^{ème} année,

⁵⁶ Enerphit pour la rénovation du forum (équivalent Passivhaus en réhabilitation).

soit en 2046 (dans l'hypothèse d'une livraison en 2024). En particulier, les gains attendus sur le coût annuel des fluides, projetés par la métropole avec un facteur d'augmentation de 5 % par an, ne sont significatifs que dans un deuxième temps dans le projet.

**Graphique n° 3 : Économie annuelle sur les fluides en euros
(hypothèse d'un taux d'augmentation annuel de 5 %)**



Source : études métropole

Ces données se fondent sur des hypothèses (augmentation des prix de 5 % par an) dont il est difficile d'assurer la pertinence à horizon de 20 ou 30 ans.

Par ailleurs, une part importante des gains attendus est due aux moindres déplacements des agents entre les bâtiments administratifs désormais regroupés (0,5 M€ sur les à 0,66 M€ de « gains » annuels). Outre le fait que cette évaluation (équivalent temps de dix agents) n'est pas documentée, il est contestable que de moindres déplacements entre sites soient à même de permettre à la métropole de supprimer dix postes.

De même, les économies sur les travaux de traitement thermique du forum, qui ne seront pas à réaliser, pour 8,7 M€, sont sujettes à caution pour partie. Ce coût est fondé sur une étude de 2016, qui proposait une solution à 5,55 M€ et une autre à 6,2 M€. La métropole a retenu la solution la plus onéreuse et l'a multipliée par 1,40 afin de considérer en supplément 20 % de taux de TVA et 20 % de coût d'études de maîtrise d'œuvre et autres. Si ce dernier coût supplémentaire n'est pas injustifié, l'ajout de 20 % de TVA n'est pas pertinent alors même que la métropole récupère la TVA (via le FCTVA) et que cette récupération est d'ailleurs prise en compte en tant que recette du projet de nouveau siège. Les économies sur les travaux de traitement thermique du forum seraient donc de 7,4 M€ au maximum et non 8,7 M€.

En définitive, il est incertain que, sur le plan financier, l'opération tende vers un équilibre à 30 ans, voire à des « gains ».

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que sont aussi attendus des gains en matière sociale et environnementale.

En raison de ces incertitudes, il aurait été de bonne gestion de présenter à l'assemblée délibérante différentes hypothèses d'évolution des charges (en matière d'énergie et de coûts de maintenance notamment), plutôt que de mettre en avant un unique scénario bénéficiant de « gains » annuels, peu démontrés et lissés de 0,65 M€ par an.

Par ailleurs, le projet initial (délibération de décembre 2017) avait été conçu sur la base du regroupement effectif de 850 agents administratifs, avec une capacité d'accueil future

volontairement plus grande (1 100 agents) afin d'anticiper de probables évolutions institutionnelles à horizon 2030⁵⁷. Or du fait des transferts de compétences et de l'effet de « structuration de la métropole » (recrutements hors transferts), 1 080 agents doivent déjà être regroupés dans les futurs locaux. L'objectif initial de disposer d'une large capacité d'accueil pour le long terme est donc mis à mal avant même le lancement du marché de maîtrise d'œuvre, le bâtiment étant à pleine capacité avant sa conception⁵⁸. Il est d'ailleurs possible qu'il soit sur-occupé dès sa livraison en 2024.

5.3- L'optimisation du service public

5.3.1- Les démarches dites de « modernisation administrative »

Dans le cadre de ses relations aux citoyens, la métropole a mis en œuvre diverses mesures de « modernisation administrative ».

- ♦ L'ouverture des données publiques

Depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, les collectivités publiques (hors communes de moins de 3 500 habitants), ont l'obligation de publier en ligne les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs, ainsi que les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

Avant même l'entrée en vigueur de cette loi, la métropole a engagé depuis 2014 une démarche d'ouverture des données publiques, qui s'est concrétisée par la création d'un portail dédié en 2016 (<http://data.metropolegrenoble.fr/>).

Ce portail internet regroupe 71 données, associant la métropole (12 jeux de données), la commune de Grenoble (48 jeux de données), le CCAS de Grenoble (un jeu de données), le SMTC (sept jeux de données) et, depuis 2017, la ville de Saint-Egrève (trois jeux de données). La métropole propose en effet aux communes qui le souhaitent de rejoindre cette plateforme mais sans guère de succès pour l'heure.

17 réutilisations des données disponibles ont été recensées, ce qui peut être considéré comme faible après plus de trois ans d'existence.

- ♦ La démocratie participative

Le 6 novembre 2015, la métropole a adopté quatre délibérations portant sur la politique de démocratie participative. Un « comité permanent de la participation citoyenne » a pour rôle de piloter, suivre et évaluer l'ensemble de la politique participative de la métropole.

La métropole a créé *ex nihilo* une procédure d'interpellation citoyenne : toute interpellation portant sur les compétences métropolitaines et recueillant au moins 6 000 signatures d'habitants de la métropole de plus de 16 ans (toute personne inscrite sur les listes électorales, aux rôles des impôts ou rattachée au foyer fiscal d'un habitant) pourra être mis à l'ordre du jour du conseil métropolitain. Le débat en conseil métropolitain pourra le cas échéant amener

⁵⁷ Extrait de la délibération : « Cet objectif capacitaire comporte une marge de développement afin de préparer d'éventuelles prises de compétences ou évolutions institutionnelles. Les surfaces éventuellement non occupées pendant une période provisoire seront louées, contribuant ainsi au financement. »

⁵⁸ Extrait du compte rendu du COPIL n° 4 : « Le site recevra 1 080 et non pas 850 agents comme prévu initialement, sur 20 000m² dont 7 000 d'extension. Cela représente 18 m²/agent après retrait des surfaces dédiées à la salle du conseil et aux grandes salles de réunions. L'augmentation du nombre d'agents va continuer puisque d'autres transferts de compétence sont prévus. Nous n'avons donc plus de surface supplémentaire. »

à un vote ou à une demande d'approfondissements techniques. Trois dossiers ont été déposés en 2017⁵⁹, sans suite cependant. De fait, le dernier bilan réalisé constate que le dispositif ne fonctionne pas.

Elle a aussi décidé la création de « panels citoyens », qui consistent à réunir ponctuellement des citoyens métropolitains tirés au sort, pour formuler des avis sur des questions précises liées à l'évolution des modes de vie, ou permettant de faire émerger des pistes pour l'évolution des services et de l'action publique. Ces panels ont été utilisés par exemple en 2017 pour le schéma de déplacement Grand-Sud ou le plan de déplacement urbain.

Elle a par ailleurs souhaité la mise en place d'une plateforme numérique participative. L'objectif est de favoriser la visibilité et la participation des habitants aux projets soumis à concertation et de rendre transparentes les suites données aux concertations (les participants seront systématiquement informés des arbitrages politiques portés sur leurs propositions). Le dernier bilan disponible fait état de 3 700 utilisateurs.

- ♦ La gestion de la relation aux citoyens

La métropole a commencé à déployer un système de gestion de la relation aux citoyens, à partir de 2016. Il permet ainsi aux habitants d'avoir un suivi du traitement de leurs demandes. Depuis 2018, ce système est organisé pour les compétences voirie et déchets. Par ailleurs, la régie des eaux dispose également d'un système similaire.

5.3.2- Le suivi de la qualité des services rendus et l'évaluation

La métropole a mis en place des démarches formelles et systématiques de mesure de la qualité de service au sein de deux de ses services techniques :

- ♦ la direction de l'assainissement est certifiée ISO depuis 2012 ;
- ♦ la direction des déchets depuis fin 2018.

Les indicateurs suivis concernent :

- ♦ la qualité de l'accueil (physique et délais de réponse par mail, courrier, téléphone) ;
- ♦ l'efficacité du suivi de la demande (capacité d'orientation de la demande) ;
- ♦ le suivi des insatisfactions : délai de traitement des réclamations ;
- ♦ la satisfaction des usagers par rapport au service (enquête satisfaction pour les déchets).

Selon l'ordonnateur, le suivi systématique du service à l'utilisateur est en cours de généralisation :

- ♦ grâce à la mise en place d'une gestion de la relation citoyenne (GRC) dans l'ensemble des politiques métropolitaines ;
- ♦ et dans le cadre du dialogue de gestion avec la définition systématique d'indicateurs de « suivi et satisfaction usagers » (cf. infra).

Le dispositif de GRC vise cependant à garantir davantage le processus administratif de traitement des demandes des usagers, qu'à améliorer leur satisfaction vis-à-vis du service. La mise en place des indicateurs de suivi et de satisfaction des usagers est loin d'être achevée.

Le suivi de la qualité des services est donc encore dans une large mesure à construire au sein de la métropole. Ainsi, il n'est pas possible aujourd'hui d'apprécier l'évolution de la qualité du service rendu depuis 2015 et en conséquence de mesurer l'incidence de la métropolisation en la matière.

⁵⁹ Stationnement rue Joseph Bouchayer, étude de faisabilité d'un système de collecte pneumatique des déchets, aide aux pré-démarches administratives.

La métropole mène par ailleurs une démarche d'évaluation. Le conseil métropolitain a adopté le 13 février 2015 une délibération-cadre sur l'évaluation des politiques publiques, qui a mis en place un « comité permanent d'évaluation ». Le 21 mai 2015, il a validé un programme d'évaluation des politiques publiques pour les trois années à venir : politique locale de l'habitat, politique économique⁶⁰, politique managériale.

L'évaluation de la politique de l'habitat a été conduite à son terme. L'évaluation de la politique économique, a pris un important retard (elle devait être réalisée en 2015-2016 mais n'était pas terminée à l'été 2019). L'évaluation de la politique managériale n'a pas été effectuée.

Une fois l'évaluation effectuée, elle est présentée au comité d'évaluation, au comité de pilotage dédié, puis à la commission la plus concernée par la politique évaluée. Il serait de bonne pratique de présenter ces évaluations aussi au conseil métropolitain, et d'effectuer un suivi des préconisations, ce qui n'est pas fait actuellement.

5.3.3- Le dialogue de gestion et les accords de service

Le dialogue de gestion est le processus d'échange entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux moyens mis à disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés. C'est un outil de pilotage qui porte sur des aspects financiers et qualitatifs.

La métropole est en phase de construction de son dialogue de gestion. Initialement prévue pour 2019, la mise en place de ce processus complet auprès de toutes les directions ne devrait intervenir qu'en 2020 (étant prévu que les documents d'appui soient finalisés pour chacune des directions à la fin de l'année 2019). En 2019, cinq directions « tests » ont été incluses dans ce processus (transition énergétique, finances, habitat, politique de la ville, enseignement supérieur et innovation). Il n'est pas encore très formalisé, aucune note de procédure n'ayant pu être produite.

Cette démarche intervient tardivement dans une collectivité de la taille de la métropole.

5.3.4- Le contrôle de gestion et le suivi des risques hors bilan

Le service commun de contrôle de gestion, entre la métropole et la commune de Grenoble, comptait douze agents, dont sept dédiés au contrôle de gestion dit « externe » (suivi des satellites, des délégations de service public et des organismes subventionnés) et trois au contrôle de gestion dit « interne » (outils de pilotage, dialogue de gestion, analyse des coûts et optimisation). Comme mentionné, une conception différente du contrôle de gestion interne a amené à une scission du service à la mi-2019, seul le contrôle de gestion « externe » restant mutualisé. Le contrôle de gestion interne sera désormais rattaché à la direction des finances et des choix de gestion de la métropole.

Le contrôle de gestion « externe » repose sur une analyse annuelle de chacun des satellites de la métropole (à l'exception notable du SMTC).

Les principaux satellites sont répertoriés dans le tableau suivant. Ils constituent une partie importante des risques hors bilan de la métropole. S'y ajoutent les emprunts garantis à hauteur de plus d'1 Md€, pour lesquels le contrôle de gestion n'exerce aucune mission (cf. infra).

⁶⁰ La politique conduite par la communauté d'agglomération jusqu'en 2014 n'a jamais été évaluée.

Tableau n° 21 : Principaux satellites de la métropole

Organismes	Nature juridique	Objet social	Capital détenu	CA 2017 en k€	Subvention Métropole
Eaux de Grenoble-Alpes	SPL	Exploitation service public de l'eau	67,0 %	19 832	0
G.E.G.	SEM	Exploitation et distribution du gaz et de l'électricité	33,3 %	96 611	0
Compagnie de Chauffage	SEM	Exploitation et distribution du chauffage urbain	4,9 %	75 363	0
Alpexpo	SPL	Exploitation et entretien d'équipements au titre de manifestations culturelles	27,4 %	5 905	0
Minatec	SEM	Attractivité & économie	23,3 %	7 186	0
P.F.I.	SEM	Exploitation du service public funéraire	79,3 %	9 826	0
Grenoble Habitat	SEM	Habitat & logement social	0,4 %	29 074	0
Actis	OPH	Habitat & logement social	nc	55 866	0
Innovia	SEM	Aménagement	4,0 %	6 607	0
Inovaction	SPLA	Aménagement	97,2 %	282	0
S.A.G.E.S	SPLA	Aménagement, rénovation urbaine, restauration immobilière et actions sur les quartiers de la commune de Grenoble	70,0 %	5 050	0
T38	SEM	Aménagement	14,3 %	4 853	0
Isère Aménagement	SPL	Aménagement	16,3 %	15 663	0
M.C.2	EPCC	Attractivité & économie	-	2 575	4 261
E.S.A.D.	EPCC	Attractivité & économie	-	328	1 264
Office du Tourisme	EPIC	Attractivité & économie	-	660	1 126
SMTC	EPIC	Transports	-	128 000	11 000 ⁶¹

Source : métropole – contrôle de gestion

Les missions du nouveau service de contrôle de gestion interne restent à redéfinir.

Selon la définition de la circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations, le contrôle de gestion est « *un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés - y compris les ressources humaines - et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de service et la connaissance des coûts, des activités et des résultats* ».

Cette vision du contrôle de gestion est actuellement peu développée à la métropole, dans la mesure où la démarche de fixation d'objectifs et d'indicateurs des services ne se déploie qu'à compter des exercices 2019/2020. De façon étonnante, le service de contrôle de gestion n'est pas impliqué dans cette démarche.

6- LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La métropole de Grenoble dispose d'un budget consolidé représentant plus de 550 M€ de recettes de fonctionnement en 2018. Il se compose d'un budget principal et de sept budgets annexes.

⁶¹ En fonctionnement.

Tableau n° 22 : Liste des budgets de la métropole

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
		2018 (en €)	%
MET GRENOBLE-ALPES-METROPOLE	M57	390 503 387	70,49 %
REGIE ASSAINISSEMENT ALPES METRO	M49	36 340 490	6,56 %
DECHETS COLLECTE TRAITE METRO	M57	66 726 293	12,04 %
OPERATIONS D'AMENAGEMENT METRO	M57	4 108 057	0,74 %
REGIE RESEAUX DE CHALEUR METRO	M4	19 154 985	3,46 %
STATIONNEMENT EN OUVRAGE METRO	M4	7 770 793	1,40 %
LOCAUX ECONOMIQUE METROPOLE	M4	4 213 685	0,76 %
REGIE EAU POTABLE METROPOLE	M49	25 176 306	4,54 %
		553 993 995	100,00 %

Source : comptes de gestion

6.1- Le débat d'orientations budgétaires

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) vise à préparer l'examen du budget en donnant aux membres de l'organe délibérant, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget. La tenue de ce débat est une formalité substantielle, dont l'absence peut entraîner l'annulation du budget primitif voté ultérieurement. Afin de garantir la qualité du débat, les élus doivent être destinataires d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), dont le contenu conditionne la régularité du DOB.

L'article L. 2312-1 du CGCT⁶², applicable à la métropole⁶³, dispose à ce titre que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (...) Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».

Alors que le contenu du rapport était pour l'essentiel déterminé par la jurisprudence, le décret du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, a précisé le contenu obligatoire du rapport sur les orientations budgétaires, pleinement applicable à compter des DOB 2017. Par ailleurs, l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 ajoute de nouvelles obligations en disposant que, lors du DOB, sont présentés les objectifs concernant :

- ♦ l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- ♦ l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Le tableau suivant présente le respect des obligations s'imposant à la métropole s'agissant de son rapport sur les orientations budgétaires le plus récent (2019). Le rapport est de qualité mais pourrait être complété afin de répondre pleinement aux exigences en la matière.

⁶² Dans sa version en vigueur à la suite de l'adoption de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁶³ L'article L. 5217-10-4 du CGCT dispose que pour l'application de l'article L. 2312-1, la présentation des orientations budgétaires intervient dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget.

Tableau n° 23 : Respect des obligations légales et réglementaires relatives au contenu du ROB (budget principal et budgets annexes)

Obligation	Respect au sein du rapport 2019
Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.	Oui
La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.	Partiel (le rapport en reste à des grandes masses)
Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.	Partiel (pas de présentation du profil de l'encours attendu)
Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.	Oui
Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1, présenté par le maire au conseil municipal, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives : 1° À la structure des effectifs ; 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ; 3° À la durée effective du travail dans la commune. Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.	Partiel (présentation rapide de la structure des effectifs, pas d'information sur les heures supplémentaires, les avantages en nature et le temps de travail)
Présentation des objectifs concernant : - l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ; - l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.	Oui

Source : CRC

6.2- La programmation pluriannuelle de la métropole

6.2.1- La programmation pluriannuelle en fonctionnement

La métropole a adopté, via son bureau et non le conseil métropolitain, ce qu'elle appelle un plan pluriannuel de fonctionnement (PPF) depuis l'été 2017. Selon la métropole, l'objectif du PPF est de donner de la lisibilité aux actions de la collectivité en les inscrivant dans la durée, au-delà de l'exercice budgétaire, ce qui permettra d'adapter les actions aux contraintes financières et de développer une culture de gestion.

Concrètement, des montants de dépenses et de recettes ont été fixés à travers huit lignes de programme, représentant de l'ordre de 70 M€ par an, pour une durée de trois ans.

Le dispositif reste à utilisation interne (cadrage des préparations budgétaires, outil de programmation pour les services). Il n'a pas d'effet juridique, la métropole n'ayant pas adopté d'autorisation d'engagement, prévue à l'article L. 5217-10-7 du CGCT, qui est le seul dispositif permettant d'acter une pluriannualité des dépenses de fonctionnement. Avec l'intégration des dépenses de personnel dans la programmation pluriannuelle de fonctionnement à partir de 2020, les dépenses du PPF représentent 84 % des charges de fonctionnement hors reversements aux communes et hors charges financières.

Sans caractère obligatoire, le cadre fixé par le PPF était déjà dépassé de 1,64 M€ en 2018.

L'utilisation du dispositif est plus opérationnelle, bien que toujours interne, en 2019 et pleinement en 2020. En effet, la métropole développe le dialogue de gestion lors de la préparation budgétaire, notamment sur la base de cette PPF.

- ♦ La présentation budgétaire propre à la métropole

La méthode de présentation du plan pluriannuel de fonctionnement est liée à l'architecture interne retenue au sein de la métropole.

En effet, au-delà de la présentation réglementaire des budgets et comptes administratifs par nature et par fonction, la métropole suit et présente à l'assemblée délibérante ses documents budgétaires sous une forme inspirée de la loi organique relative aux finances publiques, applicable à l'État : autorisations de programme (8), programmes (26) et actions (191).

Ce dispositif vise à permettre aux élus, et aux services, de disposer d'une vision plus analytique du budget, par politiques publiques.

Cependant, le dispositif est marqué par une limite significative car les charges de personnel ne sont pas intégrées. La présentation en programmes et actions du budget primitif 2019 ne porte que sur 108,3 M€ de dépenses de fonctionnement, alors que les dépenses réelles de fonctionnement prévues au budget sont de 328 M€. Le programme « ressources humaines » ne se compose que de 5,3 M€ de dépenses, alors que les charges de personnel au budget primitif sont de 75,6 M€.

Ainsi, la présentation à l'assemblée délibérante fait une grande place à cette déclinaison en programmes et actions, alors même qu'une majeure partie du budget n'est pas couverte par ce dispositif. Ceci peut contribuer à la non-maitrise des charges de personnel sur la période.

6.2.2- La programmation pluriannuelle des investissements

Alors que la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) permet d'anticiper les dépenses et recettes des principales opérations et d'assurer une visibilité à moyen et long terme, l'information du conseil métropolitain en la matière est limitée.

En effet, la programmation pluriannuelle des investissements tenue par la métropole, qui est une bonne pratique, n'est pas présentée et validée par le conseil métropolitain.

Le plan pluriannuel d'investissements 2015-2020 a été validé en bureau le 4 décembre 2015, à hauteur de 800 M€ (400 M€ pour les compétences antérieures, 102 M€ pour les compétences transférées et 298 M€ pour les budgets annexes). Après diverses évolutions, la PPI s'établissait à 850 M€ en 2019. Au 31 décembre 2018, 60 % de ce plan était mis en œuvre (511 M€). Pour les exercices 2019 et 2020, 337 M€ restaient donc à réaliser.

Les conseillers métropolitains ont néanmoins une vision pluriannuelle sur les investissements via la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) lors du vote du budget. Cette vision reste cependant partielle et de mise en place récente (2016)⁶⁴.

De plus, la présentation des dépenses d'équipement lors des débats d'orientations budgétaires est peu précise.

⁶⁴ Par délibération du 4 mars 2016, la métropole a mis en place six AP/CP dont cinq sur le budget principal (plan local de l'habitat, volet ESRI10 du CPER11 2015-2020, aires d'accueil des gens du voyage, qualité de l'air et gros entretien renouvellement des locaux de la métropole).

Ils existent donc des marges de progression importantes en matière d'information pluriannuelle des élus métropolitains.

La métropole programme en AP/CP des opérations telles que l'entretien-renouvellement de la voirie et les opérations sur les ouvrages d'art depuis 2017, et même sous une AP/CP spécifique à partir de 2020.

Elle pourrait mettre en cohérence sa présentation par programme avec ses AP/CP. Au budget principal 2020, 62 % des dépenses d'équipement sont gérés en AP/CP.

Tableau n° 24 : Part des dépenses d'équipement gérées selon un dispositif pluriannuel (en k€)

En milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'équipement – budget primitif	103 994	97 246	101 459	109 714	127 330
Crédits de paiement liés à une autorisation de programme	0	18 653	54 296	56 609	69 263
Soit en % des dépenses d'équipement	0 %	19 %	54 %	52 %	54 %

Source : budgets primitifs

6.3- L'absence de restes à réaliser en section d'investissement

L'instruction comptable M57 prévoit l'inscription obligatoire des restes à réaliser en tant qu'opération de fin exercice dans les cas où les dépenses engagées n'ont pu être mandatées avant la clôture de l'exercice comptable.

Or la métropole de Grenoble n'enregistre pas de restes à réaliser de 2014 à 2018 sur son budget principal alors que seule une partie de son budget d'investissement est votée en pluri-annualité (en AP/CP).

Cette absence d'inscription des restes à réaliser fausse le résultat de la section d'investissement. Elle fausse donc mécaniquement l'affectation du résultat de la section de fonctionnement ainsi que le résultat budgétaire global.

La chambre invite à la métropole à respecter les règles de la comptabilité d'engagement en matière d'investissement afin de prendre en compte les restes à réaliser en dépenses et en recettes le cas échéant.

6.4- La qualité de la prévision budgétaire

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

La qualité de la prévision budgétaire en matière d'investissement est correcte, de même qu'en règle générale en matière de fonctionnement, hormis s'agissant des charges à caractère général. En effet, ce poste (chapitre 011) présente une sous-exécution chronique durant la période, avec un taux d'exécution allant de 72 à 88 %.

Tableau n° 25 : Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement (y compris charges rattachées) et des dépenses et recettes d'équipement.

Section de fonctionnement	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle
Dépenses hors restes à réaliser	93 %	85 %	93 %	93 %	91 %	91 %
Charges à caractère général	88 %	72 %	78 %	88 %	86 %	82 %
Charges de personnel	100 %	94 %	96 %	99 %	97 %	97 %
Recettes hors restes à réaliser	101 %	89 %	95 %	101 %	101 %	96 %
Section d'investissement	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle
Dépenses d'équipement	84,9 %	76 %	81 %	79 %	78 %	79 %
Recettes d'équipement	58 %	35 %	80 %	65 %	69 %	58 %
Recettes financières (investissement)	57,2 %	13,1 %	32,2 %	57,6 %	72,3 %	46 %
Dépenses financières (investissement)	66 %	67 %	36 %	50 %	65 %	51 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Cet écart entre prévisions et réalisations est expliqué par ce que la métropole nomme un « effet retard » de la métropolisation. Concrètement, les services de la métropole, en structuration depuis 2015, ne sont pas encore en capacité soit de prendre la bonne mesure de leur possibilité de programmation, soit d'assurer pleinement leurs missions. Il en découle un décalage entre la programmation annuelle des services et les réalisations effectives. Le DGS estime qu'il faut trois exercices pour arriver à un plein effet des charges transférées.

Cette sous-exécution représente plus de 7 M€ en 2016 et 5 M€ en 2017 et 2018. Lorsque ces charges à caractère général seront exécutées à leur niveau prévu, cela pourrait avoir une influence sur la capacité d'autofinancement de la métropole (cette sous-exécution représente de 6 à 7 % de la CAF brute constatée en 2017 et 2018), qui restera néanmoins d'un niveau suffisant.

Par ailleurs, est relevé un défaut de sincérité dans les budgets primitifs 2017, 2018 et 2019 de la métropole s'agissant de la participation au syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC)⁶⁵. Il est prévu chaque année au budget primitif un versement de plus de 19 M€ de participation en section de fonctionnement tandis que, en réalisation, seuls 11 M€ sont versés (taux d'exécution de 60 %), le solde étant payé en section d'investissement (conformément à la convention liant la métropole et le SMTC). Cette inscription en section de fonctionnement permet au SMTC d'inscrire à son budget primitif le produit en section de fonctionnement afin d'équilibrer son budget, dans un premier temps (cf. infra).

6.5- Le règlement budgétaire et financier

L'article L. 5217-10-8 du CGCT prévoit que la métropole établit un règlement budgétaire et financier, avec certains éléments de contenu obligatoires. Ce règlement a notamment pour objet de préciser le cadre de la gestion annuelle et pluriannuelle des dépenses.

La métropole n'a délibéré sur ce règlement que le 24 mai 2019. Adopté tardivement, ce règlement respecte dans son contenu les dispositions applicables. Il pourrait cependant être utilement complété s'agissant des provisions pour risques et charges et des opérations de fin d'exercice.

6.6- Les provisions pour risques et charges

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence du plan comptable général. Cette technique comptable permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge.

⁶⁵ Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise.

Il n'existe pas de type de provision obligatoire pour les métropoles, tout risque devant nécessairement faire l'objet d'une provision⁶⁶. L'article D. 5217-22 du CGCT dispose que « *la constitution de provisions pour risques et charges est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque. [...] La métropole constate la dépréciation ou constitue la provision à hauteur de la perte de valeur constatée ou à hauteur du risque. La dépréciation ou la provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution de la perte de valeur ou de l'évolution du risque [...].* »

Jusqu'à la conclusion d'un protocole transactionnel en 2016, la métropole était en contentieux sur ses emprunts structurés basés sur la parité CHF/EUR. Elle refusait de payer les charges financières au taux d'intérêt demandé. Elle a uniquement réglé les intérêts au taux légal. Aussi, elle a provisionné les sommes jusqu'en 2015 par une dotation de 3,3 M€ en 2014 et 2,7 M€ en 2015 en tant que provisions pour risques et charges financières, qu'elle a reprises depuis.

Les comptes de la métropole ne comportent actuellement qu'une seule provision, datant de 2014, de 225 k€ pour renouvellement des immobilisations du crématorium intercommunal.

La métropole n'a constitué aucune provision pour risque contentieux, hormis deux provisions importantes établies respectivement en 2011 et 2015 et reprises en 2017 et 2018. Si l'instruction n'a pas permis de déterminer l'existence de contentieux porteur de risque financier important, il n'existe aucune procédure formalisée de remontée des risques en la matière, permettant d'avoir l'assurance que ceux-ci sont pris en compte (de la direction des affaires juridiques à la direction des finances par exemple)⁶⁷. Le règlement budgétaire et financier aurait utilement pu définir une procédure de ce type, mais se contente de rappeler la définition générale des provisions.

La métropole n'a pas non plus constitué de provision pour dépréciation de comptes de tiers, qui doit être constituée lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public⁶⁸. Des travaux à ce sujet ont débuté avec le comptable public en mai 2019.

Elle n'a pas davantage constitué de provision pour risque lié à ses emprunts structurés⁶⁹. Elle doit s'y astreindre dès qu'un emprunt dit structuré est souscrit (à partir du 1^{er} janvier 2014) et que le taux d'intérêt est susceptible de devenir très supérieur au taux que la collectivité aurait payé en souscrivant à l'origine un emprunt à taux fixe ou à taux variable simple. Pour les emprunts souscrits antérieurement à cette obligation, il est de bonne pratique de constituer une provision. Or c'est le cas par exemple d'un emprunt structuré (de change) classé 6F (très à risque), dont la métropole n'est pas sortie, avec un capital restant dû de 12,6 M€ à la fin de l'exercice 2018, au sujet duquel son prestataire de conseil en matière de gestion de la dette a calculé le risque encouru, qui est donc connu (cf. infra).

Tableau n° 26 : Sensibilité des échéances payées en fonction des variations du change EUR-CHF – EURO-USD (échelle de 0,01 en 0,01) – prêt n° 90479BP

EUR-CHF - EUR-USD	-0,02	-0,03	-0,04	-0,05	-0,06	-0,07	-0,08	-0,09	-0,1	-0,11
Taux payé	3.26%	3.26%	3.26%	3.26%	6.34%	6.62%	6.90%	7.18%	7.46%	7.74%
Flux d'intérêt	418 419	418 419	418 419	418 419	813 735	849 673	885 611	921 549	957 486	993 424

Source : audit de la dette du 30 novembre 2018 de Finance Active

⁶⁶ L'article L. 5217-12-1 du CGCT rend obligatoire « Les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers ».

⁶⁷ Extrait de la note du 10 mai 2019 de la direction des finances et des choix de gestion : « *Grenoble-Alpes Métropole constate des provisions dès lors qu'elle identifie un risque représentant un enjeu financier pouvant affecter l'équilibre financier d'un de ses budgets. Toutefois, la mise en œuvre n'est à ce jour par procédurée.* »

⁶⁸ Pour la méthode, cf. Guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus, comité de fiabilité des comptes locaux et article R. 2321-2 du CGCT.

⁶⁹ Guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges (Instructions M14, M52, M61, M71 et M57), Comité de fiabilité des comptes locaux, octobre 2015.

Par ailleurs, l'instruction M57 prévoit que « *des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET (compte-épargne-temps) par l'ensemble des personnels. Ces provisions sont ajustées à chaque clôture, notamment pour couvrir le cout que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique)* ». La métropole n'a constitué aucune provision à ce titre.

De même, la métropole n'a pas constitué de provision pour gros entretien (PGE), rendue obligatoire par la M57 :

« Pour être considérée comme provision pour gros entretien (PGE) ou grandes révisions, la provision correspondante doit être destinée à couvrir des charges d'exploitation très importantes ayant pour seul objet de vérifier le bon état de fonctionnement des installations et d'y apporter un entretien sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement. Les petites dépenses courantes d'entretien sont exclues de ce dispositif. (...) Les provisions pour gros entretien sont justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. Le montant des provisions correspond au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par catégorie de travaux et éventuellement par nature d'immobilisation (exemple : par bâtiment ou groupe de bâtiments). En fonction de la politique d'entretien décidée par l'ordonnateur, le montant des PGE correspond aux dépenses de gros entretien des cinq prochaines années au minimum, Inscrites au plan pluriannuel. La provision est constituée de manière linéaire, de la date d'acquisition de l'installation (ou du dernier entretien) jusqu'à la date de l'entretien effectif planifié. Ce plan est actualisé à chaque clôture d'exercice et le montant des provisions pour gros entretien est ajusté en conséquence (...) Les dépenses récurrentes telles que celles relatives aux contrats d'entretien n'entrent pas dans l'assiette des provisions pour gros entretien ».

La métropole doit donc structurer ses procédures en matière de provisionnement pour risques et charges et s'astreindre à constituer des provisions à hauteur des risques encourus.

6.7- La fiabilité des annexes budgétaires

Les documents budgétaires de la métropole sont tenus de comporter différentes annexes conformément aux dispositions des articles L. 5217-10-14 et D. 5217-18 du CGCT, ainsi que de l'instruction comptable « M57 » qui en découle.

Les documents budgétaires comportent globalement l'ensemble des annexes obligatoires, toutefois certaines ne sont pas renseignées, sont incomplètes ou erronées :

- ♦ absence d'information sur les rémunérations des contractuels et la nature des contrats ;
- ♦ absence d'information sur les annuités par emprunt garanti⁷⁰ ;
- ♦ absence d'information sur plus des deux tiers des contrats d'échange de taux d'intérêt (swap), minorant significativement les pertes constatées (cf. infra) : au compte administratif 2017, seuls 33 opérations de couverture sont présentées alors que dans les tableaux annuels fournis par les services de la métropole, 102 opérations de couverture sont recensées. En 2018, 32 opérations de couverture sont recensées au compte administratif pour 106 répertoriées par les services ;
- ♦ absence d'information sur les concours versés à des tiers en nature ;
- ♦ l'annexe afférente aux flux croisés (flux réciproques) n'est pas renseignée que ce soit pour les flux croisés entre le budget principal et les budgets annexes ou les flux croisés entre la métropole et ses communes membres ;
- ♦ la liste des délégataires de service public n'est pas annexée aux compte administratifs que ce soit au budget principal ou aux budgets annexes.

⁷⁰ Selon la métropole, il s'agit d'un dysfonctionnement technique relatif à l'application « actes budgétaires ».

La chambre observe que ces carences sont significatives pour un établissement de la taille de la métropole.

7- LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA MÉTROPOLE

7.1- La contractualisation avec l'État

7.1.1- Présentation du dispositif

L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dispose que « *les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* ». Dans l'objectif d'une réduction de trois points des dépenses publiques par rapport au PIB, ainsi que d'une diminution de la dette publique de cinq points à horizon 2022, la loi a fixé un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % (appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant). Elle prévoit aussi une réduction annuelle du besoin de financement des collectivités territoriales et de leur groupement à hauteur de 2,6 Md€ par an.

L'article 29 de cette loi prévoit les mesures destinées à assurer le respect de ces objectifs. Ainsi, les plus grandes collectivités locales⁷¹ ont été invitées à conclure des contrats avec l'État, qui déterminent, sur le périmètre de leur budget principal et pour les exercices 2018 à 2020 :

- ♦ un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;
- ♦ un objectif d'amélioration du besoin de financement ;
- ♦ et, pour les collectivités dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence (12 ans en l'espèce), une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

En cas d'irrespect de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (et de ce seul objectif), la collectivité s'expose à une « reprise financière » correspondant à 75 % de l'écart constaté entre le montant de dépenses réelles de fonctionnement au cours de chaque exercice et l'objectif contractuel fixé. En cas de respect des trois objectifs (et non plus du seul objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement), le représentant de l'État peut accorder aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale signataires une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local.

Le contrat a été conclu entre l'État et la métropole de Grenoble le 29 juin 2018. Il ne porte que sur les deux premiers objectifs, la métropole respectant le plafond national de référence en matière de capacité de désendettement.

7.1.2- L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

Le taux de croissance annuel des dépenses réelles de fonctionnement de référence (+ 1,2 %) pouvait être modulé à la hausse ou à la baisse en fonction de trois critères précisément déterminés dans la loi. Au titre de l'un d'entre eux, le taux de croissance contractualisé entre

⁷¹ Notamment les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€.

l'État et la métropole de Grenoble a été très légèrement modulé à la baisse (- 0,01 %) pour s'établir à + 1,19 % par an. Cette modulation à la baisse du taux était possible dans le cas où les dépenses réelles de fonctionnement avaient connu une évolution sensiblement supérieure entre 2014 et 2016 à l'évolution moyenne constatée pour des collectivités comparables⁷².

L'évolution annuelle moyenne des dépenses réelles de fonctionnement de Grenoble Alpes Métropole a été de + 14,3 % entre 2014 et 2016, soit + 4,77 % en moyenne par exercice, tandis que la moyenne d'évolution pour les EPCI était de + 2,29 %, soit un écart important de 2,48 %. Néanmoins, il est précisé dans le contrat que « *la comparaison est dénaturée* » dans la mesure où elle a été effectuée sans tenir compte du changement de statut de Grenoble Alpes Métropole au 1^{er} janvier 2015, qui a impliqué d'importants transferts de compétences de la part des communes et donc une hausse significative des dépenses réelles de fonctionnement de la métropole.

Du fait de ce changement de périmètre, qui rend la comparaison avec la moyenne des autres EPCI inopérante, il a été décidé de moduler à la baisse le taux de croissance annuel de 0,01 point seulement.

La transformation en métropole n'a pas été pleinement intégrée dans l'élaboration de ce contrat, qui aurait dû s'appuyer sur une analyse à périmètre constant de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la métropole de Grenoble.

Au regard de ce taux d'évolution, il a été contractualisé le niveau maximal de dépenses réelles de fonctionnement (budget principal) suivant.

Tableau n° 27 : Montant maximum de dépenses réelles de fonctionnement (budget principal) contractualisé avec l'État

	Rappel base 2017	2018	2019	2020
Montant maximal des dépenses réelles de fonctionnement en €	174 139 346	176 211 604	178 308 522	180 430 394

Source : contrat conclu avec l'État.

7.1.3- L'objectif d'amélioration du besoin de financement

Le contrat avec l'État ne prévoit pas d'objectif d'amélioration du besoin de financement de la métropole. Il prévoit que ce besoin est égal à zéro entre 2018 et 2020. Il constate que : « *pour ne pas pénaliser l'investissement, l'objectif d'amélioration du besoin de financement est équivalent à un objectif de désendettement c'est-à-dire que la collectivité doit emprunter moins que le montant de capital de dette remboursé (...). La métropole, soucieuse de ne pas augmenter son endettement, poursuit déjà cet objectif* ».

Le besoin de financement, (ou capacité de financement si le solde est positif) d'une collectivité est calculé comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette selon la définition retenue par le 2° du II de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018. L'objectif d'amélioration du besoin de financement relève de l'appréciation des contractants⁷³. Il doit évidemment tenir compte de la situation initiale et des efforts déjà accomplis. Il doit être cohérent avec les autres objectifs définis dans le contrat.

⁷² Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

⁷³ Instruction interministérielle relative du 16 mars 2018 à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

Le désendettement progressif des derniers exercices, depuis 2017, rend l'objectif du contrat avec l'État cohérent avec les tendances constatées dans la collectivité.

7.1.4- L'atteinte des objectifs en 2018

Aux termes du V de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, pour la durée du contrat tel que prévu en son article 6, le préfet et le président de Grenoble Alpes Métropole se réunissent au moins une fois par an afin de suivre si les objectifs du contrat tels qu'exposés ci-dessus ont été correctement remplis et constater les éventuelles différences. À cette occasion, l'une des parties peut demander la conclusion d'un avenant modificatif au contrat, ce qui n'a pas été le cas à ce jour.

Selon les services de la métropole les objectifs ont été suivis après retraitements de certaines dépenses conformément au pacte conclu afin de rester à périmètre constant avant transferts de compétences de 2015. Ainsi, l'évolution entre le réalisé 2017 et le réalisé 2018, incluant les retraitements s'élève à + 0,32 % ; sans ces retraitements, elle s'établit à + 2,89 %.

Les services de l'État ont notifié à la métropole que les dépenses réelles exécutées du budget 2018 se situaient en dessous du seuil défini par la convention. Par conséquent, aucune pénalité financière n'a été appliquée.

Le contrat prévoyait le retraitement, pour l'appréciation de l'objectif 2018 :

- ♦ des évolutions de la compétence GEMAPI ;
- ♦ du transfert de la compétence économique de l'agence de développement économique ;
- ♦ des variations liées à des subventions transitant par le budget de la métropole dans le cadre d'appels à projets financés par des fonds européens, pour lesquels la métropole a un rôle de coordinateur ;
- ♦ d'éventuels évènements exceptionnels ;
- ♦ il est par ailleurs précisé que « la structuration de la métropole s'effectuant de façon progressive, le périmètre des dépenses pourra par principe donner lieu à retraitement ».

Ces retraitements n'appellent pas d'observation, sauf s'agissant de ceux relatifs à la « structuration » de la métropole, qui ne sont pas un des effets directs des transferts de compétence. À ce titre, 628 k€ de dépenses nouvelles ont été retraitées par la métropole. Leur non intégration est discutable mais elle ne modifie guère le pourcentage d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, toujours très en dessous de l'objectif contractualisé.

7.1.5- La soutenabilité des objectifs en 2019 et 2020

L'année 2019 est marquée par une évolution du périmètre de compétences de la métropole (en matière d'emploi-insertion), ce qui donne lieu à d'importants retraitements par rapport à l'évolution nominale des dépenses réelles de fonctionnement projetée au budget primitif 2019 (+ 2,3 %).

Avec cependant une évolution de la masse salariale due à l'effet dit « structuration » projetée à 2,6 M€ en 2019, l'objectif pourrait être plus difficilement respecté. En effet, le respect de l'objectif de + 1,19 % suppose une évolution des dépenses réelles de fonctionnement inférieure à 2,097 M€. L'effet « structuration » pourrait donc à lui seul générer un dépassement de l'objectif, sauf si l'État acceptait par principe de retraiter l'ensemble de ces dépenses.

La chambre a cependant montré que la métropole utilisait très largement cette notion, pour justifier tous ses recrutements.

En ce qui concerne 2020, mais avant connaissance des impacts de la crise sanitaire, la métropole a intégré dans sa prospective une évolution de ses charges réelles de fonctionnement de + 1,3 % par an, ce qui correspond à l'objectif contractualisé de + 1,19 %.

L'objectif de capacité de désendettement inférieure à 12 ans sera respecté sans aucune difficulté en 2019 ; pour 2020, l'impact de la crise sanitaire sur cet objectif n'a pas été mesuré (cf. infra). La prospective devra être mise à jour.

7.2- Les grandes orientations stratégiques de la métropole

Le débat d'orientations budgétaires 2015 a été l'occasion d'un point sur les grands objectifs de la trajectoire financière de la métropole. En particulier, sont réaffirmés comme objectifs principaux, ainsi qu'énoncé depuis 2008 :

- ♦ l'autofinancement d'au moins 20 % des dépenses d'équipement ;
- ♦ le maintien d'une capacité de désendettement inférieure à dix ans⁷⁴.

L'analyse financière permettra d'apprécier le respect de ces principaux objectifs.

Par ailleurs, sont annoncés d'autres objectifs pour le mandat :

- ♦ une stricte maîtrise des charges de fonctionnement et une baisse de 5 % de certaines charges afin de financer les charges nouvelles ;
- ♦ un plafonnement de la masse salariale, notamment par l'absence de création de postes hors processus de métropolisation ;
- ♦ une stabilisation de l'encours de dette sur la période 2015-2020 ;
- ♦ une minimisation du recours à l'emprunt par des investissements générant des économies à terme, une approche dite « frugale » du dimensionnement des projets et une optimisation des financements sous la forme de subvention ;
- ♦ la réalisation d'un plan stratégique sur le patrimoine, avec un plan de cessions ;
- ♦ s'agissant du budget collecte et traitement des déchets, un équilibre budgétaire sans subvention d'équilibre provenant du budget principal à terme.

7.3- L'analyse financière rétrospective

L'analyse financière de la période⁷⁵ est marquée par un changement de périmètre en 2015, du fait de la dissolution de la communauté d'agglomération suivie de la création de la métropole de Grenoble et de transferts de charges de 28 M€.

La métropole de Grenoble dispose d'un budget consolidé représentant plus de 550 M€ de recettes de fonctionnement en 2018. Il se compose d'un budget principal et de sept budgets annexes. Le budget principal de la métropole est de l'ordre de 380 M€ en fonctionnement⁷⁶. Il représente 70,5 % des sommes en jeu.

L'analyse financière porte sur le budget principal, bien que des données consolidées puissent être utilisées ponctuellement.

⁷⁴ Sans que l'on sache si l'objectif porte sur le budget principal ou l'ensemble des budgets consolidés.

⁷⁵ La méthodologie de l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières ANAFI. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets. Le périmètre retenu est celui du budget principal. La source des tableaux est, sauf exception indiquée, les comptes de gestion de la commune.

⁷⁶ Montant comprenant les reversements de fiscalité aux communes. Les tableaux ci-après présentent les produits de gestion nets de ces reversements.

7.3.1- La formation de l'autofinancement

La chambre analyse en particulier la situation financière d'une collectivité au regard de son excédent brut de fonctionnement⁷⁷ (EBF) et de sa capacité d'autofinancement brute⁷⁸ (CAF brute).

Le métropolisation a eu comme effet d'améliorer sensiblement ces ratios financiers. En effet, entre 2014 et 2015, l'EBF et la CAF brute progressent fortement, respectivement de 64 % et 53 % (+ 31,8 M€ et + 23,4 M€) en raison, non pas d'une amélioration immédiate de la situation financière de la collectivité, mais d'un simple effet mécanique des transferts de compétences.

En effet, le transfert à la métropole de nouvelles compétences diminue le montant de l'attribution de compensation que celle-ci reverse aux communes membres. Les recettes en section de fonctionnement sont donc mécaniquement plus élevées. Or une part importante des transferts à la métropole sont des dépenses d'investissement, en particulier en matière de voirie. Les recettes de la métropole en section de fonctionnement augmentent ainsi alors que les dépenses afférentes sont imputées en section d'investissement. De fait, cela contribue automatiquement à l'amélioration de l'EBF et de la CAF brute. On peut évaluer cet effet en matière de voirie à hauteur de 4,4 M€ (montant de la charge nette de voirie en matière d'investissement retenu par la CLECT du 1^{er} décembre 2015) et de 5 M€ en tout en 2015.

De plus, le processus de création métropolitain a conduit à des réorganisations de services et à l'engorgement de ceux-ci, entraînant une sous-exécution chronique du chapitre 011 des charges à caractère général (cf. supra). L'écart avec les réalisations prévues est ainsi de 9 M€ en 2015 et de 5 M€ en fin de période.

Parallèlement, une modification du mode de versement de la contribution annuelle de la métropole au SMTC, pour 15,75 M€, a amélioré mécaniquement la CAF brute de la métropole.

Avec ces seuls effets mécaniques, l'amélioration de la CAF brute est déjà de plus de 25 M€.

Les niveaux d'EBF et de CAF brute étaient satisfaisants avant la métropolisation et le sont encore plus après. Depuis 2015, l'EBF représente en effet en moyenne plus de 35 % des produits de gestion, et la CAF brute plus un peu moins de 30 %. Cette situation est confortable.

Le niveau de CAF brute pourrait néanmoins diminuer du fait de l'achèvement du processus de réorganisation (nouveaux recrutements, rattrapage de la sous-exécution du chapitre 011). Ainsi, dans les prévisions 2019, l'EBF et la CAF brute retrouvent, en proportion, leur niveau d'avant métropolisation, malgré l'effet mécanique qui avait amélioré ces ratios. Ces niveaux n'appellent cependant pas d'inquiétude.

⁷⁷ L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes, est la ressource fondamentale de la commune pour financer ses dépenses d'équipement, indépendamment des produits et charges financières et exceptionnelles.

⁷⁸ La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent du fonctionnement utilisable pour financer l'investissement après prise en compte des charges d'intérêt de la dette.

Tableau n° 28 : Formation de l'autofinancement de la Métropole

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	variation annuelle moyenne	2019 (selon budget primitif)
Produits de gestion	182 840	219 584	222 434	249 327	249 005	+ 8,0 %	260 308
-Charges de gestion	132 944	137 848	140 047	158 533	169 032	+ 6,2 %	189 756
= Excédent brut de fonctionnement	49 896	81 736	82 387	90 794	79 974	+ 12,5 %	70 552
en % des produits de gestion	27,3 %	37,2 %	37,0 %	36,4 %	32,1 %		27,10 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 8 553	- 9 283	- 17 116	- 9 020	- 8 193	- 1,1 %	- 7 832
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC (jusqu'en 2017 inclus ⁷⁹)	0	3 999	4 449	4 904	0	-	-
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 965	-766	1 030	511	172	- 50,9 %	252
= CAF brute	44 308	67 688	61 852	77 381	71 952	+ 12,9 %	62 973
en % des produits de gestion	24,2 %	30,8 %	27,8 %	31,0 %	28,9 %		24,19 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La CAF brute calculée diffère fortement de la CAF présentée par la métropole en 2016 (42,8 M€). Cette différence provient d'un montant de 25,5 M€ sur le résultat financier correspondant aux indemnités pour remboursement anticipé d'emprunt à risques. Ce remboursement est réparti sur plusieurs exercices sur une durée ne pouvant excéder la durée de l'emprunt initial restant à courir avant la renégociation comme le prévoit l'instruction comptable M57. Cet étalement est intégré en dépenses d'amortissement dont la contrepartie est imputée en emplois immobilisés au bilan. Cette charge à répartir n'a donc pas été prise en compte par la chambre pour le calcul de la CAF en 2016.

7.3.2- Les produits de gestion

Les produits de gestion de la métropole (nets des reversements aux communes membres via l'attribution de compensation), sont de l'ordre de 250 M€.

Ils ont progressé sensiblement du fait de la métropolisation à compter de 2015, par l'effet mécanique de la diminution de l'attribution de compensation reversée. Ils augmentent par ailleurs sous l'effet d'une modification du mode de facturation des services communs⁸⁰.

Tableau n° 29 : Évolution des produits de gestion

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 698	43 386	48 495	61 723	55 255	+ 69,5 %
+ Ressources d'exploitation	35 376	27 725	31 980	32 012	37 730	+ 1,6 %
= Produits "flexibles" (a)	42 074	71 111	80 474	93 735	92 985	+ 21,9 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	109 918	116 763	109 557	124 300	125 723	+ 3,4 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	30 847	31 710	32 403	30 262	29 962	- 0,7 %
= Produits "rigides" (b)	140 766	148 473	141 960	154 562	155 685	+ 2,6 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	182 840	219 584	222 434	249 327	249 005	+ 8,0 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

⁷⁹ Autres que les services de transport, d'eau et d'assainissement. Pour 2018 et 2019, une subvention d'équilibre au budget annexe stationnement en ouvrage n'apparaît plus du fait de la modification de la comptabilité publique qui prévoit l'imputation non plus au chapitre 67 mais au chapitre 65. Elle s'établit à 2,6 M€.

⁸⁰ La refacturation s'opérait dans un premier temps par la minoration de l'attribution de compensation, ce qui neutralisait le volume de dépenses de fonctionnement, alors que, depuis 2017, une refacturation est effectuée, ce qui engendre une augmentation de 8 M€ du volume de recettes.

7.3.2.1- Une fiscalité diversifiée mais dynamique

Les produits de la fiscalité sont répartis entre les produits de fiscalité économique et les ressources issues de la fiscalité des ménages. Ils connaissent une croissance forte renforcée par le fait métropolitain et ce malgré un reversement d'attribution de compensation important.

Les contributions directes ont progressé de 7,1 M€ en 2015 par rapport à 2014 (dont 3,5 M€ de rôles supplémentaires⁸¹) pour s'établir à 169,1 M€, de nouvelles recettes fiscales ayant été perçues avec la transformation en métropole (+ 2,3 M€). En effet, depuis le 1^{er} janvier 2015, la métropole a vocation à encaisser la taxe de séjour, en lien avec la compétence tourisme, et les redevances d'occupation du domaine public, en lien avec la compétence voirie.

En 2018, ces produits s'établissent à 174,7 M€ après avoir atteint plus de 177 M€ en 2017, année exceptionnelle où plus de 4,9 M€ supplémentaires ont été perçus par la métropole.

Par ailleurs, les reversements de fiscalité, au travers de l'attribution de compensation, diminuent entre 2014 et 2015 de plus de 29 M€ passant de 131,4 M€ à 102,7 M€. Ils continuent de régresser jusqu'en 2018 du fait des transferts de compétences successifs impliquant à nouveau des transferts de charges. Ainsi, en 2018, l'attribution de compensation s'établit à 98,4 M€, en diminution de 33 M€. Elle reste cependant toujours la première charge de fonctionnement de la métropole en volume.

Tableau n° 30 : Détail des impôts locaux nets 2014-2018

En k€	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Impôts locaux	161 969	169 083	169 457	177 246	174 721	+ 1,9 %
- Restitutions et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	155 271	126 282	121 263	115 926	122 002	- 5,9 %
Dont reversement d'attribution de compensation	131 473	102 691	97 699	92 402	98 420	- 7,0 %
Dont reversement de dotation de solidarité communautaire	23 535	23 535	23 518	23 518	23 518	0,0 %
= Impôts locaux nets des restitutions	6 698	42 801	48 193	61 320	52 719	+ 67,5 %
Dont :						
Taxes foncières et d'habitation (dont CFE)	120 866	122 390	122 378	125 777	128 247	+ 1,5 %
Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	33 679	35 378	35 703	37 320	37 240	+ 2,5 %
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	4 988	5 519	5 121	6 628	5 010	+ 0,1 %
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	2 436	2 495	2 482	2 597	2 641	+ 2,0 %
Autres impôts locaux ou assimilés (rôles supplémentaires)	0	3 301	3 773	4 924	1 582	-

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Sur toute la période l'évolution physique des bases fiscales reste dynamique et plus particulièrement s'agissant de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe foncière. Cette évolution est marquée en 2018 et plus encore en 2019. Depuis la loi de finances pour 2018, le coefficient de revalorisation forfaitaires des valeurs locatives, relève d'un calcul et non plus d'un taux forfaitaire fixé par la loi de finances. L'article 1518 bis du code général des

⁸¹ Chaque année la métropole perçoit des recettes fiscales complémentaires non prévue au budget correspondant à des émissions de rôles supplémentaires suite à omission, erreurs ou mise en recouvrement d'un contentieux avec le contribuable. Alors que l'établissement public n'a pas perçu de rôles en 2014, elle en perçoit en moyenne entre 2015 et 2018 près de 3,4 M€ chaque année. En 2017, le montant des rôles supplémentaires¹¹ perçus par la métropole, à 4,9 M€, atteint son plus haut. En 2018, ils s'établissent à 1,6 M€. Ils concernent pour la majorité, la CFE.

impôts (CGI)⁸² détaille le mode de calcul de ce coefficient fondé sur la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) défini chaque année en novembre par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Tableau n° 31 : Évolution des bases fiscales en %

	14/15	15/16	16/17	17/18	Total
Taxe d'habitation	+ 3,5 %	- 1,2 %	+ 0,5 %	+ 2,1 %	+ 4,9 %
<i>Dont évolution forfaitaire</i>	+ 0,9 %	+ 1,0 %	+ 0,4 %	+ 1,2 %	+ 3,5 %
<i>Dont évolution physique</i>	+ 2,6 %	- 2,2 %	+ 0,1 %	+ 0,9 %	+ 1,4 %
Taxe foncière sur le bâti	+ 2,0 %	+ 1,3 %	+ 2,1 %	+ 1,9 %	+ 7,3 %
<i>Dont évolution forfaitaire</i>	+ 0,9 %	+ 1,0 %	+ 0,4 %	+ 1,2 %	+ 3,5 %
<i>Dont évolution physique</i>	+ 1,1 %	+ 0,3 %	+ 1,7 %	+ 0,7 %	+ 3,8 %
Cotisation foncière des entreprises	+ 3,0 %	+ 1,1 %	+ 5,1 %	+ 1,5 %	+ 10,7 %
<i>Dont évolution forfaitaire</i>	+ 0,9 %	+ 1,0 %	+ 0,4 %	+ 1,2 %	+ 3,5 %
<i>Dont évolution physique</i>	+ 7,8 %	+ 0,1 %	+ 4,7 %	+ 0,3 %	+ 12,9 %

Source : états 1259 + données observatoire fiscal métropole

Si la répartition entre fiscalité économique et fiscalité ménages reste stable sur la période (autour de deux tiers un tiers), le produit fiscal issu des entreprises progresse plus vite, à 2,9 % en moyenne annuelle que celui issu des ménages, à 1,5 %. Le dynamisme de la fiscalité économique porté par la cotisation économique territoriale est même exceptionnel en 2017 alors qu'il ralentit en 2018. L'exercice 2018 voit l'instauration de la taxe GEMAPI à hauteur de 2,5 M€, suite au transfert de la compétence. Cette ressource équilibre la baisse du produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et des rôles supplémentaires.

La métropole bénéficie d'un potentiel fiscal⁸³ supérieur à la moyenne des groupements comparables. Elle demande par ailleurs un effort fiscal⁸⁴ à ses contribuables sur la période sous revue supérieur à la moyenne des groupements comparables.

Tableau n° 32 : Évolution de l'effort fiscal et du potentiel fiscal par rapport à la strate

Par habitant	2014	2015	2016	2017	2018
Potentiel fiscal de la métropole	638,80	693,84	725,94	601,36	612,96
Potentiel fiscal moyen de la strate	450,55	618,42	702,31	584,99	NC
Produit fiscal total métropole	678,80	681,96	699,09	703,82	748,17
Effort fiscal de la métropole	1,06	0,98	0,96	1,17	1,22

Source : fiches DGF, calcul CRC

⁸² « A compter de 2018, dans l'intervalle de deux actualisations prévues à l'article 1518, les valeurs locatives foncières, à l'exception des valeurs locatives mentionnées au premier alinéa du I de l'article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, sont majorées par application d'un coefficient égal à 1 majoré du quotient, lorsque celui-ci est positif, entre, d'une part, la différence de la valeur de l'indice des prix à la consommation harmonisé du mois de novembre de l'année précédente et la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année et, d'autre part, la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année. »

⁸³ Le potentiel fiscal mesure les marges de manœuvre fiscales dont dispose l'établissement. Il représente le produit théorique fiscal que percevrait l'établissement si on appliquait les taux moyens nationaux aux bases fiscales de la métropole.

⁸⁴ L'effort fiscal mesure l'effort demandé au contribuable par rapport à la moyenne nationale. Il est le résultat du produit fiscal par habitant ramené au potentiel fiscal.

7.3.2.1.1- La fiscalité économique

La fiscalité économique de la métropole s'établit à 106,4 M€ en 2015 et progresse de manière irrégulière mais continue sur la période pour atteindre 110,9 M€ en 2018⁸⁵. Elle intègre la contribution économique territoriale (CET) composée de deux fractions, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi que la taxe sur les surfaces commerciales et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)⁸⁶.

Tableau n° 33 : Évolution de la fiscalité économique perçue par la métropole (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	VAM	Evolution
CFE	60,1	62,7	63,9	68	65,6	2,2 %	+ 9 %
CVAE	33,7	35,4	35,7	37,3	37,2	2,5 %	+ 10 %
TASCOM	5	5,5	5,1	6,6	5	0,0 %	0 %
IFER	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,0 %	+ 8 %
Total fiscalité économique	101,3	106,1	107,2	114,6	110,5	2,2 %	+ 9 %

Source : rapports de présentation des comptes administratifs

La CFE est le premier produit fiscal de la métropole. Sa progression sur la période (+ 2,7 % en moyenne annuelle) est imputable à la seule augmentation des bases, la métropole ayant fait le choix de ne pas augmenter le taux sous toute la période (31,09 %). L'exercice 2018 est le premier durant lequel un taux uniforme s'applique à l'ensemble du territoire métropolitain (sans lien cependant avec la métropolisation, mais avec la fusion de communautés en 2014)⁸⁷.

Son taux de CFE se situe dans la moyenne supérieure des taux des 19 métropoles de droit commun existantes au 1^{er} janvier 2018 (le taux moyen constaté se situant à 29,76 %).

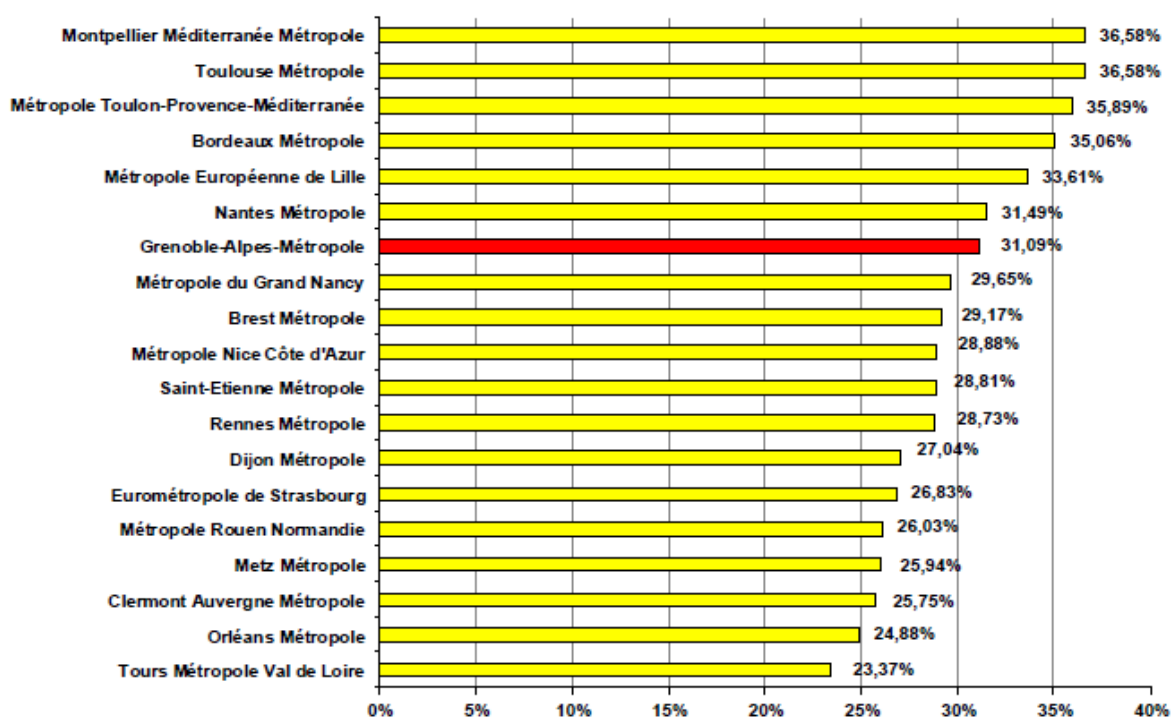
⁸⁵ 65,6 M€ de CFE, 37,2 M€ de CVAE, 5 M€ de TASCOM, 2,6 M€ d'IFER.

⁸⁶ L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est une taxe sur les entreprises intervenant dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et du ferroviaire.

Les tarifs de l'IFER sont revalorisés chaque année selon le taux prévisionnel associé au projet de loi de finances de l'année, d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac. En 2014, la Métropole a perçu un produit de 2,4 M€ au titre de l'IFER, contre 2,6 M€ en 2018, soit une progression de 2 % par an. 813 établissements du territoire métropolitain relèvent de l'IFER en 2018 contre 562 en 2016.

⁸⁷ À pression fiscale constante, le taux de CFE de Grenoble-Alpes Métropole passe de 31,57 % en 2013 à 31,09 % en 2014, suite à la fusion. Ce taux correspond au taux moyen pondéré de CFE 2013 des trois EPCI préexistants à la fusion (communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole et les deux communautés de communes du Sud Grenoblois et du Balcons Sud de Chartreuse). Le taux de CFE voté par Grenoble-Alpes Métropole, inchangé depuis 2014, n'est applicable de façon uniforme sur le territoire des 49 communes membres qu'à l'issue d'une période de convergence fixée à cinq ans par le conseil communautaire en 2014, soit en 2018, conformément au dispositif de droit commun. Par conséquent durant la période sous revue, le taux de CFE applicable dans chaque commune est rapproché du taux de CFE de Grenoble-Alpes Métropole, l'écart étant réduit chaque année par parts égales.

Graphique n° 4 : Taux de CFE 2018 des métropoles



Source : rapport de présentation du CA 2018

Un peu plus de 33 500 établissements s'acquittent de la CFE sur le territoire métropolitain en 2018, les deux tiers étant imposés à la base minimum. Les 30 premiers établissements contributeurs contribuent à la CFE à hauteur de 17,2 M€ et concentrent donc 27 % du produit total, ce qui rend la métropole très dépendante des évolutions de ces établissements⁸⁸.

La CVAE, quant à elle, est un impôt assis sur la valeur ajoutée produite et sur lequel la Métropole n'a aucun pouvoir de taux⁸⁹. Là encore, sur les 10 560 établissements qui acquittent la CVAE, les 30 premiers contribuent à hauteur de 10,9 M€, soit 29 % du total. Il ne s'agit que partiellement des mêmes entreprises.

La TASCOS, impôt d'État transféré aux collectivités, s'impose à tous les commerces de vente au détail pour lesquels la surface de vente dépasse 400 m² et le chiffre d'affaires 460 k€ annuels⁹⁰. La principale évolution de cet impôt est la décision de la métropole en 2015 d'appliquer un coefficient de 1,05. Cette décision se traduit par un gain fiscal de 0,5 M€. Les autres évolutions du produit de cette imposition sont dues à des erreurs ou des questions

⁸⁸ Ainsi, la progression modeste de la CFE en 2018 s'explique par d'importantes pertes pour de gros contributeurs tels que Schneider Electric ou Bull. Dans le cas de Schneider Electric, la rationalisation des sites en cours sur le territoire métropolitain, notamment la fermeture de l'établissement de Varcès et la cession d'actifs touchant celui d'Eybens ont conduit à une forte diminution de leur valeur locative foncière, qui sert de base d'imposition pour la CFE.

⁸⁹ La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) est due par les entreprises entrant dans le champ d'application de la CFE et dont le chiffre d'affaires excède 152 500 €. Seules les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 500 k€ l'acquittent, les autres bénéficient d'un dégrèvement total. Par ailleurs, les entreprises disposant d'un chiffre d'affaires compris entre 500 k€ et 50 M€, bénéficient d'un dégrèvement progressif. Pour celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 M€, la CVAE est égale à 1,5 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise au cours de l'année d'imposition.

⁹⁰ Le montant de la TASCOS est déterminé par l'application à la surface de vente de l'établissement d'un tarif qui varie en fonction du chiffre d'affaires annuel et de l'activité. La base d'imposition de cette taxe n'est pas revalorisée forfaitairement chaque année.

d'assiette⁹¹. Près de 400 surfaces de vente relèvent de la TASCOM sur le territoire métropolitain. Les 30 premiers contributeurs concentrent entre 61 % (2015) et 67 % (2018) du produit total perçu par la métropole.

La fiscalité économique de la métropole est donc concentrée et des événements ponctuels liés à certains contribuables peuvent influencer grandement les produits perçus, ce qui explique son évolution heurtée.

7.3.2.1.2- La fiscalité des ménages

Depuis 2011, la fiscalité des ménages intègre le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation ainsi que des parts départementale et régionale de taxe foncière sur le non bâti. Elle perçoit également la nouvelle taxe additionnelle sur le foncier non bâti. Le produit de taxe d'habitation constitue le second produit fiscal de la métropole, après le produit de la CFE.

Tableau n° 34 : Évolution de la fiscalité des ménages perçue par la métropole (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	VAM	Evolution
Taxe d'habitation	52,5	54,4	53,7	54	55,2	1,3 %	+ 5,1 %
Taxe sur le foncier bâti	7,7	7,9	8	8,1	8,1	1,3 %	+ 5,2 %
Taxe sur le foncier non bâti	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	4,7 %	+ 20,0 %
Total fiscalité des ménages	60,7	63	62,3	62,7	64,2	1,4 %	+ 5,8 %

Source : rapports de présentation des comptes administratifs

La progression des produits des taxes « ménages », très faible en 2014, se situe à 1,4 % de moyenne annuelle sur la période malgré une diminution en 2016, avec une progression marquée entre 2014 et 2015 de 3,7 %.

Cette progression est imputable au seul effet base, puisque les taux de fiscalité sont stables⁹². Le taux de taxe d'habitation a été fixé à 8,57 %, ceux des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties à, respectivement, 1,29 % et 6,87 %. L'évolution des bases de la taxe sur le foncier bâti dépend à la fois du bâti économique et du bâti d'habitation. Le produit de foncier bâti qui passe de 7,5 M€ en 2014 à près de 8 M€ en 2018 est acquitté pour 32,0 % par les entreprises.

Plus marquée, l'évolution des bases de taxe d'habitation en 2018 enregistre une progression supérieure à la moyenne constatée sur les cinq dernières années, soit 1,2 %. La croissance des bases de taxe d'habitation n'est pas impactée par la « suppression » progressive de cet impôt. En effet, la réforme de la taxe d'habitation se matérialise sous la forme d'un dégrèvement pris en charge intégralement par l'État au bénéfice des contribuables concernés.

⁹¹ Le produit de TASCOM perçu par la métropole en 2015 était surévalué car il intégrait à tort, par suite d'anomalies informatiques constatées au niveau national, la majoration de 50 % revenant à l'État des établissements dont la surface commerciale est supérieure à 2 500 m². Ce surcroît de produit a été évalué à 400 k€. En 2017, la métropole a perçu un produit de TASCOM de 6,6 M€ contre 5,1 M€ en 2016. Cette progression s'explique par la mise en place d'un dispositif d'acompte anticipant le versement de 50 % du montant de la TASCOM 2018 pour les surfaces de ventes excédant 2 500 m². Ce surcroît de produit, propre à l'année 2017, était de 1,5 M€. En 2018, la diminution du produit de TASCOM serait due à une erreur d'assiette communiquée par un contribuable et pour laquelle la métropole a demandé un contrôle aux services fiscaux.

⁹² A noter qu'avec la mise en place de la revalorisation de la valeur locative des locaux professionnels en 2017, la revalorisation des bases de la taxe sur le foncier bâti est désormais différenciée entre locaux commerciaux et locaux d'habitation. Ainsi, ces derniers, non concernés par la RVLLP, continuent d'être revalorisés de manière forfaitaire par l'application du coefficient fixé en loi de finances, soit + 0,4 % en 2017 et 1,2 % en 2018. A l'inverse, pour les locaux commerciaux, entrant dans le champ de la RVLLP, leur valeur locative est désormais déterminée en fonction de l'état du marché locatif. Le produit de taxe sur le foncier bâti pour les locaux à usage professionnel et commercial s'élève à 1,7 M€ en 2017, soit 22 % du produit total, qui atteint près de 8 M€ en 2018.

Elles ont vocation à progresser d'ici les trois prochaines années dans la mesure où le dispositif d'exonération a vocation à s'étendre à l'ensemble des ménages à l'horizon 2022.

La fiscalité des ménages est marquée par un haut niveau de taxe foncière au niveau communal et un faible taux au niveau métropolitain. Le taux moyen cumulé de taxe foncière pour un habitant de la métropole est de 35,41 % en 2018, sans commune mesure avec les taux moyens constatés par ailleurs sur le bloc communal (+ 67 %), tandis que le taux cumulé de taxe d'habitation est, lui, dans la moyenne.

Tableau n° 35 : Évolution des taux « ménages » au niveau du bloc communes et métropole

En %	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation					
Taux moyen communal	15,89	15,83	15,81	15,79	15,83
Taux métropole	8,57	8,57	8,57	8,57	8,57
Total	24,46	24,40	24,38	24,36	24,40
<i>Pour information, taux moyen du secteur communal (communes et groupements)</i>	23,92	24,17	24,35	24,44	24,52
Taxe foncière sur le bâti					
Taux moyen communal	33,23	33,65	34,01	34,02	34,12
Taux métropole	1,29	1,29	1,29	1,29	1,29
Total	34,52	34,94	35,30	35,31	35,41
<i>Pour information, taux moyen du secteur communal (communes et groupements)</i>	20,20	20,52	20,85	21,00	21,17
Taxe foncière sur le non bâti					
Taux moyen communal	70,20	71,63	69,97	69,69	N.C.
Taux métropole	6,97	6,97	6,97	6,97	6,97
Total	77,17	78,60	76,94	76,66	-
<i>Pour information, taux moyen du secteur communal (communes et groupements)</i>	48,50	49,15	49,30	49,50	49,07

Source : observatoire fiscal de la métropole et publication les collectivités locales en chiffres 2019

7.3.2.1.3- Les autres recettes fiscales diverses

Le changement de statut de Grenoble Alpes Métropole depuis 2015 lui fait bénéficier de nouveaux produits fiscaux.

Depuis 2015, la métropole perçoit des redevances d'occupation du domaine public routier :

- ♦ sur le territoire des 49 communes pour celles liées à des permissions de voirie ;
- ♦ sur le territoire des 9 communes ayant transféré leur pouvoir de police à la métropole pour celles liées à des permis de stationnement.

Le montant total de ces redevances s'élève à 572 k€ en 2015 mais diminue pour atteindre 82 k€ en 2018.

Sur l'exercice 2015, la métropole a également encaissé le produit de la taxe de séjour correspondant au premier semestre, soit 276 k€, pour les seules communes (six au total) qui percevaient la taxe en 2014, le délai trop court entre l'institution de la taxe de séjour et le début de la période de perception ne permettant pas la collecte de la taxe sur le territoire des communes non assujetties en 2014. En revanche sur l'exercice 2016, la métropole a encaissé pour la première fois, l'intégralité du produit de la taxe de séjour en année glissante (second semestre 2015 et premier semestre 2016). Le produit de la taxe de séjour progresse ainsi jusqu'en 2018 pour atteindre 927 k€.

La métropole perçoit également en 2018, 2,5 M€ de taxe sur la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

♦ La taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçue sur budget annexe

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est une taxe annexe à la taxe sur le foncier bâti (TFB). Elle concerne à la fois les particuliers et les entreprises, à l'exception des établissements industriels qui sont exonérés. Après le passage de 7,08 % à 8,3 % entre 2015 et 2016, le taux de TEOM est resté stable. Ce taux unique appliqué sur l'ensemble du territoire métropolitain, à l'exception du campus universitaire, se situe en-dessous du taux moyen national, de 9,23 % en 2017.

Depuis 2014, le service dédié à la compétence collecte et traitements des déchets ménagers est érigé en budget annexe. Aussi, la TEOM est le premier produit de ce budget. Passant de 39,9 M€ en 2014 à 40,5 M€ en 2015 et 66,7 M€ en 2018 malgré une diminution par rapport à 2017 (67,7 M€). Cette ressource représente 110 € par habitant.

La TEOM progresse en moyenne de 6,1 % par an avec une augmentation de 20 % en 2016 suite au relèvement de taux.

Les recettes dégagées par la TEOM ainsi que les recettes de gestion de la collecte et du traitement des déchets ménagers ne permettent pas d'équilibrer le service malgré l'instauration en 2018 d'une redevance spéciale⁹³. Le budget principal de la métropole verse une subvention d'équilibre au budget annexe. Elle décroît chaque année d'environ 0,5 M€ depuis 2014. Son montant est de 3 M€ en 2018. La métropole a pour objectif d'équilibrer le service. Pour autant, les modalités d'équilibre de même que l'horizon temporel pour atteindre cet objectif ne sont pas clairement affichés par la métropole.

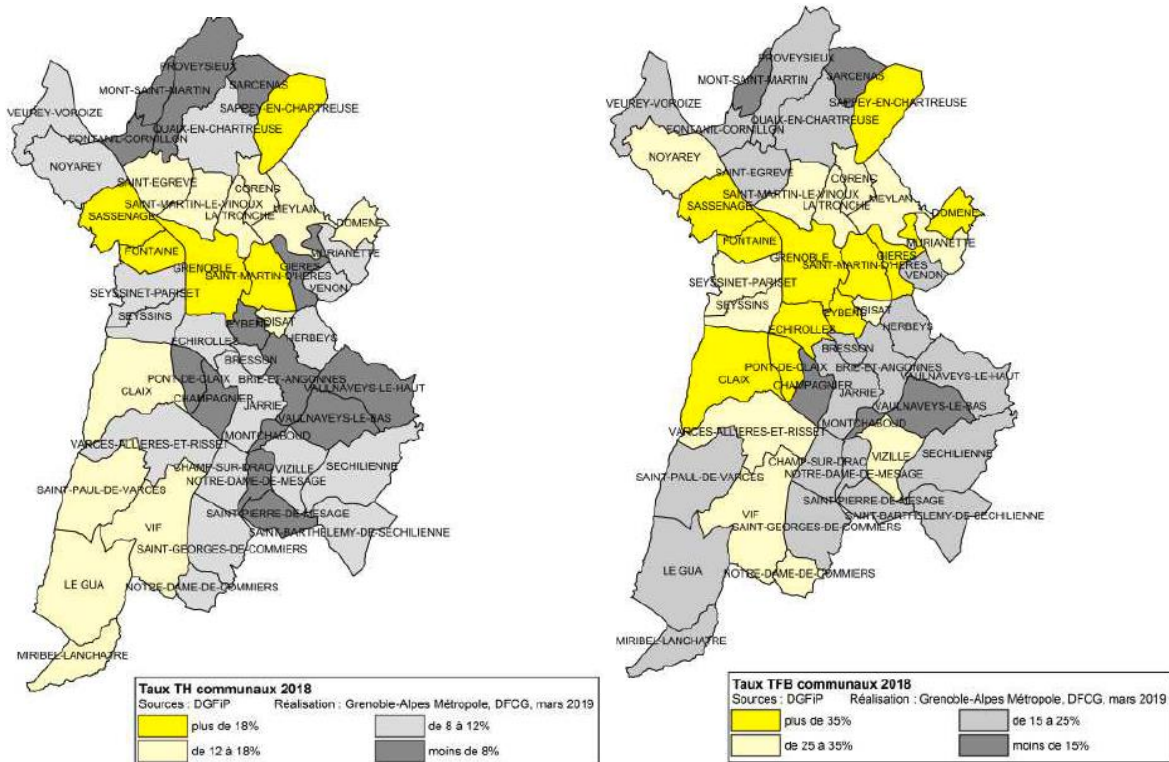
7.3.2.2- *L'absence d'harmonisation fiscale*

En l'absence de pacte financier et fiscal (cf. supra), il n'existe pas de politique d'abattement au niveau de la métropole, ni d'objectif d'unification des taux communaux (qui ont d'ailleurs tendance à progresser en moyenne). Aussi, le territoire métropolitain connaît des disparités très importantes en matière fiscale. En matière de taxe d'habitation, le taux moyen est de 15,83 % tandis que le taux le plus faible est de 0,01 % et le plus élevé de 21,52 %. En matière de taxe foncière sur le bâti, le taux moyen est de 34,12 % tandis que le plus faible est de 5,62 % et le plus élevé de 45,82 %.

L'importance de ces disparités est représentée dans les cartes ci-dessous.

⁹³ Prévues par l'article L. 2333-78 du CGCT, cette redevance s'applique aux producteurs de déchets non ménagers (entreprises ou administrations). Elle correspond à une rémunération du service public rendu par la collectivité (collecte et traitement) et est destinée à couvrir les charges supportées par la collectivité pour la gestion de ces déchets.

Carte n° 2 : Représentation de la disparité des taux votés en matière de taxe d'habitation (gauche) et de taxe foncière sur le bâti (droite) au sein de la métropole (2018)



Source : observatoire fiscal de la métropole 2018

Ces mêmes disparités se retrouvent par exemple dans les politiques d'abattement des communes.

La métropole n'a pas souhaité mettre en place ses propres abattements de taxe d'habitation. Par défaut, la politique de chaque commune s'applique sur son territoire y compris pour la part de la métropole, reproduisant ainsi une autre disparité en sus des taux. Selon l'ordonnateur, la principale difficulté en la matière est que si la métropole adoptait une politique d'abattement de taxe d'habitation, certains contribuables verraient leur imposition progresser significativement. C'est selon lui le cas notamment de ceux de la commune de Grenoble où le niveau historique des abattements est très avantageux pour les contribuables. La solution consistant à opter pour le niveau d'abattement le plus généreux des communes de la métropole conduirait à la priver d'un volume important de recettes fiscales.

De fait, cette importante hétérogénéité en matière de taux ou d'abattement a mis fin à toute recherche d'harmonisation fiscale, sans évolution en la matière envisagée à ce jour.

7.3.3- Les dotations de l'État

La dotation globale de fonctionnement diminue au titre de la contribution au redressement des finances publiques. À compter de 2019, cette contribution n'est plus prélevée mais la métropole est soumise à un taux d'évolution maximum de ces dépenses de fonctionnement défini par une convention passée avec l'État à + 1,19 % par an (cf. supra).

Cette contribution a représenté au total à 14 M€ par an, ce qui est peu significatif par rapport aux produits de gestion de 2018 (de 249 M€, soit une contribution représentant 5,6 %). L'incidence a été d'autant moindre que la métropole a bénéficié d'une augmentation de sa dotation d'intercommunalité du fait de son changement de statut en 2015.

Parallèlement, la dotation de compensation de la métropole a diminué de 6,5 M€. En effet, cette dernière est indexée à la baisse depuis 2012 indépendamment du fait métropolitain.

Néanmoins, sur la période, la dotation globale de fonctionnement, dans sa globalité, ne diminue que de 4,7 M€, ce qui représente moins de 2 % des produits de gestion 2018.

En définitive, la baisse des dotations de l'État n'a pas eu une incidence majeure sur la situation financière de la métropole.

Tableau n° 36 : Évolution de la dotation globale de fonctionnement

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Dotation globale de fonctionnement	86 452	93 555	87 651	83 118	81 743	- 1,4 %
<i>Dont dotation d'intercommunalité</i>	<i>11 494</i>	<i>20 233</i>	<i>15 748</i>	<i>13 213</i>	<i>13 297</i>	<i>+ 3,7 %</i>
<i>dont Impact de la contribution au redressement des finances publiques</i>	<i>- 2 229</i>	<i>- 4 673</i>	<i>- 4 631</i>	<i>- 2 535</i>	<i>0</i>	<i>nc</i>
<i>Dont dotation de compensation (part salaire)</i>	<i>74 958</i>	<i>73 322</i>	<i>71 903</i>	<i>69 905</i>	<i>68 446</i>	<i>- 2,2 %</i>
Prélèvement TASCOM ⁹⁴	4 780	4 780	4 780	4 780	4 780	0 %
en €						
DGF par habitant	192,65	207,08	192,72	182,14	178,59	- 1,9 %

Source : fiches dites « DGF » de la métropole

7.3.4- Une fiscalité reversée en légère diminution

Au titre de la fiscalité reversée, le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) occupe la place la plus importante (31 M€). Il permet de compenser les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale de 2009. Il est figé depuis 2013.

Par ailleurs, la métropole perçoit une faible attribution de compensation de quelques communes. En effet, lorsqu'elles transfèrent davantage de charges que de produit fiscaux, elles versent à la Métropole une attribution de compensation. À compter de 2015, 13 communes sont concernées contre quatre en 2014. Les sommes sont très modiques, pour un total de 1,5 M€.

Tableau n° 37 : Évolution de la fiscalité reversée

En k€	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Attribution de compensation brute (perçue)	281	1 628	3 023	1 456	1 516	+ 52,4 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	31 079	31 079	31 079	31 079	31 046	0,0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 802	- 1 402	- 1 930	- 2 807	- 3 075	+ 39,9 %
+ Autres fiscalités reversées	289	406	231	533	475	+ 13,2 %
= Fiscalité reversée par l'État, les communes et groupements	30 847	31 710	32 403	30 262	29 962	- 0,7 %

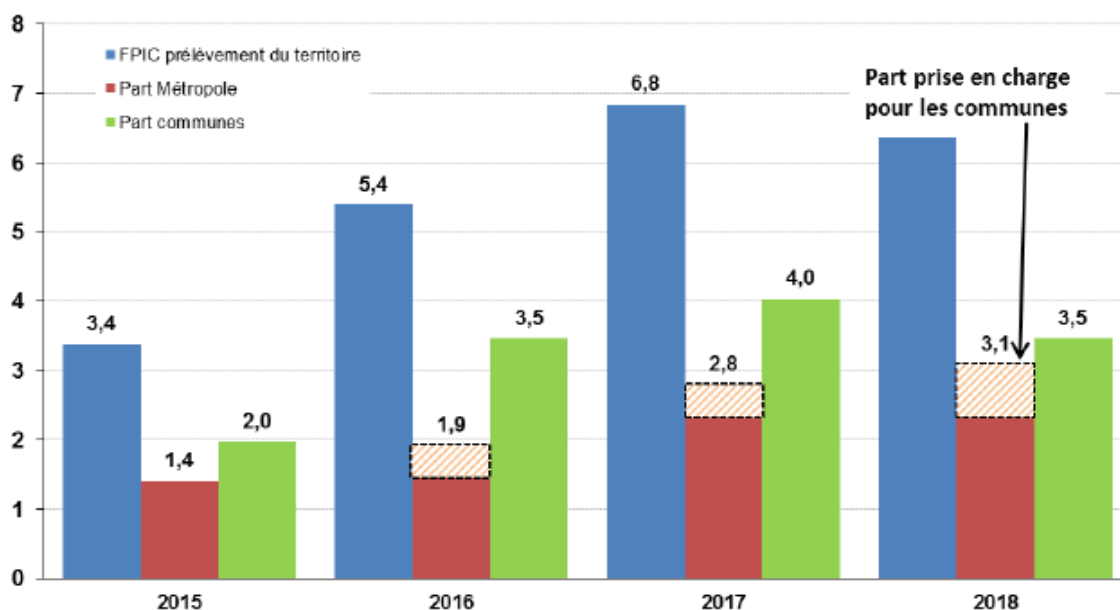
Source : comptes de gestion, retraitements CRC

⁹⁴ Un prélèvement sur recettes est inclus sur la dotation de compensation et correspond à la neutralisation du transfert de la TASCOM aux communes et aux EPCI. Il est de près de 4,8 M€ chaque année tandis que la ressource de TASCOM pour la métropole est de plus de 5 M€.

La métropole et ses communes membres contribuent au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)⁹⁵. La contribution de la métropole est de 3,1 M€ en 2018, en hausse constante⁹⁶, qui s'explique par :

- ♦ la montée en charge au niveau national du FPIC jusqu'en 2016 ;
- ♦ la répartition de droit commun du prélèvement entre la métropole et les communes s'effectue en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la métropole, qui augmente durant la période ;
- ♦ la prise en charge par la métropole de la contribution des communes membres les plus défavorisées (communes de plus de 10 000 habitants, dont le rang de classement DSU est inférieur à 250). C'est le cas de Saint-Martin-d'Hères (pour 300 k€) et récemment d'Echirolles (350 k€ en 2018).

Graphique n° 5 : Évolution du prélèvement FPIC (en M€)



Source : métropole

7.3.5- Les charges de gestion

Les charges de gestion de la métropole, à 178 M€ en 2018, sont fortement impactées par le changement de statut de la collectivité, même si le plein effet des transferts se fait sentir en 2016, surtout au niveau de la masse salariale.

La métropole ne communique pas dans ses documents de présentation aux élus de données retraitées des transferts permettant d'appréhender l'évolution des charges, et n'est pas en mesure de le faire, sauf en matière de personnel. Il est donc difficile d'apprécier les efforts de gestion accomplis.

⁹⁵ Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composée d'un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre (EPCI) et de ses communes membres. La loi de finances pour 2012 prévoit une montée en charge progressive pour atteindre à partir de 2016 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'1 Md€.

⁹⁶ L'ensemble intercommunal composé de la métropole et de ses communes est contributeur au FPIC en raison de son potentiel financier agrégé (indicateur de richesse fiscale) supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale.

Tableau n° 38 : Évolution des charges de gestion

en k€	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	18 935	23 106	26 208	32 711	29 528
+ Charges de personnel	42 421	49 838	60 556	66 435	68 565
+ Subventions de fonctionnement	15 998	18 522	17 449	25 398	31 694
+ Autres charges de gestion	55 590	46 382	35 833	33 989	39 243
= Charges de gestion (B)	132 944	137 848	140 047	158 533	169 032
+ Charges d'intérêt et pertes de change*	9 194	9 777	43 071	9 303	9 129
= Charges courantes	142 138	147 624	183 117	167 836	178 160
Charges de personnel / charges courantes	29,8 %	33,8 %	33,1 %	39,6 %	38,5 %

*y compris swaps

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les éléments de réponse écrits relatifs aux modalités de maîtrise de la masse salariale sont très peu précis, indiquant l'absence de véritable stratégie. La métropole s'est principalement souciée, dans ses premières années d'existence, des modalités de réorganisation des services pour répondre aux nouvelles compétences.

Cette « structuration » des services, au-delà des transferts de compétences, a mené à une progression de la masse salariale de 8,6 M€ pour un peu plus de 200 recrutements. Hors transferts de compétences et services communs, la masse salariale est ainsi passée de 26,6 M€ en 2015 à 37 M€ en 2019, soit une forte progression de 39 % (et de quasiment 10 % par exercice).

En définitive, les objectifs de stabilité de la masse salariale fixés par l'organe délibérant en 2015 n'ont pas été atteints.

Tableau n° 39 : Détail des charges de personnel

en k€	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunération principale	18 250	18 544	25 961	28 076	29 026
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	6 234	6 748	9 636	10 129	11 247
+ Autres indemnités	577	494	690	725	866
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	25 061	25 786	36 288	38 930	41 139
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>83,20 %</i>	<i>82,80 %</i>	<i>84,50 %</i>	<i>84,38 %</i>	<i>83,00 %</i>
Rémunération principale	4 765	4 918	6 117	6 787	8 067
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	3	72	70	67
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	4 765	4 921	6 189	6 857	8 135
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>15,80 %</i>	<i>15,80 %</i>	<i>14,41 %</i>	<i>14,86 %</i>	<i>16,41 %</i>
Autres rémunérations (c)	284	437	467	347	294
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	30 111	31 144	42 944	46 134	49 568
Atténuations de charges	868	830	1 028	859	705
= Rémunérations du personnel	29 242	30 314	41 915	45 275	48 863
+ charges sociales, impôts et taxes, autres charges de personnel	12 601	12 845	17 243	18 996	19 267
+ charges de personnel externe	577	6 680	1 398	2 164	435
- Remboursement de personnel mis à disposition	19 311	7 403	20 290	19 236	20 017
= charges totales de personnel	23 110	42 435	40 266	47 199	48 548

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La métropole a subventionné 509 associations en 2018, ce nombre étant en progression constante (420 en 2016, 455 en 2017), notamment du fait de la multiplication des subventions aux associations œuvrant dans le cadre des programmes de politique de la ville et de cohésion sociale ainsi que de cohésion économique de la métropole (près de 300 associations subventionnées à ce titre en 2018 contre 190 en 2017).

Vingt-huit associations ont perçu une subvention supérieure à 75 k€. Les deux associations les plus subventionnées sont les deux acteurs de la prévention spécialisée, compétence nouvellement transférée du département de l'Isère, l'APASE (2,1 M€) et le CODASE (1,7 M€). Au total, les subventions en matière de prévention spécialisée représentent 27 % du montant alloué au secteur associatif.

Tableau n° 40 : Détail des subventions de fonctionnement versées

en k€	2014	2015	2016	2017	2018
Subventions de fonctionnement	15 998	18 522	17 449	25 398	31 694
<i>Dont subv. aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	<i>5 000</i>	<i>6 980</i>	<i>7 501</i>	<i>11 385</i>	<i>9 505</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>1 071</i>	<i>2 368</i>	<i>931</i>	<i>1 245</i>	<i>4 904</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>9 927</i>	<i>9 175</i>	<i>9 017</i>	<i>12 767</i>	<i>17 286</i>

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les autres charges de gestion sont parmi les rares charges en diminution. Cela est cependant dû à l'importance de la participation au syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC) au sein de ces charges, participation qui diminue formellement (cf. infra). Cependant, en réalité, la métropole contribue toujours autant au SMTC, à hauteur de plus de 30 M€ sur toute la période : la nature de sa participation a changé, une partie de la participation étant désormais comptabilisée en dépenses d'investissement (pour 15,75 M€).

Par ailleurs, les transferts de compétences ont généré de nouvelles participations de la métropole, dont 1,26 M€ à l'ESAD, 0,98 M€ à l'office de tourisme ou encore 0,2 M€ au syndicat mixte Alpes Abattage, compensées en recettes.

Les frais de formation, de mission et de représentation des élus sont d'un montant peu élevé et n'appellent pas d'observation.

Tableau n° 41 : Détail des autres charges de gestion

En k€	2014	2015	2016	2017	2018
Contributions obligatoires (a)	15 384	17 342	17 767	17 794	16 042
Participations aux organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment) (b)	38 040	26 591	15 461	12 435	20 558
<i>Dont SMTC</i>	<i>36 759</i>	<i>25 259</i>	<i>14 000</i>	<i>11 000</i>	<i>11 060</i>
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus (c)	2 000	2 216	2 306	2 316	2 267
<i>Dont indemnités (y c. cotisations) des élus</i>	<i>1 766</i>	<i>1 889</i>	<i>1 885</i>	<i>1 894</i>	<i>1 883</i>
<i>Pour information : indemnités des élus sans cotisation</i>	<i>1 340</i>	<i>1 428</i>	<i>1 409</i>	<i>1 423</i>	<i>1 430</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>13</i>	<i>9</i>	<i>33</i>	<i>42</i>	<i>22</i>
<i>Pour information : frais de mission des élus</i>	<i>9</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>11</i>	<i>9</i>
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	<i>221</i>	<i>318</i>	<i>387</i>	<i>380</i>	<i>362</i>
Autres charges diverses de gestion (d)	0	21	300	1 445	376
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	<i>0</i>	<i>21</i>	<i>27</i>	<i>1 018</i>	<i>38</i>
Autres charges de gestion (a+b+c+d)	55 424	46 170	35 833	33 989	39 243

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

♦ Le SMTC

Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC) est un syndicat mixte fermé composé du département de l'Isère et de Grenoble-Alpes-Métropole. Il a été créé en 1973 par le département de l'Isère et le syndicat intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise, le SIEPARG, ancêtre de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole.

Le budget du SMTC est quasi-exclusivement dédié au paiement de la contribution forfaitaire financière de l'exploitation de la délégation de service public de transport, la société d'économie mixte des transports publics de l'agglomération grenobloise (SÉMITAG), depuis 1975. Le SMTC n'a pas de locaux propres ni de personnel. La métropole effectue la gestion administrative du syndicat et lui met à disposition des moyens matériels, qui sont remboursés (3,7 M€ de frais de gestion remboursés à la métropole en 2017).

Le syndicat a procédé en 2014/2015 à d'importantes « régularisations comptables » ayant des répercussions financières pour la métropole, qui ont été encadrées par un protocole conclu entre le SMTC, le département et la métropole.

Faisant suite à un souhait initial de retrait du département de l'Isère en 2014⁹⁷, le SMTC a relevé d'importantes erreurs sur la valeur de son patrimoine. D'une part, la valeur nette comptable de son actif a été rehaussée de 879 M€ à 1 051 M€, d'autre part, une partie de cet actif correspondant à des travaux réalisés pour le compte de tiers (voirie, espaces publics), des « sorties d'actifs » du patrimoine ont dû être effectuées pour 315 M€. La valeur nette comptable de l'actif du SMTC s'établissant alors à 736 M€⁹⁸.

Les deux collectivités se sont engagées par le protocole à verser une « participation d'équilibre » afin de « rembourser une partie de la dette du SMTC correspondant au passif généré par les investissements réalisés pour le compte de tiers ». Ainsi, le département et la métropole prennent respectivement en charge une participation de 157,5 M€, étalée sur dix exercices (dix versements de 15,75 M€ jusqu'en 2025).

Le SMTC réalisait depuis des dizaines d'années des travaux sur le patrimoine du département de l'Isère et des communes sans les inscrire en tant que travaux pour compte de tiers et sans que les collectivités n'en assument la charge. Ce patrimoine a finalement été transféré au département et à la métropole (suite au transfert de la compétence voirie des communes), à la valeur des travaux réalisés. Ces 315 M€ représentant une somme trop conséquente pour être payée immédiatement, le protocole instaure une créance que le SMTC détient durant dix ans sur la métropole et le département.

Le protocole d'accord et sa présentation au conseil métropolitain, le 6 novembre 2015, sont peu explicites sur la nature de cette « régularisation », qui est une nouvelle dette conséquente sur dix ans pour la métropole. Par ailleurs, la délibération n'explique pas le choix de diviser par deux les 315 M€.

Cependant, cet épisode n'a que peu d'influence financière pour la métropole puisqu'il ne s'agit pas d'une participation nouvelle mais d'une modification de la nature comptable des participations. Le montant total versé au SMTC reste du même ordre de grandeur.

⁹⁷ Qui demandait une « indemnité » de sortie de la moitié de la différence entre actif et passif.

⁹⁸ Cette réévaluation de l'actif est assortie de la prise en compte d'amortissements. Le syndicat n'amortissait pas ses biens d'équipement auparavant.

Ce mode de financement influence toutefois l'analyse financière de la métropole et la construction de ses ratios financiers. En effet, il tend à améliorer sensiblement la capacité d'autofinancement des investissements, tandis qu'il dégrade la capacité de désendettement⁹⁹.

Tableau n° 42 : Participations et subventions d'équipement SMTC

	2015	2016	2017	2018
Participation	25 259	14 000	11 000	11 060
Participation remboursement dette récupérable	-	15 750	15 750	15 750
Subvention d'équipement	8 475	3 944	4 430	4 400
Total du « financement » du SMTC	33 734	33 694	31 180	31 210

Source : rapports de présentation budgétaire de la métropole

Le protocole d'accord stipule que les participations des deux collectivités sont versées en section d'investissement¹⁰⁰. L'article II-3 stipule quant à lui qu'elles sont encaissées par le SMTC en section de fonctionnement et sont affectées « *au remboursement d'une part de la dette correspondant au passif généré par les investissements réalisés pour le compte de tiers* ».

Cependant, en 2018 comme en 2019, le SMTC a, par délibération de son comité syndical, modifié la destination de la participation de la métropole. Ainsi, dans sa séance du 22 mars 2018, sur les 15,75 M€, le comité syndical a décidé d'allouer 8 M€ en contribution au fonctionnement complémentaire¹⁰¹. Il ne s'est agi, sur les deux exercices, que d'une affectation temporaire, avant reprise des résultats de l'année précédente. Elle ne paraît cependant pas autorisée.

Cet accord a par ailleurs été l'occasion de mettre fin au principe de participation à parité des deux collectivités au comblement du déficit annuel du SMTC (la participation du département devenant forfaitaire à hauteur de 11 M€). Le département reste membre du syndicat au moins le temps nécessaire à l'apurement de cette « régularisation comptable ».

7.4- Le financement des investissements

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité pour autofinancer les dépenses d'équipement, une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la CAF disponible (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement : FCTVA, subventions, cessions d'actifs. La chambre considère qu'un niveau de financement propre disponible, par rapport aux dépenses d'équipement, de l'ordre de 70 %, est de nature à garantir le niveau de la dette et donc la soutenabilité du programme d'investissements.

Du fait d'une CAF brute d'un bon niveau et d'une annuité en capital de la dette soutenable, le financement propre disponible de la métropole est de 150 % sur la période, c'est-à-dire qu'il permet de financer à plus de 150 % les dépenses d'équipement.

Cependant, au regard de la politique de subventionnement de la métropole, il convient de prendre en compte les subventions d'équipement versées afin d'apprécier ce ratio. Dans son précédent rapport, la chambre recommandait d'adapter le niveau des subventions

⁹⁹ Dans les rapports de présentation au conseil métropolitain, la CAF nette est néanmoins retraitée de ce point.

¹⁰⁰ La participation de la métropole est mandatée en dépenses d'investissement, en tant que « emprunts et dettes assimilées – autres dettes – autres organismes et particuliers » (compte 16878).

¹⁰¹ « *Le protocole d'accord entre le SMTC et ses collectivités mandantes conclu fin 2015 prévoit des participations au titre des sorties d'actifs réalisées en 2015, des participations forfaitaires aux frais de fonctionnement et une possible participation aux investissements du SMTC. Conformément aux orientations budgétaires présentées le 1^{er} février 2018, pour permettre l'équilibre du budget du SMTC, il est proposé de répartir la participation de la Métropole due au titre des sorties d'actifs pour 7,75 M€ au titre des sorties d'actifs et pour 8M€ en contribution au fonctionnement complémentaire* ».

d'équipement allouées dans le cadre des compétences de la métropole aux ressources propres disponibles. La structure de la section d'investissement de la métropole a été profondément modifiée avec les transferts de compétences. En effet, la métropole agissait antérieurement en grande partie par subventions d'équipement plutôt que par dépenses directes. La part des subventions d'équipement dans les dépenses d'équipement, qui s'élevait à 75 % en 2014, est aujourd'hui ramenée à 31 %.

Avec un financement propre disponible représentant sur la période 71,5 % des dépenses et subventions d'équipement, la structure de financement des investissements de la métropole a été soutenable. C'était encore davantage le cas en fin de période, le financement propre disponible étant d'un niveau de 86,8 % et 89,5 % en 2017 et 2018. La recommandation précitée a été suivie.

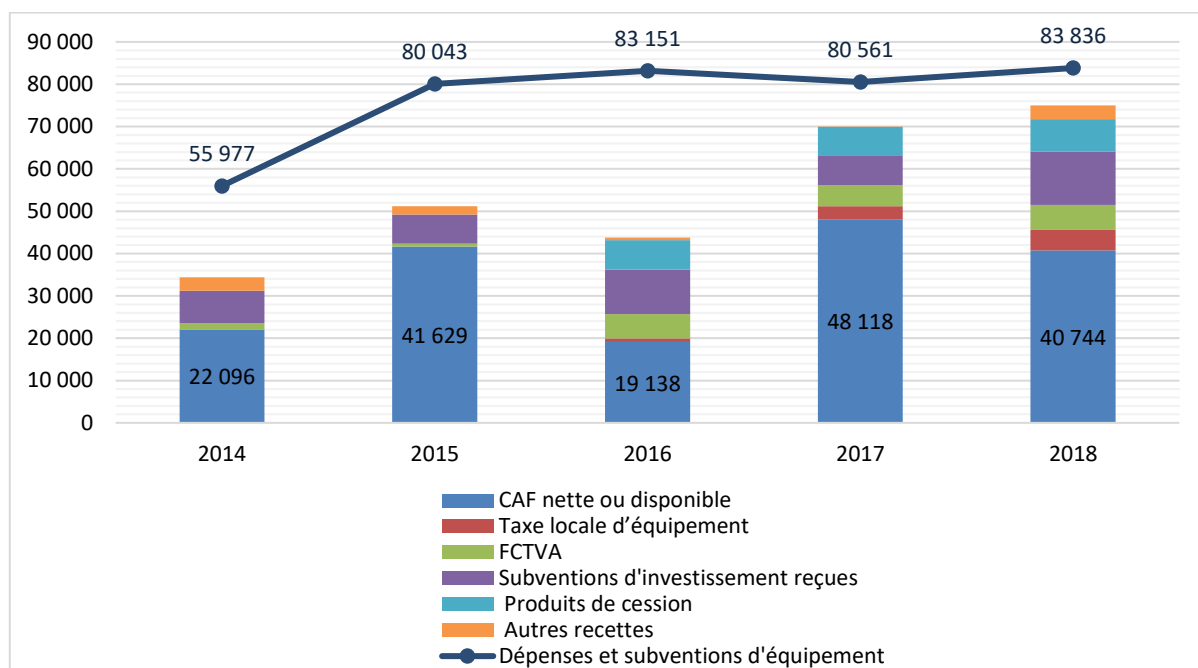
Tableau n° 43 : Financement de l'investissement

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	VAM	Cumul sur les années
CAF brute	44 308	67 688	61 852	77 381	71 952	+ 12,9 %	323 181
- Annuité en capital de la dette	22 212	26 059	42 714	29 264	31 208	+ 8,9 %	151 457
= CAF nette ou disponible (C)	22 096	41 629	19 138	48 118	40 744	+ 16,5 %	171 724
+ Taxe locale d'équipement	0	0	815	3 037	4 845	NC	8 696
+ Fonds de compensation de la TVA	1 472	676	5 778	5 003	5 913	+ 41,6 %	18 842
+ Subventions d'investissement reçues	7 682	6 885	10 448	6 924	12 635	+ 13,2 %	44 574
+ Produits de cession	0	0	6 988	6 860	7 593	NC	21 441
+ Autres recettes	3 162	1 977	582	15	3 296	+ 1,0 %	9 032
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	12 316	9 538	24 610	21 838	34 282	+ 29,2 %	102 585
= Financement propre disponible (C+D)	34 412	51 167	43 748	69 956	75 026	+ 21,5 %	274 309
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	272,17 %	161,96 %	96,32 %	162,08 %	150,57 %	-	150,2 %
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement + subventions d'équipement</i>	61,5 %	63,9 %	52,6 %	86,8 %	89,5 %	-	71,5 %
- Dépenses d'équipement	12 644	31 593	45 421	43 161	49 829	+ 40,9 %	182 647
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	43 333	48 450	37 730	37 400	34 007	- 5,9 %	200 920
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 99	- 86	145 390	- 54	1 903	NC	147 054
- Participations et inv. financiers nets	1 404	- 333	- 1 351	- 6 410	31 203	+ 117,1 %	24 513
- Charges à répartir	0	0	25 508	0	0	NC	25 508
+/- Variation autres dettes et cautionnements	66	6 220	- 134 855	22 610	- 2 151	NC	- 108 111
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 22 935	- 34 678	- 74 095	- 26 751	- 39 764	+ 14,7 %	- 198 223
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 22	- 406	- 2 307	- 3 583	- 233	+ 80,0 %	- 6 552
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 22 957	- 35 084	- 76 402	- 30 334	- 39 997	+ 14,9 %	- 204 775
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	29 437	40 098	67 490	30 000	37 000	+ 5,9 %	204 025
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 480	5 014	- 8 912	- 334	- 2 997	NC	- 750

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Cependant, la métropole porte par ailleurs des dettes récupérables de communes (et du SMTIC), qui ne lui ont pas été transférées lors des transferts de compétences, mais dont elle rembourse le capital en section d'investissement. De ce fait, malgré le niveau élevé du financement propre disponible, la métropole a des besoins de financement auxquels elle répond par l'emprunt à des niveaux qui apparaissent toujours en adéquation avec les besoins sur la période.

Graphique n° 6 : Structure de financement des dépenses et subventions d'équipement (en k€)



Source : comptes de la collectivité

Cette situation conduit ainsi à relativiser le niveau de capacité d'autofinancement nette de la métropole. Ainsi, en 2018, en intégrant les annuités de dette récupérable payées aux communes (6,4 M€) et au SMTIC (15,75 M€)¹⁰², la CAF nette n'est plus que de 18,6 M€ et non de 40,7 M€ (et 25,5 M€ en 2017 au lieu de 48,1 M€). Elle ne représente que 22 % des dépenses et subventions d'équipement au lieu de 49 %, soit une situation moins confortable.

Tableau n° 44 : CAF nette de la métropole, retraitée de l'annuité de dette récupérable

en k€	2014	2015	2016	2017	2018
CAF nette ou disponible	22 096	41 629	19 138	48 118	40 744
- dette récupérable	40	6 219	6 899	22 610	22 155
= CAF nette retraitée	22 056	35 410	12 239	25 508	18 589

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La lecture des agrégats financiers de la métropole ne peut donc se faire sans prise en compte de ces points, qui amènent à porter une appréciation moins positive sur sa situation financière, qui reste néanmoins bonne.

7.5- L'endettement

L'article L. 2122-22 du CGCT autorise les délégations du conseil municipal au maire dans un certain nombre de domaines limitatifs, au rang desquels figure la gestion de la dette et des opérations financières liées, dans des limites nécessairement fixées par le conseil municipal.

La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, préconise que les délégations au maire en ce domaine soient précises, en indiquant notamment la typologie des emprunts, leur durée maximum, des

¹⁰² Le remboursement en capital de ces dettes récupérables est déboursé au compte 1687 en dépenses d'investissement et apparaît dans les « variations autres dettes et cautionnements » dans le tableau de financement des investissements ci-dessus.

références de taux, la typologie d'amortissement du capital, ou encore les caractéristiques des contrats de couverture. Ces préconisations sont globalement respectées par la métropole, sauf pour les contrats d'échange de taux d'intérêt (swap), pour lesquels la délégation est dans les faits très large donc non encadrée et sans orientation stratégique déterminée.

7.5.1- La structure de la dette

La structure de la dette est appréciée tous budgets confondus. Cette dernière est au total de 789,4 M€ au 31 décembre 2018. Son taux moyen est de 1,05 % et de 1,52 % en considérant les contrats de swap. Sa durée résiduelle est de 14,5 ans. Elle se compose de 221 emprunts auprès de 20 établissements prêteurs.

Tableau n° 45 : Encours de dette de l'ensemble des budgets au 31 décembre 2018

en k€	2018	en %
Budget principal	592 486	75,1 %
Régie assainissement	50 646	6,4 %
Déchets	6 070	0,8 %
Eau potable	61 518	7,8 %
Locaux économiques	16 671	2,1 %
Stationnement en ouvrages	41 458	5,3 %
Régie réseau de chaleur	20 512	2,6 %
Total budgets annexes	196 875	24,9 %
TOTAL	789 361	100,0 %

Source : comptes de gestion

Un peu plus de 55 % de la dette de la métropole est à taux fixe simple (437 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2018). La majorité de sa dette à taux variable est sécurisée ou à faible risque. Les emprunts dits « structurés », représentent un encours de 111,6 M€, devront faire l'objet d'un suivi attentif car ils peuvent basculer sur des indexations défavorables en fonction des évolutions des marchés et ils exposent la dette à des surcoûts de frais financiers.

Tableau n° 46 : Répartition de l'encours de dette de la métropole par type de risque

	Capital restant dû (M€)	En %	Taux moyen %
Fixe	437,1	55,08	1,57
Fixe à phase	43,5	5,48	1,11
Variable couvert	24,5	3,09	1,79
Variable	157,5	19,85	0,34
Livret A	19,5	2,45	1,44
Annulable	13,0	1,63	0,59
Barrière	55,2	6,96	3,32
Barrière avec multiplicateur	12,7	1,59	3,90
Pente	18,0	2,27	3,53
Change	12,7	1,59	3,31

Source : synthèse mensuelle de décembre 2018 - métropole

Si la majorité des emprunts structurés de la métropole sont aujourd'hui à risque modéré, trois emprunts sont risqués, malgré des opérations de désensibilisation. Ils représentent 4,8 % de l'encours de la dette de la métropole.

Tableau n° 47 : Emprunts à risque détenus par la métropole au 31 décembre 2018

Prêteur	CRD M€	Durée ans	Type de risque	Classification	% de l'encours	Valorisation fin 2018
SFIL CAFFIL	12,66	13,67	Change (franc suisse)	6F	1,59	- 6,8 M€
SFIL CAF SFIL	12,66	13,67	Pente	3E	1,59	- 4,1 M€
SFIL CAFFIL	12,66	13,67	Barrière avec multiplicateur	1E	1,59	- 3,1 M€

Source : contrats d'emprunts, comptes administratifs

La dette des budgets annexes présente un profil moins risqué que celle du budget principal. La métropole a regroupé plusieurs contrats hérités des communes membres suite aux transferts de compétence (cf. infra). La dette du budget annexe réseau de chaleur progresse significativement du fait du lancement d'une nouvelle unité de production de chaleur « Biomax » pour 61,2 M€ (0,7 M€ de dette en 2016, 20,5 M€ en 2018)¹⁰³.

7.5.2- Le niveau d'endettement et la capacité de désendettement

L'encours de la dette du budget principal est de 592,5 M€ à la fin 2018, soit plus d'une fois et demi celui de 2014. Cet encours intègre en effet la dette récupérable de 194 M€ : auprès des communes (43,8 M€ au BP 2018), du SMTC (126 M€ au BP 2018) et de Grenoble pour l'acquisition des actions de la SEM GEG (24,3 M€). La dette récupérable représente ainsi un tiers de l'encours de dette du budget principal.

L'encours de dette par habitant de 873 € était déjà bien plus élevé en 2014 que celui des établissements comparables (350 €). En 2018, il dépasse 1 306 €, du fait non pas de la métropolisation, mais de la reprise de dette du SMTC pour 135 M€. Par rapport aux autres métropoles, le niveau de la dette de la métropole de Grenoble est sensiblement plus élevé (cf. infra).

En application de l'article R. 2313-2 du CGCT, la métropole, ayant renégoциé un emprunt à risque, peut présenter un encours de dette déduit du montant restant à percevoir du fonds de soutien (13,2 M€ versée sur 13 années entre 2016–2028). Son encours de dette serait alors d'un montant de 582 M€ à la fin de l'exercice 2018, ce qui est supportable.

Tableau n° 48 : Détail de l'encours de dette du budget principal

En k€	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette du BP au 1 ^{er} janvier	381 329	386 821	448 359	602 982	584 543
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	22 212	26 059	42 714	29 264	31 208
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0
- Var des autres dettes non financières (hors remboursement temporaires d'emprunts)*	66	6 220	- 134 855	22 610	- 2 151
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	-	52 051	- 5 008	3 435	0
+ Nouveaux emprunts	29 437	40 098	67 490	30 000	37 000
= Encours de dettes du BP au 31 décembre	388 489	446 691	602 982	584 543	592 486
Encours de dette par habitant (population INSEE)	873,38	997,76	1 338,49	1 293,95	1 308,82

Source : comptes de gestion, retraitement CRC * dont dette récupérable.

Le niveau d'endettement répond à la stratégie financière de la métropole qui consiste à bénéficier d'une capacité d'autofinancement de 20 % de ses dépenses d'équipement et d'une capacité de désendettement inférieure à dix ans.

¹⁰³ Un emprunt de 17 M€ a été contracté en 2018 auprès de la BEI : le taux actuellement payé, vu les conditions du marché, est de 0 %.

La capacité de désendettement, ratio qui compare le stock de dette à la capacité d'autofinancement brut, exprime en nombre d'années le temps nécessaire pour rembourser la dette si l'intégralité de l'autofinancement brut y était consacrée. Il est considéré qu'entre neuf et douze ans la situation est alarmante et que, au-delà de douze ans, la collectivité a un endettement excessif. La capacité de désendettement de la métropole se maintient à la limite de ces seuils, variant entre huit et dix années.

Le taux moyen des intérêts de la dette du budget principal est de 1,5 % (contrats de swap inclus) et de 2 % hors dette récupérable présentant un taux de 0 %.

Tableau n° 49 : Détail de la capacité de désendettement

En k€	2014	2015	2016	2017	2018
Charges d'intérêt et pertes nettes de change	9 194	9 777	43 071	9 303	9 129
Taux d'intérêt apparent du budget principal	2,4 %	2,2 %	7,1 %	1,6 %	1,5 %
Encours de dette budget principal au 31 décembre	367 371	412 962	602 982	584 543	592 486
Capacité de désendettement du BP en années (dette BP / CAF brute du BP)	8,3	6,1	9,7	7,6	8,2
Encours de dette consolidée (y c. budgets annexes)	448 966	640 211	806 943	779 171	789 361
/ CAF brute consolidée tous budgets	64 947	114 968	101 521	128 499	140 173
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	6,9	5,6	8,0	6,1	5,6

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

7.5.3- Les opérations de renégociation et de couverture de la dette

7.5.3.1- Des renégociations facilitées par le passage au statut de métropole

La métropole détenait 34 contrats d'emprunts en 2014 puis plus de 220 en 2016.

La métropole a renégoié à la fin de la période plusieurs contrats sur le budget principal et sur les budgets annexes assainissement et eau potable notamment. Ces renégociations lui ont permis de bénéficier de taux avantageux en contrepartie d'un coût de sortie élevé.

Ces renégociations poursuivaient plusieurs objectifs :

- ♦ pour le budget principal, une désensibilisation de la dette et un regroupement d'emprunts avec étalement à la carte des amortissements afin de contrebalancer les effets des remboursements in fine de l'emprunt obligataire ;
- ♦ pour les budgets annexes, le regroupement des crédits et le bénéfice des conditions favorables des marchés financiers.

Entre 2016 et 2018, 65,8 M€ d'emprunts ont ainsi été renégoiés, tous budgets confondus dont 28,5 M€ sur le budget principal.

7.5.3.2- La désensibilisation de la dette du budget principal

Grenoble Alpes Métropole avait souscrit trois emprunts structurés pour son budget principal auprès de Dexia Crédit Local. Deux de ces emprunts, classés 6F, hors « charte Gissler »¹⁰⁴, sont indexés sur la variation de la parité entre devises (EUR/CHF¹⁰⁵ et différence EUR/CHF-

¹⁰⁴ La « charte Gissler » fournit une classification selon le type de risque des produits commercialisés par les établissements de crédit signataires de la charte de bonne conduite du 7 décembre 2009.

¹⁰⁵ DUAL EUR/CHF 90480 MPH500433EUR de 18 645 747,33 € du 3 novembre 2011 sur 20 ans.

EUR/USD¹⁰⁶), et le troisième, classé 3E, est indexé sur une pente de taux CMS¹⁰⁷ (différence entre taux à 30 ans et taux à un an¹⁰⁸).

La métropole avait engagé depuis 2014 un contentieux sur les deux emprunts classés 6F. Dans le même temps, elle avait bloqué le paiement des intérêts à devoir sur ces crédits, tout en les provisionnant. En 2016, elle a demandé le bénéfice du fonds de soutien de sortie des emprunts à risque¹⁰⁹ suite à la loi rétroactive de validation de l'absence de mention du taux effectif global dans les contrats d'emprunt¹¹⁰. Cette loi a réduit les chances de succès en contentieux.

Un protocole transactionnel¹¹¹ a été engagé entre Grenoble Alpes Métropole, la CAFIL et Dexia afin de mettre fin au contentieux portant sur ces deux emprunts. Cette transaction avait également pour objet de prévenir toute contestation à venir au sujet du contrat d'emprunt indexé sur le taux de pente.

- ♦ La renégociation du contrat comportant le plus de risques

L'emprunt structuré à parité EUR/CHF résulte de la restructuration et de la consolidation successive de plusieurs contrats antérieurs, sans mouvements de fonds, le remboursement des anciens contrats étant directement refinancé par les nouveaux. Le capital restant dû était, à la clôture de l'exercice 2014, de 18,6 M€. En juillet 2016, à la date du remboursement anticipé, il était de 17,8 M€.

La formule du contrat de calcul du taux d'intérêt nominal de la première phase s'est révélée particulièrement risquée, en raison du cours pivot relativement élevé de la cotation de l'euro par rapport au franc suisse (EUR/CHF) prévu par le contrat¹¹² :

Tableau n° 50 : Structuration du taux d'intérêt du contrat MPH500433EUR en phase 1 (fin en 2023)

Condition	Taux d'intérêt
Tant que le cours de l'euro est supérieur à 1,43 franc suisse (cours pivot) :	Taux fixe de 3,57 %
Sinon :	Taux variable égal à : 3,57 % + moitié du taux de variation, par rapport au cours pivot, du taux de change de l'euro par rapport au franc suisse.

Source : contrat

Comme le soulignait le précédent rapport, entre le 1^{er} septembre 2008 et le 21 janvier 2015, le franc suisse s'est apprécié de 61 %, de manière relativement continue. En outre, l'appréciation du franc suisse a pour conséquence une bascule en dessous du cours pivot de l'euro à 1,43 CHF, intervenue dès 2010. Depuis le 21 janvier 2015, le cours de l'euro par rapport au franc suisse, n'excède pas 1,2 EUR/CHF.

Le taux d'intérêt actualisé du contrat MPH500433EUR, au 1^{er} juillet 2016, est de 19,73 %, soit plus de six points du taux de l'usure des découverts en compte, ou près de sept fois le taux moyen pratiqué pour les prêts à taux variable aux administrations publiques¹¹³.

¹⁰⁶ DUALIS EUR/CHF-EUR/USD 90479 MPH500427EUR du 15 455 607,35 € 5 avril 2011 sur 19 ans.

¹⁰⁷ Constant maturity swaps : taux de référence indicatif calculé sur les contrats de swaps.

¹⁰⁸ CMS 30 – 1 90477 MPH500421EUR 15 455 607,35 € du 20 juillet 2010 sur 19 ans.

¹⁰⁹ Le fonds de soutien a été créé par la loi de finances initiale pour 2014, en son article 92, et vise à apporter une aide aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés dont ils sont porteurs.

¹¹⁰ Loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014, décision du Conseil constitutionnel n° 2014-695 du 24 juillet 2014.

¹¹¹ Article 2044 du code civil.

¹¹² A compter de 2023, en deuxième phase le taux est fixe à 3,57 % (jusqu'en 2034).

¹¹³ Référence Banque de France respectivement 13,37 % et 2,92 % au troisième trimestre 2016.

Le fonds de soutien lui permettait de bénéficier d'une aide de plus de 47 % compte tenu des modes de calcul définis par le décret du 29 avril 2014 modifié relatif au fonds de soutien. Par conséquent, la métropole a opté pour un remboursement anticipé.

Le remboursement de l'emprunt assis sur la parité EUR/CHF avait été plafonné à 26,6 M€ dans le cadre du protocole transactionnel convenu avec la SFIL. La métropole a payé 25,5 M€ d'indemnité de remboursement anticipé (IRA) en 2016 ainsi que les intérêts non payés à titre conservatoire pour un montant de 9,9 M€. Seuls les intérêts calculés au taux légal ont été payés depuis 2013. Il convient de retrancher du montant de l'IRA l'aide du fonds de soutien de 13,2 M€ versée sur 13 années (2016–2028), soit 1,012 M€ par exercice.

Malgré cette aide, la métropole a souscrit deux emprunts pour pouvoir faire face au paiement de l'IRA, l'un pour 15 M€ auprès de la Caisse d'épargne à un taux de 1,08 % sur 20 ans et l'autre de 10 M€ auprès du Crédit coopératif à un taux de 1 % sur 20 ans.

Par ailleurs, la métropole a souscrit auprès de la SFIL un nouvel emprunt correspondant au montant du capital restant dû du crédit structuré, soit 17,5 M€ pour un taux fixe nominal de 0,44 % sur 17 ans¹¹⁴ (le protocole transactionnel prévoyait un taux maximum de 0,80 %), contre 19,73 % à fin 2016 dans le cadre de l'emprunt structuré.

En 2018, les frais financiers de ce nouveau contrat se sont élevés à 0,07 M€ (0,3 M€ en incluant les frais financiers des deux contrats de refinancement de l'IRA). Si l'ancien contrat avait été maintenu la métropole aurait eu à payer 2,5 M€ de charges financières avec l'application d'un taux de 14,66 % résultant de la formule de calcul du taux conventionnel pour 2018.

Sur ce seul exercice 2018, la métropole a donc déboursé 2,2 M€ de charges d'intérêt en moins que ce qu'elle aurait dû payer sans renégociation. Cependant, elle a aussi déboursé une annuité en capital supplémentaire, afin de rembourser l'IRA, d'un montant de 1,25 M€. Le fonds de soutien allège néanmoins cet effort de remboursement, d'une façon importante, à hauteur de 1 M€. Le nouveau capital remboursé par la métropole n'est donc supérieur que de 0,25 M€ à la situation antérieure, sans renégociation. Ainsi, en définitive, en considérant le gain en charges d'intérêt et le remboursement, réduit, de ce nouveau capital, le bénéfice de la renégociation est de 1,95 M€ en 2018.

Néanmoins, les emprunts servant à financer le remboursement de l'IRA courent sur 20 ans, tandis que l'aide annuelle du fonds de soutien s'étale sur 13 ans. La métropole aura donc à supporter une charge annuelle bien plus importante à compter de 2029 du fait de ce décalage. Le choix de déconnecter la durée des emprunts finançant l'IRA de celle de l'aide du fonds de soutien est ainsi profitable à court terme mais non à moyen terme car il aura des conséquences budgétaires sur les sept derniers exercices de remboursement.

- ♦ La renégociation des autres emprunts structurés

Concerne les deux autres emprunts Dexia Crédit Local les plus risqués, l'aide du fonds de soutien était bien moindre : 18,97 % pour l'un, soit 2,375 M€ sur une IRA estimée de 12 M€, et 12,39 % pour l'autre, soit 0,9 M€ sur une IRA estimée de 6,7 M€.

Ainsi, l'ordonnateur a indiqué qu'au vu du volume conséquent des IRA et du risque mesuré, la métropole a fait le choix de conserver ces deux contrats en l'état avec une surveillance permanente de leurs conditions : suivi tout au long de l'année de la valorisation des deux produits avec le conseil de la dette, échanges avec la SFIL pour étudier les propositions de refinancement en particulier sur le produit de change, anticipations de taux sur les deux

¹¹⁴ Contrat 90493/MON510112EUR.

produits surveillés régulièrement (tableau de bord mensuel, Finance Active) afin d'évaluer le risque potentiel sur les prochaines échéances.

Ce choix a été validé par l'organe délibérant le 1^{er} juillet 2016.

Par conséquent, la métropole a opté pour une aide dérogatoire, qui lui permet, dans le cas où le taux d'intérêt devient supérieur au taux de l'usure, de bénéficier d'une aide financière correspondant à la fraction de charges financières venant en dépassement de ce taux pour une durée de trois ans renouvelable une fois sur décision du comité gérant le fonds de soutien.

Les intérêts des deux contrats ont été payés, entre 2014 et 2018, sur les taux bonifiés de 3,70 % (contrat de pente) et 3,26 % (contrat en devises EUR/CHF-EUR/USD), sans activation des taux majorés.

Tableau n° 51 : Emprunts à risque détenus par la métropole au 31 décembre 2018

Prêteur	CRD M€	Durée ans	Type de risque	Classification	% de l'encours	Valorisation fin 2018
SFIL CAFFIL	12,66	13,67	Change (franc suisse)	6F	1,59	- 6,8 M€
Appréciation du prestataire de conseil en gestion de la dette de la métropole : la métropole est exposée à une appréciation du franc suisse face à l'euro plus importante que celle du dollar. La période structurée de cet emprunt se termine en 2027. Ce produit est soumis au régime dérogatoire du fonds de soutien jusqu'en 2021. La métropole pourra proroger cette aide pour une nouvelle période de trois ans. Cependant, même si aujourd'hui les conditions de marché ne favorisent pas la sortie de cet emprunt, il faudra rester vigilant et surveiller les opportunités de sortie.						
SFIL CAF SFIL	12,66	13,67	Pente	3E	1,59	- 4,1 M€
Appréciation du prestataire de conseil en gestion de la dette de la métropole : ce produit est soumis au régime dérogatoire du fonds de soutien jusqu'en 2021. La métropole pourra proroger cette aide pour une nouvelle période de trois ans. Actuellement le taux bonifié est payé. Produit à surveiller.						
SFIL CAFFIL	12,66	13,67	Barrière avec multiplicateur	1E	1,59	- 3,1 M€
Appréciation du prestataire de conseil en gestion de la dette de la métropole : risque faible de franchissement des barrières ce qui induit un coût de sortie faible également. Il n'y a pas d'urgence à les sécuriser, mais une cotation du coût de sortie peut être demandé auprès de la SFIL.						

Source : contrats, comptes administratifs, retraitement CRC

L'emprunt 6F indexé sur l'écart EUR-USD - EUR-CHF reste cependant très risqué, même en considérant l'aide du fonds de soutien, ainsi que le présente le tableau suivant. La chambre n'a pas compétence pour apprécier la matérialité de ce risque en fonction des anticipations de taux, qui sont évidemment toujours hypothétiques. En revanche, elle peut constater que, ayant connaissance de ce risque, la métropole n'a cependant constitué aucune provision pour s'en prémunir, au moins partiellement (cf. supra). Elle a conscience du risque puisque, à l'occasion du vote du budget primitif 2019, les intérêts de cet emprunt ont été calculés avec un taux anticipé de 4,5 % contre 3,26 % de taux bonifié contractuel, soit 159 k€ d'aléas de taux.

Tableau n° 52 : Sensibilité des échéances payées en fonction des variations du change EUR-CHF – EURO-USD (échelle de 0,01 en 0,01) – prêt n° 90479BP

EUR-CHF - EUR-USD	-0,02	-0,03	-0,04	-0,05	-0,06	-0,07	-0,08	-0,09	-0,1	-0,11
Taux payé	3.26%	3.26%	3.26%	3.26%	6.34%	6.62%	6.90%	7.18%	7.46%	7.74%
Flux d'intérêt	418 419	418 419	418 419	418 419	813 735	849 673	885 611	921 549	957 486	993 424
Aide fond de soutien	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.3300%	1.6100%	1.8900%	2.1700%	2.4500%	2.7300%
Flux aide du fond de soutien	0	0	0	0	170 705	206 643	242 580	278 518	314 456	350 394
Flux d'intérêt avec aide du fond de soutien	418 419	418 419	418 419	418 419	643 030	643 030	643 030	643 030	643 030	643 030

Source : audit de la dette du 30 novembre 2018 de Finance Active

La métropole conserve cet emprunt tout en ayant connaissance des incidences financières potentielles en cas d'évolution défavorable des indices sous-jacents. Le risque que représente cet emprunt est par ailleurs relativisé par sa très faible part dans l'encours de la dette et par le fait que l'éventuel surcoût en intérêts supplémentaires serait bien inférieur à l'indemnité de remboursement d'emprunt. De plus, l'intervention du fonds de soutien plafonne le risque potentiel.

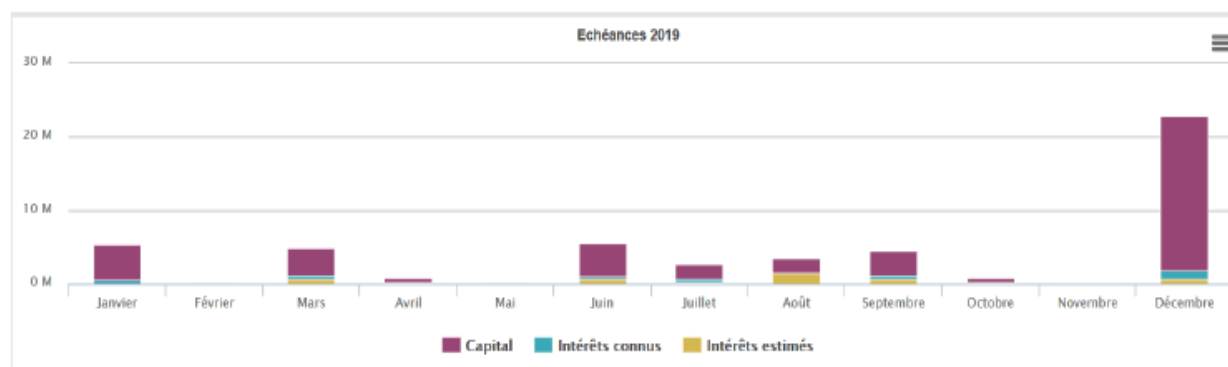
7.5.3.3- L'obtention d'amortissements à la carte

La métropole a développé une stratégie de développement des amortissements dit « à la carte », afin d'obtenir un profil d'amortissement mensuel ou annuel particulier, répondant aux besoins ou aux disponibilités de trésorerie.

En effet, la métropole présente un profil d'amortissement de sa dette particulier du fait :

- ♦ de la présence d'emprunts obligataires, dont le remboursement du capital intervient in fine (donc sur un seul exercice donné) ;
- ♦ de la présence d'une dette récupérable, dont les échéances sont déboursées en fin d'exercice.
- ♦

Graphique n° 7 : Echéances mensuelles des emprunts en 2019



Source : métropole

Ainsi, sur le budget principal, elle a renégocié plusieurs emprunts, représentant un encours de 11 M€ au 31 décembre 2017, avec des taux variant de l'Euribor 3 mois augmenté de 0,91 points à 4,64 % en taux fixe. Le nouvel emprunt renégocié présente un taux fixe de 0,77 % sur six ans puis une phase avec un taux variable (Euribor 6 mois augmenté de 0,77 points). Les coûts de sortie des emprunts sur le budget principal s'élèvent à près de 400 k€ en 2018.

Ces regroupements de crédits ont surtout permis à la métropole de bénéficier d'amortissements non linéaires en vue d'amortir l'impact budgétaire des remboursements in fine des emprunts obligataires. Les amortissements de ce nouvel emprunt ont été fixés de manière à diminuer le remboursement de l'annuité, chaque année où un amortissement in fine de l'emprunt obligataire est prévu.

La position de la métropole, emprunteur important à l'échelon territorial, lui a permis d'accéder à ces aménagements favorables.

La métropole indique qu'une réflexion est en cours sur des opportunités de renégociation de la dette Caisse des dépôts dont les taux des contrats sont indexés sur le Livret A. L'encours de ses emprunts pourrait faire également l'objet d'un refinancement avec comme bénéficiaire une baisse de la marge ainsi qu'un amortissement à la carte, ce qui permettrait à la métropole d'amortir d'autant les échéances in fine de son emprunt obligataire.

7.5.3.4- Le compactage des emprunts des budgets annexes

La métropolisation a entraîné le transfert de très nombreux emprunts provenant des communes sur les budgets annexes, a contrario du budget principal sur lequel la méthode de dette récupérable a été utilisée. Plus de 200 nouveaux emprunts ont ainsi été inscrits au bilan de la métropole.

Afin de faciliter la gestion de son encours, la métropole a choisi de « compacter » un certain nombre d'entre eux, c'est-à-dire de les réunir sous des emprunts uniques.

Il en a été ainsi en 2016 pour les budgets eau potable et assainissement (délibérations des 1^{er} avril et 16 décembre 2016), pour un coût de 7 M€.

Tableau n° 53 : Compactage des emprunts

Budget	Nombre de contrats initiaux	CRD	Nombre de contrats après compactage	IRA
Eau potable	46	14,88 M€	1	3,88 M€
Assainissement	36	12,55 M€	1	3,15 M€

Source : données Métropole

7.5.4- Les contrats d'échange de taux d'intérêt (swap)

Les contrats d'échange de taux d'intérêt sont distincts des contrats de prêt initial auxquels ils sont liés ; ils consistent à échanger un taux d'intérêt contre un autre, auprès d'un établissement financier. L'objectif est généralement de se couvrir d'un risque de taux ou de profiter de nouvelles conditions de marché. Ils ne sont pas éligibles au fonds de soutien aux emprunts à risque¹¹⁵.

Le rapport précédent de la chambre sur la métropole mentionnait déjà pour l'année 2013 une perte de 15 M€ pour l'ensemble des opérations de couverture, tous types de taux confondus. Ces pertes ont perduré. Chaque année entre 2014 et 2018, le solde se traduit par une charge de 5 M€ en moyenne selon les données de la direction des finances. Plus de la moitié des charges financières payées par la métropole à chaque exercice (60 %) ne correspondent pas à ses intérêts d'emprunts mais à ses pertes sur contrats d'échange de taux.

Toutefois, les montants cumulés présentés dans les annexes aux comptes administratifs sont fortement erronés. Les pertes annuelles que l'on peut déduire des chiffres présentés dans les annexes sont bien supérieures à celles indiquées dans les états de la direction des finances. Le montant des pertes cumulées entre 2014 et 2018 est déjà de 25 M€ sur cinq ans alors qu'au 31 décembre 2018, selon les comptes administratifs, le solde se traduit par une perte cumulée de 25,7 M€ depuis l'origine des contrats. Le montant cumulé de pertes devrait être en réalité d'au moins 40 M€ au 31 décembre 2018.

Tableau n° 54 : Bilans annuels des opérations de swap (solde entre charges et recettes en M€)

en M€	2014	2015	2016	2017	2018
Selon les comptes administratifs	- 5,53	- 1,13	- 1,07	0,03	- 3,05
Selon les états de la direction des finances	- 5,77	- 5,77	- 5,01	- 4,55	- 4,09
Selon les rapports de présentation	- 5,82	- 5,60	- 5,00	- 4,60	- 4,30

Source : comptes administratifs, direction des finances, rapports de présentation des comptes administratifs

Du fait de la souscription de ces contrats de swap, l'encours de dette du budget principal se compose à 70,6 % de taux fixes en 2018 (77 % en prenant en compte les emprunts obligataires) contre 50 % avant swaps.

¹¹⁵ Loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 – article 92.

En effet, la plupart des contrats de swap ont échangé un taux variable contre un taux fixe, qui était faible à l'époque, même s'il est considéré comme élevé aujourd'hui. Ainsi, en 2018, la chambre constate, sans porter d'appréciation a posteriori sur des décisions prises en leur temps selon des circonstances données, que la plupart des contrats de prêts couverts par un swap bénéficient d'un taux négatif (selon les conditions de marché), tandis que la métropole paie, du fait des swaps, des taux fixes allant de 2,3 à 4,9 %.

Selon l'état transmis par la métropole, la moyenne des taux des contrats de prêt couverts par un swap est de - 0,2 % (c'est le taux qu'aurait payé la métropole sans avoir effectué de swap), tandis que la moyenne des taux après swaps est de 2,6 % (c'est le taux que la métropole paie du fait des swaps). Cet état de fait augmente le taux moyen des emprunts de la métropole. En effet, à la fin de l'exercice 2018, le taux moyen de l'ensemble des emprunts de la métropole est de 1,05 % sans considération des contrats de swap, mais de 1,52 % après effet des contrats de swap, soit une augmentation du taux moyen de 45 % (même constat en 2017 : 1,15 % avant swap, 1,69 % après swap).

7.5.5- Les émissions obligataires

Le conseil métropolitain a autorisé, par délibération du 1^{er} juillet 2016, le lancement d'un programme obligataire EMTN (Euro Medium Term Notes) à hauteur de 400 M€ maximum. Ce type d'emprunt consiste en une émission de titres rémunérés sur le marché des obligations.

Ce mode de financement des investissements exige que la métropole passe par plusieurs intermédiaires habilités à négocier sur les marchés financiers (arrangeurs et placeurs). Elle doit également s'assurer de tout risque juridique et bénéficier d'une notation délivrée par une agence spécialisée (en l'espèce Standard and Poors). La métropole a obtenu un visa de l'autorité des marchés financiers le 23 mai 2017.

Le financement de l'emprunt obligataire a également pour particularité d'avoir un mode d'amortissement in fine : le capital n'est remboursé qu'au terme de la durée de vie de l'émission, en une seule fois.

La métropole a émis quatre tranches d'emprunts obligataires pour un total de 35 M€ en 2017 et 2018, pour un taux fixe moyen de 1 % :

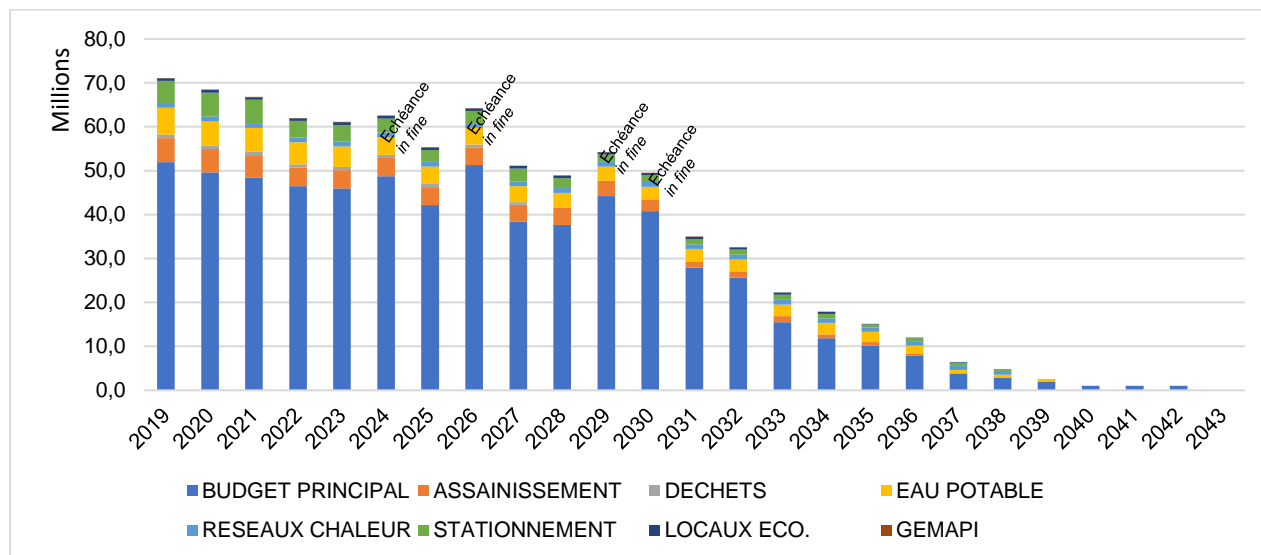
- ♦ 5 M€ en 2017 pour 7 ans, taux de 0,7 %, avec un remboursement in fine en 2024 ;
- ♦ 10 M€ en 2017 pour 12 ans, taux de 1,32 % avec un remboursement in fine en 2029 ;
- ♦ 10 M€ en 2018 pour 8 ans, taux de 0,678 %, avec un remboursement in fine en 2026 ;
- ♦ 10 M€ en 2018 pour 12 ans, taux de 1,151 %, avec un remboursement in fine en 2030.

Ces emprunts obligataires, s'ils comportent de nombreux avantages en termes de souplesse d'utilisation, de montant, et de taux, nécessitent un suivi attentif de la gestion de la dette du budget principal. En particulier, le mode de remboursement in fine des emprunts obligataires entraîne des pics d'annuités en 2024, 2026, 2029 et 2030. Si la métropole dispose des capacités de négociation pour parvenir à obtenir, sur ses autres types d'emprunts, une modification de son profil d'amortissement (cf. les amortissements dits « à la carte »), permettant de lisser quelque peu ses annuités¹¹⁶, ces pics d'annuités sont encore cependant visibles sur les exercices concernés.

¹¹⁶ Elle a pu négocier un reprofilage de nouveaux contrats d'emprunts avec le plus souvent un amortissement non linéaire ou des amortissements constants. L'objectif pour la métropole est de sur-amortir les nouveaux encours afin d'alléger les amortissements dès 2024. La contractualisation d'un emprunt avec la banque européenne d'investissement (BEI) destiné à financer uniquement certaines dépenses d'investissement « vertes » en est un exemple.

La métropole aurait pu comptabiliser annuellement de manière anticipée les remboursements du capital des emprunts obligataires, ainsi que le permet l'instruction budgétaire et comptable¹¹⁷. Cette modalité n'a pas été présentée aux élus (délibération du 6 juillet 2016 portant sur les émissions obligataires). À compter de 2019, l'annuité aurait ainsi été de 3,6 M€, reportant moins sur l'avenir la charge de remboursement de ces émissions obligataires.

Graphique n° 8 : Profil des annuités de la dette



Source : données métropole, retraitement CRC

7.5.6- La dette garantie

La dette garantie par la métropole représente un encours total de 1 174 M€, pour 2 611 contrats de prêt et 33 organismes. Cet encours est à 87,6 % constitué par des garanties accordées aux bailleurs du logement social (constructions, améliorations, réhabilitations, acquisitions foncières), soit un capital restant dû de 1 028,6M€. Hors logement social, la métropole a accordé des garanties pour un encours global de 144,5 M€ (en particulier auprès du SMTC pour 120,5 M€).

Si la métropole ne contrevient pas aux dispositions prudentielles en la matière (art. L. 2252-1 du CGCT) du fait de l'exclusion de ces règles de nombreux organismes et opérations liées au logement, l'annuité garantie en 2019 (55,3 M€) est supérieure à l'annuité du budget principal (53,9 M€ en 2018). Son importance est une zone de risque pour la métropole.

Or la métropole ne dispose pas d'une procédure interne d'évaluation des risques et de suivi des organismes bénéficiant de sa garantie. En particulier, le service de contrôle de gestion ne joue aucun rôle en la matière alors qu'il s'agit d'un des risques hors bilan les plus importants de la métropole.

¹¹⁷ Le compte 1632, non budgétaire, permet la constatation par anticipation et par tranche annuelle de l'équivalent des amortissements pratiqués au cours de l'exercice au titre des emprunts obligataires remboursables in fine. Chaque année, le compte 16311 est débité par le crédit du compte 1632 par opération semi-budgétaire pour le montant de l'amortissement annuel de l'emprunt (mandat au compte 16311). Lors de l'année d'échéance, pour le remboursement en capital de l'emprunt, le compte 1632 est débité par le crédit du compte 515 « Compte au Trésor ». Il s'agit d'une opération réelle non budgétaire enregistrée par le comptable du Trésor à l'appui d'un ordre de paiement établi et signé par l'ordonnateur. Ce mécanisme prudentiel de mise en réserve budgétaire à l'aide du compte 1632 est facultatif. Toutefois, en vertu du principe comptable de permanence des méthodes, un traitement identique doit s'appliquer à l'ensemble des emprunts obligataires remboursables in fine.

Elle bénéficie seulement une fois par an d'une présentation par la Caisse des dépôts d'une analyse de la situation financière de ces prêts garantis. La Chambre l'engage à se doter d'une capacité autonome d'analyse de ce risque.

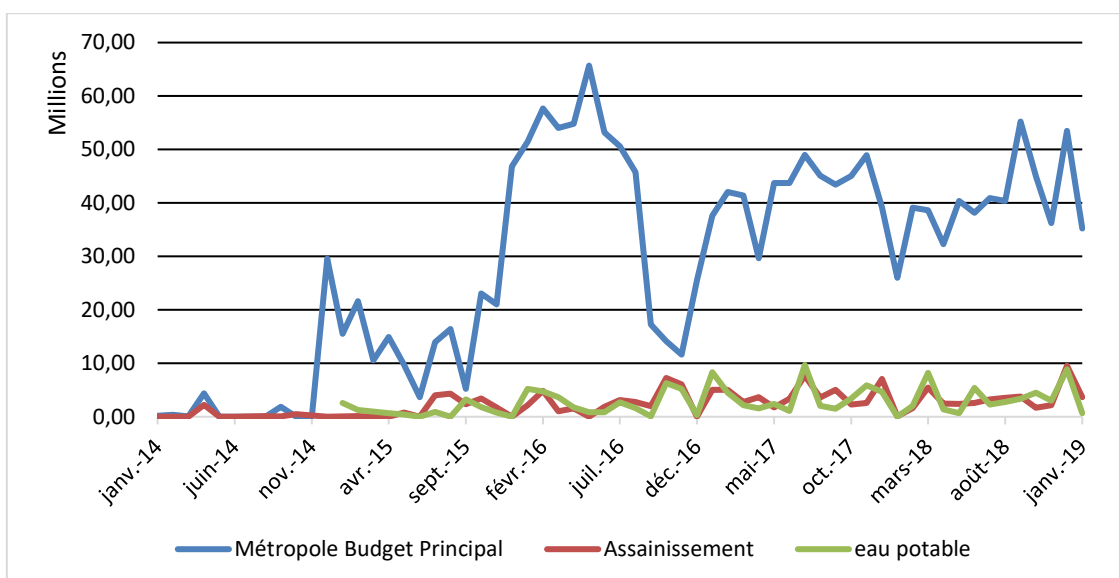
7.6- La trésorerie

La métropole a abandonné depuis fin 2014 la stratégie de gestion de sa trésorerie en « trésorerie zéro ».

Elle utilise en priorité son programme de titres négociables à court terme (NEU CP) d'un montant de 100 M€. Les conditions de taux proposées sur les émissions de titres négociables à court terme depuis septembre 2014 par les agents placeurs sont quasi-nulles ou négatives et permettent des économies de frais financiers. Elle a recours en parallèle à des lignes de trésorerie classiques, dont les taux actuels sont compris entre 0,22 % et 0,33 %, sans commission de non utilisation.

Globalement, la situation de trésorerie de la métropole présente une évolution positive, celle-ci représentant 112 jours de charges courantes à la fin de l'exercice 2018 et sans tensions sur le niveau de trésorerie depuis 2017.

Graphique n° 9 : Évolution du solde de trésorerie en fin de mois entre 2014 et 2019 (en M€)



Source : état du compte 515 en fin de mois

Tableau n° 55 : Évolution du fonds de roulement global, du besoin en fonds de roulement global et de la trésorerie nette

Au 31 décembre en k€	2014	2015	2016	2017	2018	Var annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	13 118	19 866	10 954	10 650	8 334	- 10,7 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 19 527	- 28 516	- 14 581	- 28 666	- 46 223	+ 24,0 %
= Trésorerie nette	32 645	48 382	25 535	39 315	54 557	+ 13,7 %
en nbre de jours de charges courantes	84	120	51	86	112	+ 7,5 %
dont trésorerie active	32 645	48 382	25 535	39 315	54 557	+ 13,7 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

7.7- Comparaison de la situation de la métropole de Grenoble avec les autres métropoles

La chambre a comparé la situation de la métropole avec les premières métropoles créées (hors Lyon) : Brest Métropole, Grand-Nancy, Métropole Européenne de Lille, Rouen-Normandie, Bordeaux, Toulouse, Montpellier-Méditerranée, Nantes, Nice-Côte-d'Azur et Aix-Marseille-Provence.

La métropole de Grenoble présente une CAF brute plus favorable que celle des autres métropoles. Cependant, sa capacité de désendettement est beaucoup moins satisfaisante en raison de l'importance de son encours de dette, notamment celle de la dette récupérable assumée, et de la charge des intérêts.

Ses charges de personnel, d'un niveau moins élevé que les autres métropoles en 2016, ont atteint un niveau comparable, voire légèrement plus élevé en 2017 et 2018.

Tableau n° 56 : Principaux ratios des soldes intermédiaires de gestion des métropoles

EBF/produits de gestion	2016	2017	2018
Métropole de Grenoble	37,0 %	36,4 %	32,1 %
Métropoles (périmètre enquête hors Lyon)	28,7 %	28,6 %	27,7 %
CAF brute/produits de gestion			
Métropole de Grenoble	27,8 %	31,0 %	28,9 %
Métropoles (périmètre enquête hors Lyon)	26,6 %	24,4 %	24,7 %
Capacité de désendettement du budget principal (en années)			
Métropole de Grenoble	9,7	7,6	8,2
Métropoles (périmètre enquête hors Lyon)	4,0	4,8	4,8
Charges de personnel / charges courantes			
Métropole de Grenoble	33,1 %	39,6 %	38,5 %
Métropoles (périmètre enquête hors Lyon)	36,2 %	38,1 %	38,0 %
Intérêts / charges courantes			
Métropole de Grenoble	23,5 %	5,5 %	5,1 %
Métropoles (périmètre enquête hors Lyon)	4,1 %	4,2 %	3,8 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

7.8- Le bilan financier de la métropolisation au niveau du bloc communal

L'ordonnateur a indiqué que la métropole n'avait pas été dans la capacité matérielle d'effectuer un bilan de la métropolisation.

Néanmoins, une étude a été confiée à un assistant à maîtrise d'ouvrage afin de s'assurer que la métropolisation ne s'était pas effectuée au détriment des communes¹¹⁸. Les transferts de compétences ont vocation à être neutres tant pour la métropole que pour les communes.

Selon la métropole, la situation des communes s'améliore en 2016, « traduisant l'impact positif, pour les communes, des transferts de charges dynamiques avec une retenue sur attribution de compensation figée ». A contrario, pour la métropole, l'ordonnateur indique que l'effet est inverse « avec de surcroît une augmentation de son endettement liée au volume important de dettes transférées »

Cette étude, n'allant pas au-delà de 2016, ne permet pourtant pas de tirer des enseignements suffisants aujourd'hui.

¹¹⁸ « Il est important de signaler que seule la vue d'ensemble a été partagée avec les communes (en réunion des DGS et en conférence des maires). En effet, certain(e)s maires se sont opposé(e)s à la transmission de leurs données individuelles. »

Les comptes de gestion des communes indiquent que, après une réduction temporaire de la CAF brute des communes en 2015 (due aux modalités de transfert de l'eau, qui a engendré des charges exceptionnelles), la métropolisation n'a finalement pas eu d'effet durable sur celles-ci : la CAF brute des communes de la métropole se stabilise entre 2016 et 2018 à un niveau comparable à la situation avant transferts (tant en volume qu'en pourcentage des produits de gestion).

Leur excédent brut de fonctionnement, ainsi que leur CAF nette, leur capacité de désendettement, leur financement propre disponible pour leurs dépenses d'équipement ou encore leur trésorerie s'améliorent même.

La situation de la CAF brute de la métropole, elle, s'améliore nettement, par des effets mécaniques déjà explicités.

Tableau n° 57 : Principaux agrégats financiers des 49 communes de la métropole

	2014	2015	2016	2017	2018
Excédent brut de fonctionnement (en M€)	94,6	76,6	85,7	83,5	92,5
<i>en % des produits de gestion</i>	13,9 %	11,9 %	13,6 %	13,4 %	14,6 %
CAF brute (en M€)	75,41	46,75	72,68	68,39	71,42
<i>en % des produits de gestion</i>	11,1 %	7,3 %	11,5 %	11,0 %	11,2 %
CAF nette (en M€)	17,3	-12	15,8	18,5	18,2
<i>en % des produits de gestion</i>	2,5 %	- 1,9 %	2,5 %	3,0 %	2,9 %
Financement propre disponible (en M€)	94,2	41,9	64,9	61,3	94,6
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	72,0 %	41,5 %	74,4 %	69,2 %	102,9 %
Capacité de désendettement (trésorerie incluse) en années	6,2	10,1	6,3	6,4	5,7
Trésorerie nette (en M€)	111,5	116,4	105,6	119,2	125,4
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	67,8	72,4	69,0	78,8	81,6

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Alors que les dépenses de personnel des communes auraient dû diminuer significativement après les transferts de compétences, le niveau de dépenses de personnel des communes en 2018 est comparable à la situation de 2014, préalable au transfert.

Ainsi, du fait du maintien à un niveau comparable des dépenses de personnel des communes et de la hausse des dépenses de personnel de la métropole, les dépenses de personnel de l'ensemble du bloc communal augmentent, de 413,4 M€ en 2014 à 446,6 M€ en 2018 (+ 8 %).

Tableau n° 58 : Évolution de la masse salariale du bloc communal en k€

	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Métropole	61 785	74 296	91 462	97 298	100 440	+ 12,9 %
<i>Dont budget principal</i>	42 421	49 838	60 556	66 435	68 565	+ 12,8 %
<i>Dont budgets annexes</i>	19 364	24 459	30 906	30 863	31 874	+ 13,3 %
Communes	351 635	341 481	337 761	341 367	346 151	- 0,4 %
<i>Dont budget principal</i>	345 312	337 385	334 159	337 762	342 404	- 0,2 %
<i>Dont budgets annexes</i>	6 323	4 096	3 602	3 605	3 747	- 12,3 %
TOTAL bloc communal	413 420	415 778	429 223	438 665	446 591	+ 1,9 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

En conclusion, la métropolisation a eu des effets positifs sur la situation financière des communes membres, sans avoir pour autant d'effet financier négatif sur les finances de la métropole en raison, d'une part, des effets mécaniques déjà évoquées, et, d'autre part, d'une fiscalité dynamique. Cependant, les transferts de personnel n'ont pas réduit la masse salariale au niveau communal.

Leur excédent brut de fonctionnement, ainsi que leur CAF nette, leur capacité de désendettement, leur financement propre disponible pour leurs dépenses d'équipement ou encore leur trésorerie s'améliorent même.

7.9- La situation financière prospective

La fonction « prospective » au sein de la métropole n'est pas structurée et n'a pas toujours été opérationnelle.

La métropole a construit en septembre 2019 une prospective, rectifiant le document initial d'août 2019¹¹⁹. Cette prospective n'a pas encore été actualisée pour tenir compte de l'impact de la crise sanitaire de 2020.

Cette prospective montrait une trajectoire très satisfaisante, avec une stabilisation voire une augmentation des CAF brute et nette¹²⁰ tandis que la capacité de désendettement était en amélioration, grâce à une évolution très dynamique de la fiscalité (+ 2,6 % par an) et des charges de gestion très contenues. Les hypothèses concernant les pertes sur contrats d'échange de taux d'intérêt, jusqu'alors de 4 M€ à 5 M€ par an, sont présentées en réduction (3,5 M€ de pertes en 2020 et 2021). Les dépenses d'investissement sont de 100 M€ par an. La prospective établie par la chambre hors crise sanitaire, à partir des hypothèses de la métropole et sur la base du budget primitif 2019¹²¹, va dans le même sens.

Il était prévu une diminution des dotations et participations légèrement plus élevée ainsi que des charges de gestion et autres charges de gestion courante un peu moins maîtrisée (l'évolution des charges de personnel est inchangée à + 2 % par an). Tous les agrégats sont, logiquement diminués mais dans de faibles proportions et la trajectoire est identique. La CAF nette se situe alors à 13,6 M€, soit à 5 % des produits de gestion, ce qui est faible mais soutenable à l'horizon 2023. Elle ne pourra cependant continuer à diminuer durablement sans obérer la capacité de la métropole à financer son programme d'investissement. La capacité de désendettement est stable.

Les hypothèses de la métropole, hors crise sanitaire, sont trop optimistes, en particulier s'agissant des évolutions du produit de la fiscalité de 2,6 % par an (sans hausse des taux), alors que sur la période 2014-2018, ses bases ont progressé en moyenne de 1,9 % (hors pondération), et que le produit de sa fiscalité ménages et entreprises (TH, TF, CFE, CVAE) a augmenté de 1,73 % en moyenne pondérée.

Si on applique un taux d'évolution de la fiscalité de 1,8 % plutôt que de 2,6 %, la CAF nette de la métropole tombe à 3 % des produits de gestion en 2023 (8 M€). La capacité de désendettement passe à 8,5 ans. L'objectif de capacité de désendettement reste atteint mais la faiblesse de l'autofinancement disponible montre que ce scénario n'est pas soutenable au-delà de 2023.

¹¹⁹ En reprenant une partie du résultat de clôture (7,2 M€ sur 9,5 M€) pour minimiser le recours à l'emprunt en 2019, ou encore en modifiant les hypothèses d'évolution des charges (de 1,2 à 1 % par an pour les charges à caractère général par exemple) ou des produits (de - 1,7 % par an à - 1,2 % pour les dotations et participations), ou même les données 2019 (autres charges de gestion courantes en diminution de 8 M€ par exemple : il s'agit de la participation au SMTC au titre de la dette récupérable, dont une partie est inscrite en fonctionnement au budget primitif, mais exécutée en section d'investissement. Dans cette deuxième prospective, elle a été retraitée en section d'investissement.

¹²⁰ Dans l'ensemble des prospectives présentées dans cette partie, la dette récupérable est retraitée comme de la dette « normale ». Les annuités en capital sont donc incluses dans le calcul de la CAF nette, alors que budgétairement elles sont payées en section d'investissement.

¹²¹ Sauf pour les charges à caractère général car on admet une légère sous-exécution.

Même avec une évolution des charges de personnel de + 3 % par an plutôt que de + 2 % projetée, la situation est plus dégradée (CAF nette de 4,5 M€ en 2023, soit 1,7 % des produits de gestion) mais la capacité de désendettement reste inférieure à dix ans en 2023 (9,1 années).

Ainsi, la situation financière de la métropole, selon les projections établies avant la crise sanitaire, apparaissait solide pour les exercices à venir, tant qu'elle était en mesure de contenir l'évolution de ses charges. Les projections montraient en effet qu'elle pouvait atteindre son objectif principal d'une capacité de désendettement inférieure à dix ans, même si son objectif d'autofinancement de 20 % de ses dépenses d'investissement ne pouvait que très difficilement être tenu. Cette prospective devra être revue pour tenir compte des effets de la crise sanitaire de 2020.

7.10- Conclusion sur la situation financière

Avant prise en compte des effets de la crise sanitaire de 2020, la situation financière projetée de la métropole apparaissait satisfaisante et les grands objectifs de sa stratégie pleinement atteints¹²². Cependant, cette amélioration de sa situation financière suite à la métropolisation était, pour beaucoup, due à un effet mécanique ainsi qu'au choix du dispositif de dette récupérable.

En intégrant le remboursement de dette récupérable, la capacité d'autofinancement nette de la métropole était satisfaisante mais moins confortable. La capacité de désendettement respectait cependant l'objectif fixé.

La masse salariale a très fortement progressé, bien au-delà de l'effet induit par les seuls transferts de compétences. L'objectif fixé en 2015 de maîtrise de la masse salariale n'a pas été tenu.

La métropole est en réalité encore largement en constitution, quatre ans après sa création, et les processus de pilotage de la masse salariale et de performance ne sont pas encore mis en place (réorganisation de la fonction ressources humaines, dialogues de gestion). La programmation pluriannuelle de fonctionnement n'intègre pas la masse salariale, ce qui n'est pas propre à limiter la croissance de ce poste budgétaire.

L'encours de la dette de la métropole est en progression importante, du fait, d'une part, de la métropolisation, mais aussi, d'autre part, de choix de gestion, conduisant à étaler dans le temps certaines charges conséquentes (dette envers le SMTC et achat des actions de GEG). En matière de gestion de la dette, la métropole a dû assumer les conséquences de décisions passées, notamment en sécurisant un emprunt structuré très risqué, pour un coût de 25,5 M€. Si le profil de son encours présente aujourd'hui moins de risques, ceux-ci restent présents et la métropole n'a pas constitué de provisions pour les couvrir. Elle assume par ailleurs un coût de 5 M€ par an correspondant aux contrats d'échange de taux d'intérêt souscrits.

En définitive, la situation financière de la métropole ne suscite pas d'inquiétude à court terme, mais pourrait se tendre à moyen terme, même si l'analyse prospective établie en septembre 2019 montre des agrégats satisfaisants jusqu'en 2023. Cette analyse doit être revue pour tenir compte des effets de la crise sanitaire de 2020.

¹²² L'autofinancement d'au moins 20 % des dépenses d'équipement, le maintien d'une capacité de désendettement inférieure à dix ans.



Madame Marie-Christine DOKHELAK
Présidente
Chambre Régionale des Comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124, Boulevard Vivier-Merle
69503 LYON cedex 3

008395

Grenoble,

08 SEP. 2020

Suivi par : Jean-François Curci,
Directeur général des services par intérim

Objet : Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes relatif à Grenoble-Alpes Métropole

 Madame la Présidente,

Je reviens vers vous suite à votre courrier en date du 7 août 2020 par lequel vous me transmettez le rapport d'observations définitives établi suite au contrôle des comptes et de la gestion de Grenoble-Alpes Métropole pour les exercices 2014 à 2018.

La Métropole tient à appeler l'attention de la Chambre quant au contexte caractérisant la période faisant l'objet du présent contrôle. En effet, l'ancienne Communauté d'Agglomération a fusionné, au 1^{er} janvier 2014, avec deux autres Établissements Publics de Coopération Intercommunale, induisant un quasi doublement du nombre de communes membres, et a été transformée en Métropole au 1^{er} janvier 2015, induisant des transferts de compétences majeurs, transferts qui se sont poursuivis à un rythme soutenu par la suite au titre de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République et de la définition de l'intérêt métropolitain notamment.

Chacune de ces étapes, qui se sont enchaînées sur un temps tout particulièrement court, a eu des conséquences fortes sur la charge de travail des élus et agents métropolitains, imposant dans le même temps d'importantes réorganisations. Le niveau de saturation, qui a parfois été atteint, a conduit à des situations d'épuisement ayant parfois touché des services entiers, en matière d'urbanisme ou de qualité de vie au travail, par exemple. Menée de front avec la constitution des nouveaux services métropolitains, la mise en place d'un nouveau cadre de gestion patrimoniale, institutionnel, de programmation et de planification illustre bien l'ampleur des démarches simultanément conduites. Ainsi :

- la fusion intervenue au 1^{er} janvier 2014 a nécessité la rétrocession de compétences aux communes, avec un partage des effectifs et de l'actif, une appropriation des enjeux liés au nouveau périmètre de compétences et la fusion des systèmes d'information en matière de ressources humaines et de finances ;
- la transformation en Métropole a entraîné, outre le transfert de compétences, un changement profond des outils de gestion à commencer par la nomenclature comptable à laquelle non seulement les agents métropolitains en charge mais l'ensemble de la collectivité a dû s'adapter,

1 / 19

- la dématérialisation de la chaîne comptable ayant été réalisée concomitamment, de même que la mise en place d'une programmation pluriannuelle en matière de fonctionnement et d'investissement ;
- les transferts ont entraîné plus qu'un doublement des effectifs, avec la nécessité de reprendre l'ensemble des dossiers administratifs des agents concernés tout en assurant la paye dès leur arrivée dans la collectivité. De la même manière, des budgets annexes transférés des communes ont également dû être repris. Enfin, la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles a non seulement entraîné des transferts patrimoniaux et fonciers nouveaux mais également modifié les conditions de transferts antérieurs avec par exemple des transferts de propriété se substituant à des mises à disposition. Concomitamment, la Métropole a eu la charge de dissoudre des syndicats, d'intégrer les agents concernés et de procéder à la répartition des actifs et passifs ;
- la Métropole a également dû assumer l'élaboration de documents de planification obligatoires et nécessaires pour assurer son développement, à l'image du Programme Local de l'Habitat, du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) sans lequel plusieurs communes seraient désormais sous le régime du règlement national d'urbanisme, du Règlement Local de Publicité intercommunal, du Plan de Déplacements Urbains ou encore du Plan Climat Air Énergie Territorial, sans oublier naturellement le déploiement de politiques publiques innovantes et ambitieuses, à l'image de la mise en place d'une Zone à Faibles Émissions sur pas moins de vingt-sept communes dans un souci d'amélioration de la qualité de l'air et de santé publique.

Il convient ainsi de prendre la mesure du travail réalisé, alors même que l'institution, héritière de la faible intégration intercommunale de l'ancienne Communauté d'Agglomération, était insuffisamment structurée. Une telle situation rendait impossible de progresser aussi rapidement qu'il a pu être souhaité, notamment en termes de mutualisation avec les communes membres.

En d'autres termes, la Chambre ne peut d'une part, souligner, en l'espèce à de multiples reprises, l'importance considérable du rattrapage à effectuer, dont l'origine est historique et ne peut en aucune manière être imputée à la période faisant l'objet du présent contrôle et d'autre part, développer une analyse l'ignorant parfois dans l'appréciation de l'état d'avancement de diverses démarches d'optimisation complexes, laissant parfois croire à une certaine forme de négligence, par exemple en matière de mutualisations, alors même que la réalité est ni plus ni moins que celle d'une saturation ayant induit une nécessité de priorisation au détriment de telles démarches.

Depuis 2019 et le transfert de compétence en matière d'insertion et d'emploi, transfert en l'espèce volontaire illustrant les progrès réalisés en termes d'intégration intercommunale, la Métropole est entrée dans une phase de consolidation qui permettra d'une part d'optimiser son organisation, mais également de renforcer son offre de mutualisation en direction des communes membres.

Ainsi, un travail important autour du projet d'administration (PADAMAS) a été engagé par la Direction générale avec trois objectifs majeurs : développer une culture commune autour de la responsabilité partagée, optimiser l'adéquation entre les moyens et les objectifs et renforcer la coopération entre les communes membres et les services métropolitains.

La démarche de projet métropolitain a, outre un recensement exhaustif permettant de donner la mesure de la multiplicité des initiatives engagées, permis de définir, dans le cadre d'une large concertation, les priorités de la Métropole en termes de politiques publiques et de les décliner sous la forme d'un arbre des objectifs. Ces dernières ont également fait l'objet d'une planification pluriannuelle en investissement comme en fonctionnement, intégrant désormais la masse salariale. Un guide des procédures, permettant de préciser le processus décisionnel, est par ailleurs en cours de réalisation.

Le dialogue de gestion mis en place depuis juillet 2019 permet d'examiner annuellement l'exécution des dépenses d'investissement et de fonctionnement avec le directeur ou chef de service concerné sous l'autorité du Directeur général des services en présence des services ressources et du contrôle de

gestion.. Ce dialogue responsabilise les managers, en procédant de manière partagée à une optimisation de l'allocation des moyens, service par service, à partir d'un état des lieux confrontant les objectifs de travail du service, son organisation et les moyens qui lui sont dévolus. Les moyens humains affectés sont comptabilisés à partir des rémunérations effectivement versées aux agents du service et rapportés aux équivalents temps pleins travaillés qu'ils mettent en œuvre. Ainsi, il permet d'objectiver les besoins et de révéler des marges de manœuvre. Il met également en lumière les optimisations organisationnelles à opérer, entre services métropolitains, entre services métropolitains et communaux et, enfin, entre services métropolitains et satellites et opérateurs. Chaque séquence du dialogue de gestion donne lieu à un compte-rendu portant conclusions partagées en matière de remplacements, ouvertures et fermetures de postes, d'adaptation de l'organisation et/ou d'ajustements des priorités et objectifs de travail. Il permettra ainsi dès cette année, d'une part, de faire évoluer l'organigramme pour le rendre plus efficient et, d'autre part, étendu aux satellites et opérateurs, de renforcer le contrôle et le pilotage de la Métropole.

Enfin, une démarche d'accompagnement managérial nouvellement déployée a pour objet d'accompagner les managers pour relever les nouveaux défis de la collectivité, à savoir améliorer l'efficacité de l'action publique, favoriser la prise en compte de la parole citoyenne ou encore accompagner la montée en autonomie de ses collaborateurs. Outre un travail déjà réalisé autour de l'efficacité des réunions par l'institution de comportements, de méthodes d'animation et la réalisation d'une charte managériale, cette démarche doit se poursuivre par une refonte du dispositif d'évaluation annuelle des agents et la poursuite d'un plan de formation approprié.

Ces efforts de structuration réalisés permettent désormais d'envisager l'intégration métropolitaine sous l'angle du renforcement de la coopération et de la mutualisation avec les communes membres, dans l'objectif affirmé depuis l'origine de complémentarité au sein du bloc communal. Une mission a ainsi notamment été confiée à un Conseiller métropolitain délégué afin de recueillir les besoins et attentes de ces dernières.

Au-delà de ces propos liminaires, il convient de relever diverses remarques quant à l'exactitude des éléments avancés par la Chambre ou des interprétations qu'elle en tire sur la gestion de la collectivité. Par souci de lisibilité, ces remarques sont formulées dans l'ordre de leur apparition dans le rapport d'observations provisoires.

SYNTHESE (PAGE 4)

Page 4 : « Si la capacité de désendettement respecte l'objectif fixé, l'encours de la dette augmente fortement, d'une part, du fait de la métropolisation, mais aussi, d'autre part, du fait de choix de gestion conduisant à étaler dans le temps certaines charges conséquentes, notamment celles liées à la dette envers le syndicat mixte des transports en commun et la SEM Gaz et Électricité de Grenoble.. »

Que la part de travaux d'espaces publics dus au SMTC comme l'acquisition des actions de la SEM GEG de la Ville de Grenoble soit financée immédiatement ou par le mécanisme choisi de dette récupérable n'a pas d'effet sur le volume de l'encours de dette contrairement à l'affirmation de la CRC. En effet, toutes choses égales par ailleurs, un financement immédiat de ces dépenses aurait mécaniquement nécessité un recours accru à de l'emprunt et donc une augmentation identique de l'encours de dette. Le dispositif choisi présente l'avantage pour la Métropole de ne pas retenir de frais financiers.

3.1 LES TRANSFERTS COMMUNAUX (PAGE 12)

Page 12 : « *Durant la période, six CLECT se sont réunies.* »

Durant la période, six CLECT ont voté un rapport sur des transferts de charges. Pour autant, les réunions de la CLECT ont été beaucoup plus nombreuses pour permettre à ses membres de s'approprier des différents sujets.

Page 13 : « *Il n'y a pas eu de charge transférée en matière de compétence « eau », prise en charge par la métropole au 1er janvier 2015, étant considéré que, s'agissant d'un service public industriel et commercial, les budgets avaient vocation à être équilibrés. Le transfert a entraîné la clôture du budget annexe eau dans 44 communes, la dissolution ou la réduction de périmètre de quatre syndicats (SIVIG, SIEC, SIED et SIERG) et le transfert de 70 M€ d'emprunts (dont 50 M€ émanant des communes et 20 M€ repris des syndicats).* »

Comme précisé, pour être exact, l'encours d'emprunts transférés au titre de la compétence « eau » est de 48,5 M€ pour les communes pour tenir compte d'un encours net trop transféré de la Ville de Grenoble a été identifié à hauteur de 1,5 M€.

Page 13 : « *Depuis 2015, la métropole est chargée de la gestion et de l'entretien de dix-neuf parcs en ouvrage et de deux parcs de stationnement en enclos qui lui ont été transférés par la commune de Grenoble. Le budget principal verse chaque année une subvention d'équilibre de 2,6 M€ au budget annexe « stationnement en ouvrage ». Cette subvention est issue des négociations entre la commune de Grenoble et la métropole dans le cadre de la CLECT suite aux transferts des parcs. Il s'agit de l'équivalent d'une subvention d'équilibre projetée à partir de l'analyse économique des équipements, afin que le budget annexe maintienne une capacité d'autofinancement nette positive et une capacité de désendettement inférieure à dix ans.* »

En complément des éléments déjà fournis sur la subvention au budget annexe « Stationnement en ouvrage », il est précisé que cette subvention a été reconduite suite au transfert. En effet, le budget annexe de la commune de Grenoble percevait, depuis de nombreuses années, une subvention du Budget Principal sur des montants bien plus élevés.

3.1.2.1 LA SEM GEG (PAGE 14)

Page 15 : « *[...] la métropole perçoit désormais en tant que concédant la redevance annuelle de 2,9 M€ que la SEM versait à la commune* »

Il semble important de préciser que cette recette a été valorisée dans le cadre des transferts à hauteur de 2 986 K€ conformément au rapport de la CLECT de 2015. Cette recette nouvelle pour la Métropole fait donc chaque année l'objet d'un reversement à la ville de Grenoble par le biais de son attribution de compensation. Il n'y a donc pas de recette nette pour la Métropole qui permettrait de financer l'acquisition des actions de la ville.

3.1.3.3 LES RELATIONS AVEC LA REGION (PAGE 19)

Page 19 : « *La métropole a conclu en juin 2017 avec la région Auvergne-Rhône-Alpes une convention de partenariat pour le développement des entreprises (contrat tripartite avec le département de l'Isère). Cette convention stipule que « aux côtés de la région et conformément au schéma et contributions précitées, la Métropole valorise les fonctions économiques (développement endogène, économie de proximité, emploi et*

insertion, filières d'excellence) et développe les ressources universitaires, de recherche et d'innovation du territoire, dont elle assure la promotion internationale. »

Cette convention est très imprécise et n'a donc aucun effet direct. »

La convention évoquée par la Chambre a pour seule vocation de définir les modalités de constitution et de financement, ainsi que les objectifs généraux de l'antenne iséroise de l'Agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises. Bien que cette antenne soit cofinancée et copilotée par la Région, le Département et la Métropole, il s'agit bien d'une antenne de l'Agence régionale. En ce sens, cette convention n'a donc pas vocation à détailler des dispositifs et politiques de développement économiques mises en place par la Métropole dont elle se contente de rappeler le périmètre général d'intervention en termes de développement économique, en tant que l'un des partenaires et financeurs de ladite antenne.

Comme requis par la loi, une autre convention régit de manière détaillée les relations entre la Métropole et la Région, et les autorisations par cette dernière d'intervention de la Métropole en matière d'aide aux entreprises. À ce propos, une première convention avait été signée entre la Région et la Métropole en septembre 2016 pour couvrir la période transitoire précédant l'adoption du Schéma Régional de Développement Économique, d'innovation et d'Internationalisation (SRDEII). Une nouvelle convention, toujours en vigueur, a été signée à la suite de l'adoption de celui-ci en décembre 2017. Cette convention spécifie de la manière la plus claire, avec effets directs, les modalités d'intervention de la Métropole.

Page 19 : « Il n'y a pas eu d'élaboration et d'adoption conjointe et donc, d'accord formel, ainsi qu'en dispose l'article L.4251-13 du CGCT. »

L'article L.4251-14 du CGCT (et non pas L.4251-13) précise :

« Le projet de schéma est élaboré par la région en concertation avec les métropoles, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

L'article L.4251-15 précise par ailleurs :

« Les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation applicables sur le territoire d'une métropole mentionnée au chapitre VII du titre Ier du livre II de la cinquième partie, de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ou de la métropole de Lyon sont élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concerné et le conseil régional. À défaut d'accord, la métropole élabore un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional. »

Si la loi prévoit que les Métropoles participent à la concertation, l'élaboration et l'adoption du SRDEII, elle n'en précise toutefois pas les modalités et les collectivités ont été laissées libres de choisir les formes qu'elles souhaitaient. En l'état, comme rappelé par la Chambre, la Métropole a été consultée lors des travaux préparatoires du SRDEII dans le cadre d'un cycle de concertation organisé en 2016 par la Région, incluant notamment une réunion le 13 juillet 2016. La Métropole a par ailleurs contribué à l'élaboration du SRDEII par la soumission d'un document précisant les orientations métropolitaines en matière de développement économique, annexé au SRDEII. Elle a enfin « pris acte » dans une délibération du 29 septembre 2017 du SRDEII adopté par la Région, incluant ladite annexe, reconnaissant par ce biais et par la convention subséquente « pour la mise en œuvre des aides économiques » qu'elle a signée en décembre 2017 avec la Région, la validité pleine et entière de ce document qui encadre la politique de développement économique à l'échelle régionale.

3.1.5.4 EN MATIERE D'EMPLOI INSERTION (PAGE 31)

Page 31 : « Le transfert de la compétence emploi insertion au 1^{er} janvier 2019 a été évalué lors d'une CLECT le 30 avril 2019. Seule la partie liée à la charge de fonctionnement a été adoptée. »

En complément des charges de fonctionnement évaluées par la CLECT du 30 avril 2019, les dépenses d'investissement ont été évaluées par la CLECT du 20 juin 2019.

3.3 LES TRANSFERTS DE PERSONNEL (PAGE 37)

Page 39 : « L'attribution de la NBI étant un droit pour les agents exerçant les fonctions y ouvrant droit, des versements rétroactifs ont eu lieu pour les agents qui n'avaient pas perçu de NBI alors qu'ils y avaient droit, ce qui n'est pas anormal. En revanche, les agents qui en ont bénéficié pendant quatre années alors qu'ils n'exerçaient plus de fonctions éligibles n'ont pas l'objet d'une procédure de reversement des sommes mais, au contraire, bénéficient en outre d'un dispositif métropolitain de compensation indemnitaire afin de conserver leur niveau de rémunération. »

La Métropole a réalisé un travail tout particulièrement conséquent de mise en conformité de la situation des agents transférés. Il s'avère que certains établissements ou collectivités d'origine avait un usage de la NBI l'apparentant à une composante du régime indemnitaire. Celle-ci était d'ailleurs considérée comme telle par les agents bénéficiaires et les représentants du personnel. Dès lors, le choix a été fait de régulariser cette situation en supprimant les NBI indues et en adaptant le régime indemnitaire en conséquence en application des dispositions prévues par l'article L5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales :

« Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article III de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. »

3.4. L'ETAT D'AVANCEMENT DES TRANSFERTS PATRIMONIAUX (PAGE 40)

Page 40 : « Les transferts patrimoniaux sont loin d'être achevés, malgré l'ancienneté de certains transferts de compétences. La métropole l'explique par un ensemble de difficultés : désaccord avec les communes sur l'assiette à transférer, désaccord sur les conditions matérielles du transfert (documentation technique, état du bâti en regard de la commission locale d'évaluation des charges transférées), difficultés à retrouver toutes les origines de propriété, découpages parcellaires très nombreux, divisions en volumes souvent requises, définition de la liste des parcelles concernées pour la voirie et les espaces publics.

Ces difficultés ne sont pas dues à la métropolisation, qui, certes, les accentue en concentrant les nécessités de transfert. En effet, certains biens n'ont pas fait l'objet de transfert de propriété alors que les compétences étaient exercées de longue date par la collectivité, bien avant la métropolisation. Il en est ainsi par exemple de la gestion et de l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage, compétence exercée depuis 1971 (une démarche de transfert a été entreprise en 2019, en réponse à l'instruction), ou encore de la collecte des ordures ménagères depuis 2005 (un courrier à destination des communes possédant une déchèterie dont le foncier leur appartient encore a été envoyé en mars 2018 pour enclencher officiellement le travail de transfert).

En application du Code général des collectivités territoriales, antérieurement à la transformation en Métropole, la mise à disposition constituait le régime de droit commun applicable aux transferts des équipements à l'échelle intercommunale. Ces transferts ne recouvraient pas un transfert en pleine propriété mais uniquement le transfert des droits et obligations du propriétaire. La mise à disposition n'emportait donc pas de modification du régime de domanialité publique auquel étaient soumis les biens concernés.

Ainsi, ce n'est qu'à compter du 1er janvier 2015 que la Métropole a été fondée à appliquer les dispositions de l'article L5217-5 du Code général des collectivités territoriales, en vertu duquel les biens et droits appartenant au patrimoine de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre transformé en application de l'article L. 5217-4 sont transférés à la Métropole en pleine propriété. Aussi, c'est bien dans le même calendrier que celui de la transformation en Métropole que les transferts en pleine propriété devaient s'inscrire. La Métropole a, dans ce contexte, priorisé les travaux visant à

l'inscription exhaustive des actifs et passifs à son patrimoine au détriment de la régularisation patrimoniale d'actifs préalablement identifiés qui a néanmoins également été engagée ainsi que le relève la Chambre.

Page 41 : « D'une manière générale, l'actif de la métropole n'est pas correctement suivi. À ce titre, la chambre rappelle que l'instruction comptable M57 précise que le suivi des immobilisations de la collectivité incombe « de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public ». L'ordonnateur est chargé, à ce titre, du « recensement exhaustif des biens et de leur identification », avec :

- la tenue de l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et qui permet de connaître précisément les immobilisations ;
- la tenue de l'inventaire comptable qui permet de connaître ses immobilisations sur le volet financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine.

Le comptable public, chargé de la comptabilité générale patrimoniale, est responsable de l'enregistrement comptable des immobilisations de l'entité et de leur suivi à l'actif du bilan.

L'inventaire comptable et l'état de l'actif, deux documents aux finalités différentes, doivent, en toute logique, être concordants.

Or les données d'inventaire de la métropole ne coïncident pas avec l'état de l'actif du comptable et, ce, pour des montants significatifs. La valeur brute de l'actif de la métropole est ainsi de 3,57 Md€ dans son inventaire et 3,93 Md€ dans l'état de l'actif du comptable (soit - 9 % dans l'inventaire), tandis que sa valeur nette est de 3,12 Md€ dans l'inventaire et 3,51 Md€ dans l'état de l'actif (soit - 11 % dans l'inventaire). Cette donnée globale cache en outre des disparités importantes entre budgets, ainsi que le montre le tableau suivant. Ces différences sont présentes jusqu'aux montants des amortissements réalisés en 2018, ce qui pose difficulté. »

S'agissant de la tenue de l'actif et de l'inventaire comptable, la Chambre illustre son propos par le tableau 13 dont la lecture appelle plusieurs remarques.

Les données de la colonne « valeur brute » de l'inventaire (Métropole) correspondent à celles des actifs et passifs alors que celles de l'état de l'actif (Trésorerie) ne comportent que celles des actifs, différence de périmètre rendant impossible toute comparaison sans retraitement.

De plus, s'agissant du budget « Locaux économique », l'écart sur la « valeur brute » est lié à la désaffectation au 31 décembre 2018 d'un tènement foncier (Allibert) qui n'apparaît donc plus dans l'inventaire alors que celle-ci n'avait encore pu être constatée lors de la production de l'état de l'actif.

Par ailleurs, à la lecture des états d'actifs communiqués pour les budgets « Locaux économiques » et « Stationnement », il apparaît que les montants figurant dans la colonne « amortissements cumulés » sont en k€ alors que les autres montants sont en M€ contrairement à la légende. De plus, ils correspondent aux montants indiqués dans les états d'actifs au titre des amortissements 2018 et non des amortissements cumulés. Enfin, si l'on considère le montant des amortissements comme étant ceux de l'exercice 2018, il apparaît au regard de leur volume et des écritures budgétairement constatées que l'état d'actif, à la date où il a été produit, n'intégrait pas encore les amortissements 2018. La comparaison entre la valeur nette de l'inventaire et celle de l'état d'actif doit donc prendre en considération la différence.

Au regard de tels éléments, l'appréciation portée par la Chambre paraît ainsi fondée sur des éléments erronés.

4.2.2 LA DOTATION DE SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE (PAGE 465)

Page 46 : « En l'absence de pacte financier et fiscal, la métropole devrait adopter une dotation de solidarité communautaire répartie en fonction des critères définis par la loi, ce qui n'est pas le cas.

La chambre recommande à la métropole de respecter ses obligations légales, en révisant les modalités de versement de la dotation de solidarité communautaire. »

La Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) de la Métropole est conforme à la législation tant par son montant que par ses critères de répartition.

Concernant le montant, l'article L. 5211-28-4 du Code général des collectivités territoriales prévoit que :

« A défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ou la métropole de Lyon est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une dotation de solidarité communautaire, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux I et 2 du I bis du même article 1609 nonies C au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente. Cette dotation est répartie dans les conditions définies au II du présent article. »

L'enveloppe annuelle de 23,5 M€ de la DSC de la Métropole est largement supérieure à la moitié de l'augmentation annuelle des produits fiscaux mentionnés.

Concernant les critères, le même article prévoit que :

« Lorsqu'elle est instituée, la dotation de solidarité communautaire est répartie librement par le conseil communautaire selon des critères qui tiennent compte majoritairement :

1° De l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon ;

2° De l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon.

Ces deux critères sont pondérés de la part de la population communale dans la population totale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la métropole de Lyon. Ils doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la dotation de solidarité communautaire entre les communes. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire. »

Ces critères ont été précisés par la dernière loi de finances du 29 décembre 2019.

La DSC de la Métropole est composée d'une DSC pouvant être qualifiée d'historique au bénéfice des vingt-huit communes de l'ancienne Communauté d'Agglomération et une DSC mise en place en 2014 suite à la fusion. Cette dernière, d'un montant de 1 M€, est intégralement répartie en fonction des deux critères définis par les dispositions en vigueur.

La DSC « historique » s'appuie sur celle existante avant 2004. Sur un montant total de 19,9 M€, une enveloppe de 6,1 M€ était répartie selon les critères suivants :

- 70 % en fonction d'un équivalent en 2004 de potentiel financier ;
- 20 % en fonction d'un critère de revenu ;
- 10 % en fonction des exonérations de taxe foncière (en lien, en général, avec les logements sociaux).

Ainsi, au sein de cette enveloppe de 6,1 M€, une part de 90 % est répartie en fonction des deux critères définis par les dispositions en vigueur, soit 5,5 M€.

A compter de 2004, la DSC au bénéfice de chaque commune a été modulée en fonction des deux critères définis par les dispositions en vigueur. L'augmentation ainsi répartie s'élève à 2,5 M€.

Ce sont donc 9 M€, soit plus de 38 % de la DSC de la Métropole, qui sont répartis en fonction desdits critères. La Métropole justifie ainsi au moins 35 % de la répartition du montant total de sa DSC entre les communes en fonction de ceux-ci. Des critères complémentaires ont également été choisis comme le permet le même article.

5.1.1 L'IMPACT SUR LES RESSOURCES HUMAINES (PAGE 48)

Page 48 : « [...] au-delà des simples transferts de personnel, la métropole a créé des postes supplémentaires, dans le cadre de qu'elle appelle la « structuration » des services. Elle considère ainsi que le transfert de personnel des communes n'était pas suffisant et que la création de nouveaux postes en soutien a été nécessaire pour que la métropole puisse pleinement exercer ses compétences. »

Il faut noter qu'en raison des périmètres des transferts, dans de nombreuses situations, des fragments de postes ont été définis comme relevant de la Métropole, notamment sur des postes d'encadrement ou au sein des services supports.

Ainsi, pour un chef d'une équipe municipale qui faisait de l'entretien de voirie et du nettoyage, seule une partie de son poste faisait l'objet d'un transfert. De même, dans les petites communes, en raison de la très grande polyvalence des agents techniques ou administratifs, les transferts étaient partiels.

Ces fragments ont fait l'objet d'une prise en compte par la CLECT et d'un transfert selon le principe de neutralité financière tandis que les agents dont plus de la moitié des missions relevaient de politiques publiques municipales sont demeurés au sein des communes.

Dès lors, la « structuration » des services métropolitains a nécessité des créations de postes, en l'espèce financées à partir des ressources transférées sans pour autant que des agents aient été transférés concomitamment.

5.2.2 LE PROJET IMMOBILIER (PAGE 54)

Page 54 : « Ce dernier scénario a été retenu lors du comité de pilotage d'octobre 2017 (sans que les motifs ne soient présentés dans le compte-rendu). Ce sont notamment les difficultés probables à vendre le Forum ainsi que le souhait de moindre empreinte écologique (par la réutilisation de la structure du Forum) qui ont guidé ce choix. Néanmoins, l'option la moins coûteuse a été écartée sans motif explicité au compte-rendu (bien qu'il semble que cela soit dû au souhait de regroupement et de visibilité de la métropole).

La chambre regrette que l'hypothèse du regroupement avec la commune de Grenoble n'ait jamais été étudiée, alors même que cette dernière rencontre les mêmes difficultés de mise aux normes de l'hôtel de ville et qu'elle initiait parallèlement une opération immobilière pour regrouper ses locaux administratifs.

Par ailleurs, il est tout aussi regrettable que les différentes options n'aient pas été présentées à l'assemblée délibérante alors qu'elles avaient été précisément étudiées. »

Il importe de relever que le document auquel il est fait référence est un relevé de décisions qui, en toute logique, n'a pas vocation à reprendre l'intégralité des débats. Pour autant, les motifs qui ont prévalu à la décision de retenir le scénario de réhabilitation et extension du Forum ont largement été débattus durant la réunion du Comité de Pilotage en question sur le fondement d'un diaporama. En effet, tous les scénarios envisagés et étudiés font l'objet, dans le document, d'une analyse de type SWOT associée à un pré-chiffrage économique, ce qui permet d'en mesurer la pertinence respective en comparant les avantages et/ou inconvénients, à l'image de l'analyse suivante s'agissant du scénario retenu :

Scénario 1

Surface : 20 000 m²

Réhabilitation générale du Forum (12 500 m²) et construction d'une extension en proue (7 500 m²) avec libération de tous les autres sites. Travaux en 2 phases.

avantages

- Amélioration confort thermique
- Gain NRJ
- Marge de manœuvre (25%)
- Gain en déplacements
- Pas de déménagement sur un site externe
- Soutenabilité par les agents
- Analyse cycle de vie performante

Inconvénients

- Durée des travaux

Risques

- Acceptabilité politique

GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLITAINE
Date : 18 octobre 2017

GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLITAINE

De plus, ces mêmes motifs ont été repris et développés dans le cadre de la délibération du Conseil métropolitain du 22 décembre 2017 qui actait du principe de réhabilitation et extension du Forum. Ainsi, de nombreux éléments éclairent et justifient la décision.

Dans un premier temps, il est mis en avant la non soutenabilité de la situation actuelle du fait de :

- l'éparpillement des sites ;
- des coûts de fonctionnement élevés ;
- la vétusté des locaux associés aux standards d'aménagement obsolètes ;
- la surdensité de certains sites ;
- la non-conformité en termes de sécurité incendie du Forum ;
- le besoin d'investissement lourd sur le chauffage, la ventilation et la climatisation du Forum.

Puis sont exposés les enjeux ayant guidé la réflexion :


- mettre en cohérence le patrimoine bâti métropolitain avec les actions de transition énergétique portées par la Métropole ;
- diminuer l'empreinte énergétique et écologique ;
- financer en partie le projet avec les économies d'énergie induites ;
- améliorer la qualité de vie au travail ;
- adapter l'ergonomie des postes aux nouvelles normes fonctionnelles et organisationnelles ;
- mettre en synergie les services par le regroupement sur un même site ;
- réduire les temps de trajet inter-sites ;
- se libérer des locations.

Il est ensuite rappelé que le projet permet sur une durée de trente ans d'autofinancer l'investissement par les économies générées.

Et enfin, les forces du projet retenu sont exposées :

- visibilité et lisibilité de la Métropole ;
- accessibilité des transports en commun et des modes actifs du site ;
- bâtiment signal structurant une des entrées de l'agglomération ;
- proximité des partenaires institutionnels ;
- proximité des lieux de restauration collective.

Concernant la remarque de la Chambre quant au fait que l'option la moins coûteuse aurait été écartée sans motif explicité au compte rendu, il importe de relever que ce scénario n'était pas équivalent aux trois autres. En effet, la surface considérée dans l'étude du scénario de réhabilitation du Forum et de maintien du Président portait sur 16 000 m² alors que les autres scénarios développaient 20 000 m². Étant pressentie de manière unanime une augmentation à court terme des effectifs de la Métropole, ce scénario a logiquement été écarté :




GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE
Date : 16 octobre 2017

Scénario 3

Surfaces : 16 000 m²
Réhabilitation générale du Forum et maintien du Président, Travaux en 2 phases.

avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> - Travail en site occupé possible avec acquisition d'Orange - Amélioration confort thermique - Gain NRI (BBC) - Gain en déplacements 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuisances et contraintes fortes durant les travaux - Double voire triple déménagement - Durée des travaux - Gestion de la salle du conseil - Pas de marge de manœuvre
	<p style="text-align: center;">Risques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non-réalisation des travaux - Dégradation d'une partie des locaux - ...



GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

Page 54 : « La chambre regrette que l'hypothèse du regroupement avec la commune de Grenoble n'ait jamais été étudiée, alors même que cette dernière rencontre les mêmes difficultés de mise aux normes de l'hôtel de ville et qu'elle initiait parallèlement une opération immobilière pour regrouper ses locaux administratifs. »

Il est à noter que cette hypothèse a été évoquée verbalement. Cependant, il n'a pas été jugé pertinent de s'engager dans les études correspondantes.

En effet, le schéma directeur immobilier de la ville de Grenoble était d'ores et déjà engagé avec notamment le projet Claudel (ex-bâtiment Crédit Agricole) qui regroupera en 2021 le CCAS et une partie des agents administratifs municipaux sur un même site.

Par ailleurs, la surface nécessaire pour un tel projet de regroupement entre deux entités représentant plusieurs milliers d'agents serait à l'évidence tout particulièrement conséquente, sans omettre un besoin de stationnement tout aussi important, sachant que le site devrait impérativement se situer sur le territoire de la commune concernée. Or, les contraintes foncières locales rendent, si ce n'est impossible, à tout le moins improbable l'identification d'un tènement approprié dans un délai raisonnable, d'autant que le nombre d'agents accueillis imposerait l'immédiate proximité d'un pôle d'échanges multimodal conséquent.

Enfin, les particularités des différents services susceptibles d'être accueillis dans le cadre d'une telle opération obéiraient la possibilité d'une réalisation dans une temporalité cohérente avec l'insoutenabilité de la situation actuelle.

Page 54 : « Par ailleurs, il est tout à fait regrettable que les différentes options n'aient pas été présentées à l'assemblée délibérante alors qu'elles avaient été précisément étudiées. »

Un tel projet est, par définition, d'une toute particulière complexité, notamment technique. Dès lors et afin de garantir la qualité de l'information des élus et des débats éclairés, la Métropole a proposé, en

complément de la saisine des instances habituelles et notamment de la Commission Ressources, une démarche articulée autour d'un Comité de Pilotage dédié rassemblant l'ensemble des sensibilités politiques et permettant de diffuser l'ensemble des éléments mais également de répondre à l'ensemble des questionnements qui ont pu être soulevés.

Toutes les modalités liées à l'instruction technique du projet présenté en Conseil métropolitain ont ainsi été largement partagées et débattues dans ce cadre avec la volonté d'associer largement l'ensemble des élus métropolitains. Il est d'ailleurs à souligner que, si des débats ont eu lieu au sein du Conseil métropolitain, aucun défaut d'information n'a été relevé.

5.2.3 LA VALIDATION DU PROJET DE CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU SIEGE (PAGE 55)

Page 55 : « Par délibération du 5 avril 2019, le conseil métropolitain a validé le programme et le lancement du concours de maîtrise d'œuvre, pour un montant global d'opération de 86 M€, avec une réception en 2024. Le décalage de 40 M€ avec le montant évoqué devant le conseil communautaire le 22 décembre résulte, pour une faible part, d'une augmentation des coûts estimatifs, et, principalement, du fait que seuls les coûts de travaux de construction/reconstruction étaient comptabilisés en 2017, alors même que les autres coûts avaient déjà été estimés et auraient donc dû faire l'objet d'une information.

[...] En l'espèce, au regard de l'importance de l'opération pour la métropole, la chambre considère que les élus n'ont pas été suffisamment informés lors de la délibération initiale du 22 décembre 2017. »

Le fait que le coût estimatif avancé lors de la délibération du 22 décembre 2017 recouvrait uniquement le montant des travaux, a été largement partagé en amont du Conseil métropolitain. Lors des nombreuses réunions préalables, associant encore une fois l'ensemble des sensibilités politiques, il a ainsi été systématiquement diffusé un document exhaustif présentant les coûts estimés des différents postes de l'opération. Cette présentation a systématiquement inclus une précaution stipulant que ces coûts n'étaient pas consolidés dans l'attente d'études complémentaires à venir et que des interrogations persistaient notamment sur les coûts de désamiantage, de déconstruction, nécessitant une étude approfondie s'agissant notamment du tri des matériaux et de leur éventuelle valorisation, et de dévoiement des réseaux sur la parcelle accueillant l'extension.

Il est à noter que la délibération en question était une délibération de principe se limitant à autoriser le lancement des études de faisabilité et de programmation, devant notamment permettre de définir la totalité des travaux à réaliser et les coûts finaux.

À ce titre, il a été fait le choix de ne présenter que le coût estimé et connu des opérations de réhabilitation et construction, seul chiffrage consolidé dans l'attente des études complémentaires liées à la démarche programmatique.

Sur la base des études de faisabilité, dont le lancement avait été autorisé par la délibération du 21 décembre 2017, il a été décidé de présenter à nouveau en Conseil métropolitain un rapport pour valider l'ajustement du projet en intégrant les coûts de désamiantage notamment et en présentant non plus un coût de travaux mais bien le coût global de l'opération désormais évaluable de manière précise.

Préalablement à l'inscription de la délibération du 5 avril 2019, seule délibération engageant à proprement parler le projet, de nombreux échanges ont de plus ont été organisés :

Liste des réunions organisées en amont du Conseil métropolitain du 5 avril 2019

Objet	Invité.e.s	Ordre du jour	Date
Copil 4	Membres élu.e.s du COPIL et tous les présidents de groupe ou leurs représentants	<ul style="list-style-type: none"> Présentation scénario / effectifs / surface Présentation programme + invariants urba/archi/paysage Présentation programme NRJ/environnement Présentation des réseaux existants sur la parcelle Présentation planning concours de Moe Présentation acquisition bâtiment Orange Présentation du phasage des travaux Présentation du lancement de la mission de définition de stratégie d'accompagnement du changement (Cf documents joints) 	20 décembre 2018
Copil 5	Membres élu.e.s du Copil et tous les présidents de groupe ou leurs représentants	<ul style="list-style-type: none"> Préparation du séminaire des élu.e.s (Cf docs joints) 	21 février 2019
Séminaire des élus	Tous les présidents et leurs représentants (2 personnes par groupe politique)	<ul style="list-style-type: none"> pourquoi le site de Forum ? scénario bâtiment neuf au regard du scénario de restauration et d'extension du Forum gestion des énergies dans le futur siège 6 principes d'aménagement des espaces de travail économie du projet questions diverses (Cf documents joints) 	5 mars 2019
Commission « ressources »	Représentants des groupes politiques et VP concernés	<ul style="list-style-type: none"> Présentation du programme, du calendrier et du modèle économique (Cf document joint) 	15 mars 2019
Conseil métropolitain	Elu.e.s métropolitains	<ul style="list-style-type: none"> Présentation du projet par conseillère déléguée au patrimoine (Cf document joint) 	5 avril 2019

Page 56 : « Bien que très importante, cette opération échapperait à cette règle en raison de l'enveloppe de 86,1 M€ présentée au conseil communautaire. Or, cette enveloppe n'intègre pas les charges financières prévisionnelles du projet qui, pourtant, ont été prises en compte dans sa modélisation économique. Anticipée à hauteur de 10,1 M€ par les services de la métropole, ces charges financières amènent un coût direct de l'opération de 95,2 M€.

[...] En tout état de cause, l'opération ayant toujours eu une enveloppe de l'ordre du seuil prévue par les textes, il aurait été de bonne pratique de présenter cette étude d'impact prévisionnel à l'assemblée délibérante. »

Les coûts induits par les frais financiers ont été intégrés dans le modèle économique pour s'assurer de la pertinence et de l'opportunité du projet et garantir une totale transparence quant à son coût global.

Ils n'ont pour autant pas été intégrés au coût de l'opération tel que calculé et définit au regard des dispositions en vigueur. En effet, en l'espèce, la notion d'opération a été mise en œuvre par la Métropole comme la somme de toutes les dépenses induisant des marchés de travaux, de services et de fournitures. A la connaissance de la Métropole, les frais financiers ne sont ainsi pas intégrés dans les coûts globaux des opérations, que ce soit au sein des services de l'état comme des collectivités.

5.2.4 LE MODELE ECONOMIQUE DU PROJET (PAGE 57)

Page 57 : « Ce type de présentation tend à masquer que l'investissement initial de 86 M€ va peser dans les comptes de la collectivité dans un premier temps. La métropole a calculé que le « retour sur investissement » de l'opération (c'est-à-dire le moment où les « gains » annuels en fonctionnement seront supérieurs aux coûts annuels) n'interviendrait pas avant la 22ème année soit en 2046 (dans l'hypothèse d'une livraison en 2024). En particulier, les gains attendus sur le coût annuel des fluides, projetés par la métropole avec un facteur d'augmentation de 5% par an, ne sont significatifs que dans un deuxième temps du projet... Ces données se fondent sur des hypothèses (augmentation des prix de 5% par an) dont il est difficile d'assurer la pertinence à horizon de 20 ou 30 ans. »

Un bâtiment tertiaire tel que le futur siège est construit pour une durée de vie de cinquante à soixante ans. Ce délai est confirmé dans la pratique, à l'image du Forum construit en 1973 et dont la réhabilitation est aujourd'hui nécessaire, comme par les normes communément admises (norme ISO/DIS 15686-5 Calcul du coût global).

La Métropole a néanmoins fait le choix d'élaborer un modèle économique sur trente ans correspondant à la durée d'amortissement comptable. La prise en considération d'un retour d'investissement sur cinquante ans aurait naturellement été beaucoup plus favorable.

Quel que soit le modèle de calcul choisi, il est bien évident que les temps de retour sur investissement sur des périodes aussi longues sont à discussion au vu des nombreuses inconnues qu'ils recouvrent. La Métropole est ainsi pleinement consciente que l'investissement initial s'avérera lourd à porter dans un premier temps mais n'en demeure pas moins convaincue que cet effort doit être réalisé afin de permettre de garantir des économies substantielles dans l'avenir, notamment sur les postes de maintenance et d'entretien ainsi que sur les coûts énergétiques, enjeu majeur de demain sur le plan environnemental mais également budgétaire. L'objectif d'une telle opération est notamment de dégager des économies de fonctionnement dès sa livraison tant d'un point de vue énergétique que de maintenance permettant de prévenir une dérive, a fortiori dans un contexte de contractualisation avec l'État.

Le modèle économique utilisé reste par ailleurs prudentiel sur les frais financiers induits. En effet, la conjoncture est actuellement très largement plus favorable que celle modélisée avec des taux d'emprunts pour un tel investissement de l'ordre de 0,85% contre 2% dans le modèle.

De surcroît, un tel d'investissement apparaît ne pas devoir être examiné sous le seul angle du retour économique. Il est ainsi attendu des retours sur le plan social comme sur le plan environnemental. En effet, la Métropole mise sur de meilleures performances au sein de ses services du fait de leur regroupement, une diminution des coûts de vagemestres assurant les transferts de courriers entre les sites, un renforcement du temps productif en supprimant les déplacements entre sites et en réduisant les nécessités de réunions de coordination par la proximité physique des différentes directions ainsi qu'une diminution des arrêts maladies liés à la qualité du bâtiment et aux conditions de travail induites, par exemple en période de fortes chaleurs. De plus, la construction passive diminuera drastiquement l'énergie nécessaire au fonctionnement du bâtiment et permettra à la Métropole de se conformer aux objectifs déclinés dans son Plan Climat Air Énergie Territorial s'agissant de la réhabilitation des bâtiments tertiaires.

Concernant le coût des fluides, a été prise une hypothèse de hausse tendancielle de 5% par an. Celle-ci est conforme à la tendance observée depuis quelques années et s'avère prudentielle en ce que, aux dires de nombreux experts, une telle tendance n'est pas tenable dans la durée et les hausses du prix de l'énergie seront supérieures. Rappelons à ce propos que la consommation d'électricité reste croissante en Europe en dépit des efforts engagés et que de nouveaux usages spécifiques comme les véhicules électriques maintiendront un besoin électrique qui compensera tout ou partie des gains associés aux politiques de maîtrise de la demande tandis que la question de l'intégration au prix de l'énergie électrique des coûts de démantèlement ou de prolongation des réacteurs nucléaires actuellement en activité demeure entière et que le marché de gros en la matière est fortement influencé par les besoins des pays limitrophes au sein desquels sont constatés des prix supérieurs.

L'ensemble de ces éléments laissent ainsi à penser que l'hypothèse prise est à tout le moins raisonnable voire prudentielle, toute évolution supérieure, en l'espace probable, se traduisant par un modèle économique plus favorable.

Page 58 : « Par ailleurs, une part importante des gains attendus est due aux moindres déplacements des agents entre les bâtiments administratifs désormais regroupés (0,5 M€ sur les 0,66 M€ de « gains » annuels). Outre le fait que cette évaluation (équivalent temps de 10 agents) n'est pas documentée, il est contestable que de moindres déplacements entre sites soient à même de permettre à la métropole de supprimer dix postes.»

La valorisation dans le modèle économique de 10 ETP de gains attendus du fait du regroupement sur un seul site repose sur le postulat qu'un agent sur 100 des 1100 agents des 9 sites actuels est en cours de déplacement à tout moment pour rallier un autre site. Un tel postulat est fondé sur les observations réalisées.

Par ailleurs, il importe de souligner les gains attendus ne sont pas liés à des suppressions de postes projetées mais à des gains de productivité pouvant se matérialiser notamment par une réduction des besoins de renfort.

En complément de tels gains de productivité, il est à noter que des gains complémentaires de moyens humains et techniques seront réalisés. En effet, l'éparpillement actuel des sites nécessite deux navettes quotidiennes du service courrier qui ne seront plus nécessaires, étant précisé que cette valorisation n'a pas été intégrée au modèle économique.

Page 58 : « De même, les économies sur les travaux de traitement thermique du Forum, qui ne seront pas à réaliser, pour 8,7 M€, sont sujettes à caution pour partie. [...]

Les économies sur les travaux de traitement thermique du Forum seraient donc de 7,4 M€ au maximum et non 8,7 M€. »

Ce coût a été extrait d'une étude de faisabilité confiée à un bureau d'études spécialisé réalisée en 2016. Le coût intégré dans le modèle économique est exclusivement dédié aux travaux de remplacement des

équipements techniques sans prise en compte des coûts des travaux induits, notamment le coût du désamiantage qui était inconnu à l'époque, des reprises de cloisons et plafonds suspendus ainsi que de revêtements de sols et murs suite aux reprises desdits équipements.

Avec les connaissances acquises depuis sur la présence de matériaux amiantés et les coûts des travaux induits mentionnés précédemment, il peut être affirmé avec certitude que ce coût serait sensiblement plus important.

Concernant plus généralement les coûts de traitement thermique, il est à noter que le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 oblige les propriétaires à engager des travaux sur leurs bâtiments tertiaires en propriété de plus de 1000 m² pour justifier en 2030 d'une réduction de 40% de leurs consommations d'énergie. Trois sites métropolitains sont concernés, à savoir, outre le Forum, Chanrion (1 361 m²) et le Président (3 841 m²). Le décret étant récent, l'estimation du coût des travaux induits par la baisse de 40% de consommation d'énergie n'a pas été réalisée mais ne pourrait qu'augmenter les estimations avancées précédemment, c'est-à-dire diminuer le temps de retour sur investissement du projet et conforter sa pertinence.

Page 58 : « Par ailleurs, le projet initial (délibération de décembre 2017) avait été conçu sur la base du regroupement effectif de 850 agents administratifs, avec une capacité d'accueil future volontairement plus grande (1 100 agents) afin d'anticiper de probables évolutions institutionnelles à horizon 2030. Or, du fait des transferts de compétences et de l'effet de « structuration de la métropole » (recrutement hors transferts), 1 080 agents doivent être regroupés dans les futurs locaux. L'objectif initial de disposer d'une large capacité d'accueil pour le long terme est donc mis à mal avant même le lancement du marché de maîtrise d'œuvre, le bâtiment étant à pleine capacité avant sa conception. Il est d'ailleurs possible qu'il soit en sur-occupé dès sa livraison en 2024. »

Les collectivités ne maîtrisent pas les choix opérés par le législateur en termes de répartition des compétences qui représentent une contrainte raisonnablement impossible à anticiper.

Au sein du bloc communal, il peut néanmoins être avancé qu'une très large part des transferts de personnels administratifs est réalisée, l'éventuel transfert de compétences complémentaires ayant d'abord et avant tout vocation à se traduire par des transferts de personnels techniques, par exemple en matière d'éclairage public ou d'espaces verts, qui auraient vocation à être accueillis au sein des centres techniques et non au siège.

De plus, il est à noter que le ratio de 18 m² de surface de plancher par agent retenu pour le dimensionnement du siège permet d'envisager ponctuellement une densification de certains bureaux, notamment s'agissant des bureaux accueillant des agents mobiles, peu présents au quotidien sur leur poste de travail.

Par ailleurs, les évolutions des modes de travail et le développement du télétravail, engagé au sein de la Métropole, pourront entraîner une diminution des besoins individuels et une plus grande optimisation des espaces.

5.3.3 LE DIALOGUE DE GESTION ET LES ACCORDS DE SERVICE (PAGE 61)

Page 61 : « La métropole est en phase de construction de son dialogue de gestion. Initialement prévu pour 2019, la mise en place de ce processus complet auprès de toutes les directions ne devrait intervenir qu'en 2020 (étant prévu que les documents d'appui soient finalisés pour chacune des directions à la fin de l'année 2019). En 2019, cinq directions « tests » ont été incluses dans ce processus (transition énergétique, finances, habitat, politique de la ville, enseignement supérieur et innovation). Il n'est pas encore très formalisé, aucune note de procédure n'ayant pu être produite. »

Suite à une période d'expérimentation débutée en juillet 2019, le dialogue de gestion a été généralisé à l'ensemble des directions sur le fondement des principes évoqués en propos liminaire (cf. infra page 3). Ainsi, toutes les directions ont répondu à l'exercice et la Collectivité a une vision consolidée de ses marges de manœuvre et des objectifs ont été fixés aux services.

Le dialogue de gestion est structuré en trois phases :

- Une phase d'instruction durant laquelle les directions sont rencontrées par le groupe projet et qui est l'occasion de la mise à jour du recensement des initiatives et de l'arbre des objectifs mentionnés précédemment. Dans le même temps, les données en termes de moyens humains et financiers sont partagées, consolidées et ventilées par objectif. Les actions de la direction sont également classées en plusieurs catégories : « action nouvelle ou non lancée », « action terminée », « action en cours », « action pour laquelle un problème d'adéquation entre les moyens et les objectifs existe » ou encore « action qui est impactée par des difficultés extérieures » ;
- Une phase préparatoire, sous la forme d'une réunion à laquelle participe le Directeur Général Adjoint (DGA) en charge, la DGA Ressources et le DGA chargé de la coordination de la Direction générale, permet une analyse approfondie des actions et l'identification des priorités comme des marges de manœuvre possibles ;
- Une phase finale, sous la forme d'une réunion en présence du Directeur Général des Services, confronte, service par service, pour la période qui précède, l'exécution du budget alloué au service (tant en crédits de fonctionnement ou d'investissement qu'en moyens humains rémunérés) avec les objectifs fixés. Au terme du dialogue les objectifs pour les 12 mois suivants sont arrêtés ainsi que le détail des moyens accordés comprenant des hypothèses d'évolution éventuelle des postes et de l'organisation dans le respect de la maîtrise de la masse salariale.

Les comptes rendus sont systématiques, validés par la Direction générale et accessibles aux directrices et directeurs.

6.3 L'ABSENCE DE RESTES A REALISER EN SECTION D'INVESTISSEMENT (PAGE 66)

Page 66 : « Cette absence d'inscription des restes à réaliser fausse le résultat de la section d'investissement. Elle fausse donc mécaniquement l'affectation du résultat de la section de fonctionnement ainsi que le résultat budgétaire global. »

La Métropole dispose d'un contrat d'emprunt négocié avec la BEI de 100 M€ lui permettant de reporter un montant d'emprunt équivalent aux restes à réaliser en dépenses d'investissement. En conséquence, l'absence d'inscription de restes à réaliser ne fausse pas le résultat de la section d'investissement. Il serait strictement identique.

6.6 LES PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (PAGE 67)

Page 69 : « De même, la métropole n'a pas constitué de provision pour gros entretien (PGE), rendue obligatoire par la M57 [...] »

La Métropole a constitué ces provisions sur le budget annexe des Déchets en prévision du renouvellement du Centre de tri et de l'Usine d'Incinération.

7.3.2.1 UNE FISCALITE DIVERSIFIEE MAIS DYNAMIQUE (PAGE 76)

Page 76, note de bas de page 81 : « Alors que l'établissement public n'a pas perçu de rôles en 2014, elle en perçoit en moyenne entre 2015 et 2018 près de 3,4 M€ chaque année. En 2017, le montant des rôles supplémentaires perçus par la métropole, à 4,9 M€, atteint son plus haut. En 2018, ils s'établissent à 1,6 M€. »

La Métropole a perçu 2,6 M€ de rôles supplémentaires en 2014. Il s'agissait du montant le plus élevé perçu par la collectivité depuis 2009 en raison de la clôture anticipée de l'exercice 2013 pour cause de fusion. Près de 0,6 M€ de rôles supplémentaires traités fin décembre 2013 par les services fiscaux ont été titrés sur l'exercice 2014.

7.3.2.1.3 LES AUTRES RECETTES FISCALES DIVERSES (PAGE 81)

Page 81 : « Le montant total de ces redevances s'élève à 572 k€ en 2015 mais diminue pour atteindre 82 k€ en 2018. »

Le montant des redevances perçues par la Métropole n'a pas diminué. Suite aux remarques de la Trésorerie, l'imputation comptable de ces recettes a varié sur le mandat.

7.5.2 LE NIVEAU D'ENDETTEMENT ET LA CAPACITE DE DESENDETTEMENT (PAGE 93)

Page 81 : « L'encours de dette par habitant de 873 € était déjà bien plus élevé en 2014 que celui des établissements comparables (350 €). En 2018, il dépasse 1 306 €, du fait non pas de la métropolisation, mais de la reprise de dette du SMTC pour 135 M€. »

Pour la Métropole, l'encours de la dette 2018 comprend 37,45 M€ de dette récupérable des communes suite aux transferts de compétences et 24,3 M€ de dette récupérable due à l'acquisition des actions GEG à la ville de Grenoble. Ces 2 volumes d'encours sont directement liés à la métropolisation. En retraitant ces éléments, l'encours de dette par habitant est de 1 172 € et non 1 309 € en 2018.

La dette du SMTC est également imputable à la métropolisation dans la mesure où il s'agit des travaux réalisés par le SMTC sur l'espace public des communes, transféré à la Métropole en 2015. En retraitant cet élément supplémentaire, l'encours de dette par habitant est de 929 € et non 1 309 € en 2018.

7.8 LE BILAN FINANCIER DE LA METROPOLISATION AU NIVEAU DU BLOC COMMUNAL (PAGE 103)

Tableau n° 57 : Principaux agrégats financiers des 49 communes de la métropole (page 104)

Les éléments de masse salariale présentés doivent être retraités pour éviter les double-comptes liés à des refacturations de masse salariale :

- entre le Budget Principal et les Budgets Annexes (à titre d'illustration, ces refacturations représentent 15 M€ en 2018),
- entre la Métropole et la ville de Grenoble au titre des services communs (à titre d'illustration, ces refacturations représentent 6,4 M€ en 2018).

7.9 LA SITUATION FINANCIERE PROSPECTIVE (PAGE 107)

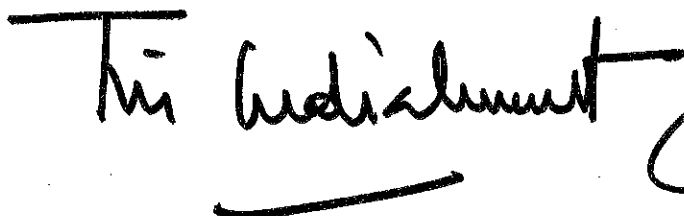
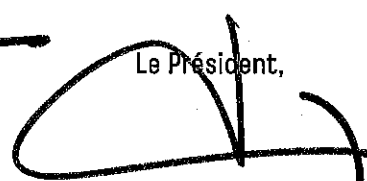
Page 107: « Les hypothèses de la métropole, hors crise sanitaire, sont trop optimistes, en particulier s'agissant des évolutions du produit de la fiscalité de 2,6 % par an (sans hausse des taux), alors que sur la période 2014-2018, ses bases ont progressé en moyenne de 1,9 % (hors pondération), et que le produit de sa fiscalité ménages et entreprises (TH, TF, CFE, CVAE) a augmenté de 1,73 % en moyenne pondérée. »

Les hypothèses d'évolution de la fiscalité sont conformes à la moyenne des évolutions annuelles 2014 - 2018 pour les bases de CFE (moyenne de 2,7 %) et pour la CVAE (moyenne de 2,54 %). Elles sont plus optimistes pour les bases de TH (moyenne de 1,2 %) mais tiennent compte des évolutions enregistrées ces 2 dernières années de 2,1 % en 2018 et 4,3 % en 2019.

Enfin, il est à noter que sur la période prospective, il n'y a pas de prévisions de rôles supplémentaires ce qui est une approche très prudente qui nuance les estimations faites sur les bases.

En conséquence, les hypothèses retenues sur la fiscalité semblent cohérentes et en aucun cas trop optimistes.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations les meilleures.


Le Président,

Christophe FERRARI

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

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

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr