



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

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION  
GRAND ANNECY  
(Département de la Haute-Savoie)**

**Exercices 2014 et suivants**

**Observations définitives  
délibérées le 07/10/2021**

## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>6</b>
<b>1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME</b> .....	<b>8</b>
<b>2- LA REFONDATION DU CADRE COMMUNAUTAIRE</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1- Le projet de territoire</b> .....	<b>10</b>
<b>2.2- Les documents de gouvernance</b> .....	<b>11</b>
2.2.1- Les statuts .....	11
2.2.2- Le règlement intérieur.....	11
2.2.3- Le pacte de gouvernance .....	12
<b>2.3- Les instances de gouvernance et leur fonctionnement</b> .....	<b>13</b>
2.3.1- Le conseil communautaire, organe de représentation des communes....	13
2.3.2- L'exécutif communautaire .....	15
2.3.3- Les autres instances.....	15
<b>2.4- Les compétences et l'intérêt communautaire</b> .....	<b>17</b>
2.4.1- Le cadre réglementaire des compétences communautaires .....	17
2.4.2- Les compétences initiales de l'agglomération et la définition de l'intérêt communautaire.....	17
2.4.3- Les compétences restituées aux communes et l'intégration fiscale .....	19
2.4.4- Les évolutions de compétences après la fusion.....	20
<b>2.5- Les relations financières avec les communes</b> .....	<b>21</b>
2.5.1- Les flux financiers institués à la création de l'intercommunalité .....	22
2.5.2- L'absence de pacte financier et fiscal .....	24
<b>2.6- Conclusion intermédiaire</b> .....	<b>25</b>
<b>3- L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1- L'organisation de l'administration dans le cadre de la fusion</b> .....	<b>26</b>
3.1.1- Les conséquences de la fusion.....	26
3.1.2- L'organisation des services.....	26
<b>3.2- Les ressources humaines</b> .....	<b>27</b>
3.2.1- L'évolution des effectifs .....	27
3.2.2- Le temps de travail .....	31
3.2.3- L'évolution des dépenses de personnel.....	32
<b>3.3- La mutualisation des services</b> .....	<b>33</b>
3.3.1- La mutualisation au sein de la C2A.....	33
3.3.2- Un nouveau projet du Grand Annecy.....	34
<b>3.4- Le service facturier</b> .....	<b>35</b>
<b>3.5- La sécurité informatique</b> .....	<b>37</b>
<b>3.6- Conclusion intermédiaire</b> .....	<b>38</b>
<b>4- LA FIABILITÉ ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE</b> .....	<b>38</b>
<b>4.1- Le périmètre de l'établissement public</b> .....	<b>38</b>
<b>4.2- La qualité de l'information financière</b> .....	<b>39</b>
4.2.1- L'information des élus.....	39
4.2.2- Les documents budgétaires et comptables.....	40
4.2.3- La mise en ligne de l'information budgétaire et financière.....	41
<b>4.3- La qualité des prévisions budgétaires</b> .....	<b>42</b>
4.3.1- La prévision budgétaire .....	42
4.3.2- Les restes à réaliser .....	43
<b>4.4- La gestion comptable du patrimoine</b> .....	<b>44</b>
4.4.1- Des discordances importantes entre l'inventaire et l'état de l'actif.....	44
4.4.2- Une faible et irrégulière intégration comptable des immobilisations .....	45
<b>4.5- Conclusion intermédiaire</b> .....	<b>47</b>
<b>5- LA SITUATION FINANCIÈRE</b> .....	<b>47</b>
<b>5.1- La formation de l'autofinancement</b> .....	<b>48</b>
5.1.1- L'évolution des produits de gestion.....	49

5.1.2-	Les charges de gestion.....	53
<b>5.2-</b>	<b>L'investissement.....</b>	<b>54</b>
5.2.1-	Le financement des investissements.....	54
5.2.2-	Les investissements réalisés.....	55
<b>5.3-</b>	<b>L'analyse du bilan.....</b>	<b>56</b>
5.3.1-	L'encours de la dette.....	57
5.3.2-	Le fonds de roulement et la trésorerie.....	58
<b>5.4-</b>	<b>Les conséquences de la crise de la COVID.....</b>	<b>59</b>
<b>5.5-</b>	<b>Conclusion intermédiaire.....</b>	<b>59</b>
<b>6-</b>	<b><u>LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS.....</u></b>	<b><u>60</u></b>
<b>6.1-</b>	<b>Le cadre d'exercice de la compétence.....</b>	<b>60</b>
6.1.1-	Les acteurs.....	60
6.1.2-	L'organisation de la compétence sur le bassin annécien.....	62
6.1.3-	L'organisation des services.....	62
<b>6.2-</b>	<b>La prévention des déchets.....</b>	<b>63</b>
6.2.1-	La programmation.....	63
6.2.2-	L'accompagnement des usagers et la politique de prévention.....	64
6.2.3-	La tarification incitative.....	64
<b>6.3-</b>	<b>La collecte des déchets ménagers et assimilés.....</b>	<b>65</b>
6.3.1-	L'harmonisation des règles de la collecte.....	66
6.3.2-	Les circuits de collecte.....	68
6.3.3-	Les équipements de collecte.....	68
6.3.4-	La collecte des emballages plastiques.....	69
6.3.5-	La collecte des bio-déchets.....	70
6.3.6-	La collecte en déchèterie.....	70
6.3.7-	Les erreurs de tri.....	72
<b>6.4-</b>	<b>Le traitement des déchets.....</b>	<b>73</b>
6.4.1-	L'exercice de la compétence traitement.....	73
6.4.2-	Les conséquences financières de la diminution des volumes d'OMR traités.....	74
<b>6.5-</b>	<b>Le financement du service public de gestion des déchets.....</b>	<b>78</b>
6.5.1-	La TEOM.....	78
6.5.2-	La redevance spéciale.....	79
6.5.3-	La prospective budgétaire.....	79
6.5.4-	L'information de l'assemblée et des usagers.....	80
<b>6.6-</b>	<b>Conclusion partielle.....</b>	<b>80</b>
<b>7-</b>	<b><u>ANNEXES.....</u></b>	<b><u>82</u></b>
7.1-	<b>ANNEXE 1 : Carte de la CA Grand Annecy.....</b>	<b>82</b>
7.2-	<b>ANNEXE 2 : Suites données aux recommandations du précédent rapport.....</b>	<b>83</b>
7.3-	<b>ANNEXE 3 : Compétences de la CA « Grand Annecy ».....</b>	<b>84</b>
7.4-	<b>ANNEXE 4 : Bilan de la mutualisation.....</b>	<b>85</b>
7.5-	<b>ANNEXE 5 : Modes de collecte et de traitement par nature de déchets..</b>	<b>86</b>
7.6-	<b>ANNEXE 6 : Nature des déchets, modes de collecte et modes de traitement.....</b>	<b>87</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Grand Annecy à compter de 2014. Ses observations portent notamment sur la création et la gouvernance de la nouvelle intercommunalité, son organisation, la fiabilité de ses comptes, sa situation financière, et le service public de gestion des déchets, dans le cadre d'une enquête conduite par la Cour des comptes.

Le Grand Annecy a été créé le 1er janvier 2017 par la fusion de cinq intercommunalités du bassin annécien. Cette création s'inscrit dans le cadre d'une recomposition territoriale parmi les plus importantes du territoire français, qui dépassant la seule fusion, a concerné de nombreuses communes, notamment la commune nouvelle d'Annecy, mais également plusieurs structures de coopération intercommunale (syndicats, régies, etc.).

Le projet de création du Grand Annecy trouve son origine dans les contraintes géographiques du territoire, entre lac et montagne qui en complexifie le développement. Les enjeux du territoire dépassant largement les frontières des intercommunalités, celles-ci ont décidé de se regrouper au sein d'une structure intercommunale missionnée pour assurer un développement plus homogène et équilibré. Le Grand Annecy a donc été doté des compétences stratégiques et structurantes en matière d'aménagement du territoire, de transport et de développement économique, tandis que les communes ont été confortées dans leurs missions de services de proximité. Ces dernières ont notamment repris la compétence en matière de sport et de culture. Ainsi, et en dépit de la fusion, l'intégration communautaire demeure relativement faible.

Quatre ans après la fusion, le Grand Annecy est doté de tous les outils nécessaires à sa gouvernance, notamment un projet de territoire et un pacte de gouvernance cohérents avec les objectifs qui ont prévalu à sa création. Pour les mettre en œuvre, la collectivité s'apprête à rendre public son plan pluriannuel d'investissement. Elle est également invitée à réfléchir sur l'opportunité de se doter d'un pacte financier et fiscal, ainsi que de statuts rénovés. Ses instances fonctionnent de manière satisfaisante, et incluent largement les communes mais également les habitants.

Le nouvel établissement public, héritier de l'ex-communauté d'agglomération d'Annecy, était peu doté en moyens humains à sa création et a vu ses effectifs croître régulièrement. Son taux de vacance d'emplois important, inhérent aux difficultés de recrutement propres au bassin économique local, devrait l'inciter à développer des mutualisations, notamment avec la commune d'Annecy, et à limiter les doublons en interne. En outre, les liens entre l'agglomération et son centre intercommunal d'action sociale devront être régularisés, notamment en ce qui concerne les 600 agents qui bien qu'affectés au centre sont employés et rémunérés à tort par l'agglomération, dont ils représentent 50 % des effectifs.

La situation financière du Grand Annecy est saine. L'établissement public bénéficie de bases fiscales dynamiques, dont le produit augmente plus rapidement que ses charges. Il dégagne des marges budgétaires importantes, lui permettant d'autofinancer l'essentiel de ses investissements et de limiter son recours à l'emprunt. Peu endetté, il bénéficie de conditions d'emprunt favorables et dispose d'un fonds de roulement et une trésorerie confortable.

En matière de gestion des déchets, le Grand Annecy a hérité de modes d'organisation différents et a peu à peu harmonisé la gestion sur l'ensemble de son territoire. Il lui revient désormais d'aboutir sur plusieurs chantiers importants : finaliser son programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés, mettre en place l'extension de la consigne de tri et prendre une décision sur la mise en œuvre d'une tarification incitative.

L'organisation de la compétence « traitement des déchets », répartie entre le syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA) et l'agglomération, apparaît irrégulière. Au-delà du seul enjeu de légalité, cet éclatement nuit surtout à la cohérence de la politique publique des déchets, à l'homogénéité du service et à la lisibilité des financements. La diminution régulière des volumes de déchets ménagers envoyés vers l'incinérateur géré par le SILA questionne en outre l'équilibre économique de ce syndicat, dont le Grand Annecy est le principal financeur et adhérent et, à ce titre, le principal garant. Cette tendance de fond dans l'économie des déchets implique une réflexion à une échelle plus vaste que l'agglomération dans laquelle le Grand Annecy devra prendre part en tant que détenteur de la compétence.

## **RECOMMANDATIONS**

**Recommandation n° 1** : consolider les statuts dans un document unique.

**Recommandation n° 2** : adopter un pacte financier et fiscal incluant un volet relatif aux mutualisations.

**Recommandation n° 3** : achever la délégation de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » au CIAS, en lui transférant les postes budgétaires et les agents qui les occupent, et en supprimant la DGA « Personnes âgées » de son organigramme.

**Recommandation n° 4** : se mettre en conformité avec la réglementation sur le temps de travail en mettant fin aux congés irréguliers.

**Recommandation n° 5** : mettre à jour l'inventaire physique et comptable en s'assurant de sa concordance avec l'état de l'actif du comptable public dans les meilleurs délais.

**Recommandation n° 6** : adopter rapidement le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), en adaptant les objectifs à atteindre en matière de réduction des déchets, afin de se mettre en conformité avec la loi.

**Recommandation n° 7** : se mettre en conformité avec l'article L. 2224-13, al. 2 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que la compétence traitement des déchets soit intégralement exercée par une seule collectivité publique.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Annecy pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 20 juillet 2020, adressée à Mme Frédérique Lardet, présidente de l'établissement depuis le 16 juillet 2020. Son prédécesseur, M. Jean-Luc Rigaut, président depuis 2007, a été informé par courrier envoyé à la même date.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gouvernance ;
- l'organisation de l'établissement public ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- la prévention et la gestion des déchets.

Le thème de contrôle relatif à la prévention et la gestion des déchets s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. Les conditions du contrôle ont été marquées par une cyberattaque, dont le Grand Annecy a été victime en fin d'année 2020. Un point sur la sécurité informatique a donc été intégré.

L'entretien de clôture de l'instruction, prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 7 avril 2021 avec Mme Lardet. Il a eu lieu avec M. Rigaut le 9 avril 2021.

Lors de sa séance du 6 mai 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 24 juin à Mme Frédérique Lardet, M. Jean-Luc Rigaut. Des extraits ou communications administratives ont été adressés au tiers et autorités concernés.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 octobre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## 1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

La communauté d'agglomération Grand Annecy (cf. carte en annexe § 7.1-) se situe dans le sud-ouest du département de la Haute-Savoie. Elle forme un arc allant du massif des Bauges, au sud, englobant la majeure partie du bassin du lac d'Annecy au centre, et s'étendant jusqu'au plateau des Glières au nord.

Née de la fusion de cinq intercommunalités le 1<sup>er</sup> janvier 2017, Grand Annecy rassemble les anciennes communautés de communes du Pays de Fillière, du Pays d'Alby, de la rive gauche du lac d'Annecy, de la Tournette et la communauté d'agglomération d'Annecy. Elle regroupe 34 communes, dont 20 ont moins de 2 000 habitants. La ville-centre est la commune nouvelle d'Annecy, créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par la fusion d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod, soit six des treize communes de l'ancienne communauté d'agglomération d'Annecy.

D'autres communes ont également fusionné sur le territoire, créant un mouvement de recomposition territorial<sup>1</sup> parmi les plus importants du territoire national. La communauté d'agglomération Grand Annecy est ainsi la deuxième d'Auvergne Rhône-Alpes en terme de population<sup>2</sup>. Depuis 2020 les fonctions de maire d'Annecy et de président de la communauté d'agglomération ne sont plus exercées par la même personne.

**Tableau 1 : Communautés ayant constitué la CA Grand Annecy**

	2016		2019	
	Nb de communes	Population	Nb de communes	Population
Communauté d'agglomération d'Annecy	12	145 579	6	207 562
Communauté de communes du Pays de Fillière	9	17 559	5	
Communauté de communes du Pays d'Alby	11	13 366	11	
Communauté de communes de la Rive Gauche du Lac d'Annecy	7	11 860	7	
Communauté de communes de la Tournette	4	6 684	4*	
Total :	43	195 048	34	

\*dont une commune fusionnée avec une autre d'une intercommunalité voisine

Source : Ministère de l'Intérieur (Base nationale sur l'intercommunalité – Banatic)

La communauté d'agglomération Grand Annecy comptait 207 562 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>3</sup> (dont 134 000 pour la seule commune nouvelle d'Annecy) sur un territoire de 537 km<sup>2</sup>.

Sur la période 2012-2017, l'agglomération a connu un accroissement de population parmi les plus importants du territoire métropolitain, avec en moyenne + 1,3 % par an. Cette pression démographique, sur un territoire à forte image et complexe à aménager, représente un enjeu majeur pour les collectivités territoriales pour la fourniture des services à la population (logement, qualité de l'air gestion de l'eau et des déchets, etc.). La question des transports mobilise en particulier fortement l'établissement public et le conseil communautaire.

Les indicateurs de niveau de vie apparaissent parmi les plus favorables de la région Auvergne-

<sup>1</sup> Plusieurs régies, syndicats, etc. ont également disparu dans le cadre des fusions de communes et d'EPCI.

<sup>2</sup> Après Valence Romans Agglo, ce qui la place en 18<sup>ème</sup> position des communautés d'agglomération (sur 90) en termes de population au niveau national, mais également devant les cinq plus petites communautés urbaines (sur 13). Sous réserve du maintien de sa croissance démographique, la CA Grand Annecy dépassera bientôt les métropoles de Brest et de Metz en terme de population. Source : Les collectivités locales en chiffre - 2019.

<sup>3</sup> Population totale légale en vigueur en 2020, millésimée 2017 (source : insee.fr).

Rhône-Alpes tant en termes de revenu moyen (25,6 k€ contre 21,8 k€) que de taux de pauvreté (8,1 % contre 12,5 %). La part des ménages imposés sur le revenu est, de ce fait, nettement supérieure à moyenne nationale (60 % contre 54 %)<sup>4</sup>. Et la situation de l'emploi y est également plus favorable que sur le reste de la région (5,2 % de chômeurs au dernier trimestre 2019, contre 7 % dans la région ARA et 7,9 % au niveau national)<sup>5</sup>. L'influence de la Suisse et de ses travailleurs transfrontaliers est réelle, même si elle est moins forte que dans les parties les plus septentrionales du département (région d'Annemasse ou du nord-Chablais).

La région d'Annecy bénéficie en effet d'une situation économique favorable, comme l'ensemble du département de la Haute-Savoie. Son territoire héberge un tissu d'entreprises dense, tourné vers les industries de pointe à forte valeur ajoutée. L'économie du secteur tertiaire est l'autre axe de développement économique du territoire. L'agglomération a ainsi développé quatre pôles d'excellence rassemblant des entreprises, des écoles et des centres de recherche & développement dans les secteurs de l'électronique<sup>6</sup>, du multimédia, du sport (avec notamment une filière universitaire dédiée) et du tourisme d'affaires.

La ville-centre accueille un réseau d'établissements d'enseignement supérieur dense, avec l'université Savoie-Mont-Blanc (implantée à Annecy et Chambéry) et neuf écoles ou établissements de formation continue, soit au total près de 8 000 étudiants. La CA Grand Annecy s'attache à développer la marque et la destination Annecy autour d'un label qu'elle a créé, « Annecy Mountains », destiné à promouvoir le territoire, l'installation d'entreprises et de nouveaux habitants.

L'équilibre du territoire est au cœur des compétences de la nouvelle agglomération. La contrainte territoriale, liée à la place de la montagne et du lac, a conduit à une forte densification du cœur de la nouvelle communauté d'agglomération alors que le reste du territoire garde un caractère rural marqué. La ville-centre regroupe ainsi 70 % des habitants<sup>7</sup> et porte l'essentiel du dynamisme économique. Pour cette raison l'agglomération conduit en parallèle deux projets de développement :

- promouvoir les mobilités douces en cœur d'agglomération afin de résorber les problèmes de circulation ;
- favoriser l'essor d'autres pôles urbains sur le territoire, à la fois sur le plan économique en facilitant l'installation d'entreprises et sur l'habitat, de façon à assurer un développement plus homogène de l'agglomération et limiter les mobilités en rapprochant les pôles d'activité économique et les zones d'habitat.

L'objectif général est de préserver le cadre de vie de la ville-centre, perçu comme de plus en plus dégradé par une pression démographique trop importante et des indicateurs de pollution de l'air encore préoccupants<sup>8</sup>, tout en assurant le développement du reste du territoire.

Un tableau permet de présenter succinctement l'établissement public en termes de population, de budget et d'effectifs.

<sup>4</sup> Source : INSEE, chiffres 2018.

<sup>5</sup> Source : DIRECCTE.

<sup>6</sup> Avec en particulier un site de l'entreprise d'engrenage « NTN-SNR Roulements » où travaillent plus de 1 000 salariés et un cluster d'entreprises, le « CIMEO » - Cluster for Innovation in Mechatronics.

<sup>7</sup> Au conseil communautaire élu en 2020, 47 conseillers sur 95 proviennent de la commune d'Annecy.

<sup>8</sup> Le Grand Annecy adhère à l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air « Atmo – Auvergne-Rhône-Alpes », et coordonne avec elle la mise en place du suivi et des indicateurs d'évaluation. Un diagnostic de la qualité de l'air dans l'agglomération d'Annecy est ainsi publié depuis 2010 par cette association.

**Tableau 2 : Principales données organisationnelles et financières**

Population	207 562 hab.	Effectifs	1010,35 ETP
Recettes de fonctionnement*	77,6 M€	Dépenses d'investissement	63 M€
Charges de personnel	31 M€	Recettes d'investissement	63 M€
Résultat de fonctionnement	11,3 M€		

\*Hors fiscalité reversée

Source : INSEE, pour la population (chiffre 2020) et collectivité, pour les autres données (effectifs : chiffres 2019 ; budget : comptes de gestion 2020 - chiffres provisoires)

En raison du changement significatif de périmètre de 2017, l'analyse de la gouvernance et de l'organisation des services porte uniquement sur les conditions de création et de fonctionnement de la communauté d'agglomération Grand Annecy ; l'analyse de la fiabilité des comptes porte principalement sur la situation de l'établissement actuel et, subsidiairement, sur celle de la communauté d'agglomération d'Annecy (C2A), dont la plupart des procédures de gestion ont été reprises ; l'analyse financière et la gestion des déchets porte principalement sur l'établissement actuel et, subsidiairement, sur la situation financière agrégée des cinq EPCI précédents pour la période 2014-2016.

Le précédent rapport d'observations définitives, concernant la communauté d'agglomération d'Annecy, notifié le 27 janvier 2016, portait sur les exercices 2009 à 2013. Il formulait quatre recommandations et plusieurs observations, détaillées en annexe 7.2- du présent rapport.

## **2- LA REFONDATION DU CADRE COMMUNAUTAIRE**

### **2.1- Le projet de territoire**

Les élus du Grand Annecy ont souhaité élaborer un projet de territoire de long terme avec les habitants. Baptisé « Imagine le Grand Annecy », il vise à orienter l'action de la communauté pour les années 2020-2050 afin de répondre aux problématiques qui nécessiteront des investissements importants engageant l'établissement public dans le temps long : les transports, le logement et le développement économique.

Les élus, les acteurs socio-économiques et institutionnels, les services, ainsi que la population de l'agglomération, ont au préalable travaillé sur les préoccupations des habitants lors de plusieurs séminaires et ateliers qui se sont tenus en 2017-2018. 350 propositions ont été élaborées autour de plusieurs scénarios. Celles-ci ont alors été soumises aux acteurs - dont près de 120 habitants qui s'étaient portés volontaires - à l'occasion d'un « grand atelier » le 30 juin 2018.

Après avoir été restituée publiquement le 6 décembre 2018 auprès de 900 habitants, partenaires et élus, la démarche a été entérinée par l'assemblée délibérante le 7 février 2019. Neuf ambitions ont été retenues se déclinant en 90 objectifs, non hiérarchisés et de différents niveaux : certains plus théoriques à horizon lointain, d'autres plus concrets de court ou moyen terme. Un document complet les présentant a été mis en ligne sur le site internet de l'établissement public.

Un « observatoire citoyen », rassemblant 90 habitants tirés au sort, a été créé en juin 2019, avec pour objectif de pérenniser dans le temps le suivi de l'avancée des 90 objectifs. En décembre 2019, le premier rapport des membres de l'observatoire était ainsi publiquement remis aux élus de l'agglomération.

Ce projet devait permettre de donner un cadre et une direction à un territoire dont l'identité restait à construire. Celui-ci revêt avant tout un caractère d'engagement politique et contient peu d'objectifs opérationnels. De fait, ses réalisations seront difficilement évaluables.

L'élaboration du projet de territoire a été voulu comme le préalable à la rédaction des documents stratégiques de gouvernance : prospective financière 2020-2025 présentée en novembre 2020, pacte de gouvernance, approuvé le 25 mars 2021. En outre, à la clôture de l'instruction, le plan pluriannuel d'investissement 2021-2026 était en voie d'être finalisé. En revanche, à cette même date, le principe même de pacte financier et fiscal était encore à l'étude.

## 2.2- Les documents de gouvernance

### 2.2.1- Les statuts

Une communauté d'agglomération doit disposer de statuts, qui font partie intégrante de sa procédure de création<sup>9</sup>. Les statuts définissent l'organisation de la communauté et fixent son cadre institutionnel. Il est également de bonne pratique que les statuts d'un EPCI contiennent tous les éléments essentiels de son organisation.

En dehors de l'arrêté préfectoral n° 2016-0056 du 29 juillet 2016 portant fusion et création de la communauté d'agglomération Grand Annecy et des arrêtés préfectoraux successifs pris à l'occasion de modifications de compétences intervenues ultérieurement<sup>10</sup>, le Grand Annecy ne dispose pas formellement de statuts. Ces arrêtés, non consolidés dans un seul et même document, complexifient dès lors l'accès à l'information. En outre, ils ne sont établis qu'au format minimal prévu par les textes, alors même que l'ex-C2A disposait de statuts plus développés, intégrant les règles essentielles de son organisation, comme cela est constaté pour la très grande majorité des intercommunalités, notamment celles de l'importance d'Annecy.

La chambre recommande au Grand Annecy de consolider ses statuts dans un document unique.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice s'est engagée à procéder à une consolidation des arrêtés de compétences dès la prochaine modification statutaire.

### 2.2.2- Le règlement intérieur

Le règlement intérieur a pour vocation de préciser les règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante de la communauté d'agglomération<sup>11</sup>, et en particulier :

- les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire ;
- les conditions de consultation, par les conseillers communautaires, des projets de contrats ou de marchés ;
- les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales ;
- les modalités du droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité dans les bulletins d'information générale diffusés par la communauté.

<sup>9</sup> Article L. 5211-5, §1 CGCT.

<sup>10</sup> Arrêté préfectoral n° 2017-0070 du 26 juillet 2017 portant transfert de la compétence GEMAPI, arrêté préfectoral n° 2018-0066 du 21 décembre 2018 portant modification du périmètre de compétences du Grand Annecy).

<sup>11</sup> Art. L. 2312-1, L. 2121-12 et L. 2121-27-1 du CGCT, applicables en vertu de l'article L. 5211-1 du même code.

En dehors de ces règles, l'établissement du règlement intérieur repose sur les principes de liberté de présentation, de contenu et d'organisation. Pour autant, le règlement intérieur des assemblées délibérantes ne peut en toute cohérence traiter que des sujets relevant de la compétence, de l'organisation et du fonctionnement de celles-ci.

Le conseil communautaire a bien procédé à l'établissement de ses règlements intérieurs dans les six mois qui suivent son installation, conformément à l'article L.2121-8 du CGCT. Les règlements intérieurs approuvés sur la période n'appellent pas d'observations particulières quant à leur légalité.

Certaines de ses dispositions de ce règlement ne relèvent traditionnellement pas du périmètre habituel d'un règlement intérieur, qui concerne généralement l'organisation et le fonctionnement de l'assemblée communautaire et ses relations avec les autres organes de la communauté. C'est le cas notamment des dispositions relatives à la conférence des maires (article 31) ou encore au rapport annuel d'activité (article 6). Ces dispositions relèvent généralement d'un niveau de normes supérieur : statuts, voire pacte de gouvernance pour celles qui traitent des relations avec les communes membres.

Dans sa réponse, la collectivité explique ce choix par un souci de souplesse dans la définition des règles au plus proche des conseillers, ainsi que par un souci de simplicité, toutes les règles de fonctionnement étant inscrites dans un seul document.

### 2.2.3- Le pacte de gouvernance

À l'automne 2016, les intercommunalités créatrices du Grand Annecy ont entamé l'élaboration de leur pacte intercommunal, présenté à la conférence des maires<sup>12</sup>, début 2017 puis adopté par le conseil communautaire le 18 mai 2017. Ce pacte de confiance se voulait la « *charte de gouvernance du Grand Annecy* », un document fondateur constituant un socle des idées et valeurs devant gouverner la politique de l'agglomération. Il identifiait quatre priorités :

- - « Le maintien du dynamisme économique et le développement de l'emploi », en lien avec les compétences « développement économique » et « tourisme » ;
- - « L'aménagement cohérent et complémentaire du territoire », en lien avec les compétences « aménagement du territoire » et « mobilité et transports » ;
- - « La réponse aux besoins de chacun en maîtrisant la dépense publique », appelée à prévaloir pour l'exercice des compétences « collecte des déchets », « eau potable » et « personnes âgées » ;
- - L'application du principe de subsidiarité par « la reconnaissance des communes comme entités de base des services publics », la mise en œuvre des compétences de proximité devant demeurer l'apanage de l'échelon communal, l'agglomération n'étant appelée à le suppléer que pour les seules problématiques excédant cet échelon. Cette priorité s'est notamment traduite dès avant la création du Grand Annecy par la restitution aux communes des compétences « petite enfance » et « gestion des équipements sportifs et culturels ».

La portée réelle de ces engagements apparaît difficile à mesurer dans la mesure où aucune règle prescriptive n'y a été attachée. Ainsi, l'évaluation de la nouvelle organisation et son impact sur la maîtrise des dépenses publiques, pourtant prévue par le texte, n'a pas été réalisée<sup>13</sup>. Le pacte de confiance n'a par ailleurs pas réellement le caractère d'une « charte de gouvernance » qui viendrait organiser le cadre institutionnel local en tant que tel.

En juillet 2020, le conseil de communauté du Grand Annecy nouvellement élu a décidé

<sup>12</sup> La conférence des maires réunit les maires des 34 communes de l'agglomération.

<sup>13</sup> Le pacte de confiance dispose qu'« une évaluation à moyen et long termes de cette nouvelle organisation et de son impact sur la maîtrise des dépenses publiques sera menée ».

l'élaboration d'un pacte de gouvernance<sup>14</sup>. La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « engagement et proximité », entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2020, incite les intercommunalités à s'engager dans une telle démarche afin de définir le cadre des relations entre les communes et leur intercommunalité. Un tel document reste toutefois facultatif. La décision d'y recourir ou non fait, en revanche, obligatoirement l'objet d'un débat en début de mandature. En cas d'accord de l'assemblée communautaire, il doit être adopté dans un délai de neuf mois à compter des élections municipales et communautaires, après avis des communes.

Son contenu est libre, mais le CGCT indique les éléments qui peuvent utilement y figurer. Ce pacte doit notamment permettre de repenser et renforcer les liens entre les élus et l'intercommunalité, de mieux définir le rôle de chaque acteur du territoire et d'associer les communes à l'élaboration des politiques publiques - selon les compétences transférées.

Le pacte de gouvernance du Grand Annecy a été adopté le 25 mars 2021. Ce document respecte les dispositions de la loi « Engagement et proximité » et n'appelle pas d'observations particulières.

### 2.3- Les instances de gouvernance et leur fonctionnement

#### 2.3.1- Le conseil communautaire, organe de représentation des communes

Le conseil communautaire constitue l'organe délibérant de la communauté. Ses membres sont élus au suffrage universel direct depuis la loi du 17 mai 2013.

##### 2.3.1.1- La composition du conseil communautaire

Le nombre de conseillers communautaires, initialement fixé à 93<sup>15</sup>, a été porté à 95 sièges à l'issue des élections municipales et communautaires de 2020<sup>16</sup>. La commune nouvelle d'Annecy dispose désormais de 47 sièges (soit la majorité absolue moins un, ainsi que le requiert l'article L. 5211-6-1 du CGCT) et les 33 autres communes des 48 sièges restants. Elle traduit les enjeux de gouvernance de la nouvelle agglomération où coexistent des territoires très ruraux et une ville-centre très peuplée.

**Tableau 3 : Répartition des sièges par communes au sein du conseil communautaire**

	2017	2020
Annecy (commune nouvelle)	46	47 (↗)
Fillière (commune nouvelle)	5	5 (→)
Epagny-Metz-Tessy (commune nouvelle)	4	4 (→)
Poisy	4	4 (→)
Saint-Jorioz	3	3 (→)
Sévrier	2	2 (→)
Talloires-Montmin (commune nouvelle)	2	1 (↘)
Groisy	1	2 (↗)
Villaz	1	2 (↗)
25 autres communes	1	1 (→)

Source : Arrêté préfectoral n° 2016-97 du 16 décembre 2016

Alors que les femmes représentent 42 % du conseil communautaire, elles ne sont plus que 30 % au bureau, avec - outre la présidente, quatre vice-présidences sur onze et trois mandats de conseillères déléguées sur huit. Il s'agit d'une progression par rapport à la mandature précédente, dans laquelle 32 % des sièges de l'assemblée communautaire étaient détenus

<sup>14</sup> Cf. Délibération n° 2020-306 du 30 juillet 2020.

<sup>15</sup> Arrêté préfectoral n° 2016-97 du 16 décembre 2016, faisant application des § II à VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, lesquels organisent une répartition proportionnelle des sièges au sein de l'organe délibérant.

<sup>16</sup> Arrêté préfectoral n° 2019-59 du 24 octobre 2019.

par des femmes, et 25 % au bureau, soit 30 femmes sur 93 délégués, et quatre femmes sur les 24 membres du bureau. Le Grand Annecy apparaît, en outre, plus paritaire que la moyenne des conseils communautaires des EPCI de la strate équivalente (100 000 à 300 000 habitants), dans lesquels 35,8 % des sièges sont détenus par des femmes en moyenne nationale et seulement 9 % des présidences<sup>17</sup>.

#### 2.3.1.2- *Le fonctionnement du conseil communautaire*

Le conseil communautaire s'est réuni au rythme prescrit par le CGCT<sup>18</sup>, hormis entre février et juillet 2020 en raison du contexte pandémique de la CoVid-19.

Le conseil communautaire ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente<sup>19</sup>. Les procès-verbaux des réunions ne permettent pas d'attester que la vérification du quorum est réalisée en début de séance. Une plus grande vigilance a été appelée sur le respect de cette formalité substantielle de fonctionnement d'une assemblée démocratique locale et l'ordonnatrice s'est engagée à acter désormais ce point auxdits procès-verbaux. En tout état de cause, la chambre a pu vérifier que le quorum a toujours été respecté sur la période 2017-2020. On note en revanche une augmentation régulière de l'absentéisme, qui s'infléchit en 2020.

**Tableau 4 : Assiduité des élus aux séances du conseil communautaire sur l'année 2019**

	2017	2018	2019	2020
Nombre moyen de conseillers absents aux séances du conseil dans l'année	19	24	27	12

Source : Grand Annecy – Procès-verbaux du conseil

La qualité juridique des délibérations communautaires échantillonnées n'appelle pas d'observations particulières quant à leurs visas, à leur motivation, ou encore à leur signature.

Le conseil a délégué au président et au bureau une partie de ses attributions, comme le permet le CGCT : par délibération n° 2020-278 du 16 juillet 2020 - pour le président, et par délibération n° 2020-277 du même jour<sup>20</sup> - pour le bureau. Ces délégations respectent les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT : l'exécutif communautaire peut intervenir au nom et pour le compte du conseil dans « les domaines de gestion courante ou pour l'application de délibérations-cadres », l'organe délibérant se réservant « l'examen des dossiers stratégiques, ou qui impliquent un engagement politique ou financier important, ou encore qui déterminent le cadre d'une intervention ou d'une participation du Grand Annecy ».

Il est régulièrement rendu compte des délégations au président.

#### 2.3.1.3- *Les commissions*

Les commissions de l'assemblée sont prévues par le règlement intérieur. Elles constituent le cadre d'échanges et de travail dans lequel les élus instruisent les affaires ayant trait à la communauté dans leurs domaines de compétences respectifs. Elles ne prennent donc pas de décisions mais rendent des avis. Elles sont permanentes et fonctionnent pour la durée du mandat du conseil.

<sup>17</sup> Source : bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 146 du mois de novembre 2020.

<sup>18</sup> Article L. 5211-11 : « l'organe délibérant (...) se réunit au moins une fois par trimestre ».

<sup>19</sup> L'article L. 2121-17 du CGCT, rendu applicable par renvoi de l'article L.5211-1 du même code.

<sup>20</sup> Délibération elle-même modifiée par délibération n° 2020-354 du 24 septembre 2020.

Six commissions thématiques ont été instituées à la création du Grand Annecy<sup>21</sup>, couvrant les principaux domaines de compétences de l'agglomération. Elles ont été remaniées en 2020 et leurs dénominations précisées<sup>22</sup> :

- - finances & administration générale ;
- - économie & enseignement supérieur ;
- - grand âge & autonomie ;
- - transition écologique & environnement ;
- - infrastructures & mobilités ;
- - aménagement du territoire & habitat.

La composition des commissions respecte le principe de la représentation proportionnelle visant à permettre l'expression pluraliste des élus<sup>23</sup>. Des conseillers municipaux non élus au conseil communautaire peuvent en outre en faire partie, dans une optique d'implication des élus du territoire<sup>24</sup>.

Des « feuilles de route » ont été confiées aux commissions par l'exécutif afin d'encadrer leurs travaux en application du projet de mandat. Ces feuilles de routes ont, au préalable, été entérinées par la conférence des maires du 23 octobre 2020.

### 2.3.2- L'exécutif communautaire

#### 2.3.2.1- La présidence

Le président est l'organe exécutif de l'agglomération. Il est seul chargé de l'administration, mais peut déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou à d'autres membres du bureau, et également donner délégation de signature au directeur général, aux directeurs généraux adjoints et aux responsables de service. Les délégations n'appellent pas d'observation. Le président en rend régulièrement compte au conseil.

Un document récapitulatif de l'ensemble des délégations de signature existantes au sein de l'institution permet de disposer d'une information claire et rapide de l'organisation administrative du Grand Annecy. Il s'agit d'une bonne pratique qui permet de disposer d'une vision synoptique des délégations existantes.

#### 2.3.2.2- Le bureau

Le bureau communautaire prépare les délibérations du conseil et assure la gestion des affaires courantes de la communauté. Il a été constitué lors de la première séance historique du conseil communautaire en date 13 janvier 2017, puis renouvelé à l'issue des élections de 2020 par délibération n° 2020-273 du 16 juillet 2020.

Outre le président, qui en préside les travaux, le bureau du Grand Annecy réunit 15 vice-présidents et 11 conseillers communautaires délégués, ce qui apparaît conforme à l'article L. 5211-10 du CGCT. Les vice-présidents sont responsables chacun d'un domaine de compétence et président les séances de travail des commissions. Les 11 conseillers délégués sont issus des communes les plus peuplées de l'agglomération.

### 2.3.3- Les autres instances

<sup>21</sup> Délibération n° 2017/06 du 13 janvier 2017 : commission finances, commission économie, commission personnes âgées, commission environnement, commission mobilité, commission aménagement.

<sup>22</sup> Délibération n° 2020-304 du 30 juillet 2020.

<sup>23</sup> Délibération n° 2020-305 du 30 juillet 2020.

<sup>24</sup> Article 25 du règlement intérieur.

### 2.3.3.1- La conférence des maires

La conférence des maires réunit les exécutifs des communes membres de la communauté. Elle est obligatoire pour toutes les communautés dont le bureau ne comprend pas l'intégralité des maires, ainsi qu'en dispose la loi « engagement et proximité », codifiée au CGCT<sup>25</sup>.

Le règlement intérieur fait de la conférence des maires une instance « pré-décisionnelle » de réflexion, de concertation et d'échanges autour des principaux projets de territoire et grandes orientations stratégiques communautaires<sup>26</sup>. L'article 31 de ce règlement la définit comme « l'instance de concertation et de pilotage politique » sur les orientations stratégiques et les grands projets, tout en spécifiant en même temps qu'elle n'empiète pas sur les « prérogatives du conseil et du bureau communautaires ». Son rôle est « consultatif » et « les débats ne donnent pas lieu à délibération ».

Cette conférence s'est réunie environ neuf fois par an, ce qui apparaît comme un rythme soutenu. Pour les maires des plus petites communes, c'est la seule instance qui leur permet de participer activement au projet intercommunal.

Enfin, les maires se réunissent également pour former la « conférence intercommunale en matière de PLU », le Grand Annecy étant compétent en cette matière.

### 2.3.3.2- Le conseil local de développement

Aux termes de l'article L. 5211-10-1 du CGCT, le conseil de développement permet à la société civile présente sur le territoire de la communauté d'être consultée sur l'élaboration du projet de territoire, ainsi que sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet. Cet organe est donc logiquement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. Il a été créé le 30 juillet 2020 et localement rebaptisé « espace citoyen ».

De 2017 à 2020, il s'est réuni à neuf reprises en assemblée plénière et à 40 reprises pour son bureau. Ses six groupes de travail se sont, eux, réunis à 142 reprises ce qui atteste de l'activité intense de cet organe sur cette période.

**Tableau 5 : Fréquence de réunions du conseil de développement de 2017 à 2020**

Réunions	2017-2018	2019	2020
Assemblée plénière	4	3	2
Bureau	20	11	9
Groupes de travail	26	38	29

Source : Grand Annecy

Les deux premiers groupes de travail mis en place au cours du 1<sup>er</sup> trimestre de l'année 2021 témoignent des projets de la majorité élue en 2020, à savoir un groupe « alimentation et circuit court » visant à accélérer la mise en œuvre du PCAET et un groupe « plan local d'urbanisme intercommunal - Habitat et déplacements » appelé à contribuer à la définition de ce plan à l'horizon 2025.

### 2.3.3.3- La convention des élus municipaux

<sup>25</sup> Article L. 5211-11-3 du CGCT, issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

<sup>26</sup> Le pacte de confiance la définit ainsi comme un « organe faisant office de point d'échanges et de discussions sur les politiques à mettre en œuvre à l'échelle de l'agglomération ».

Cette instance, non prévue par le CGCT, a été instituée par le pacte de confiance de 2017. Elle prend la forme d'une réunion annuelle de l'ensemble des élus municipaux des communes membres du Grand Annecy. Elle a pour objectif de « *permettre [à ces élus] de s'approprier la politique communautaire, dans un souci de cohérence et d'efficacité* ».

Compte tenu du grand nombre d'élus qui s'y trouvent potentiellement rassemblés, cette convention est avant tout un lieu de diffusion et, en définitive, de promotion des politiques communautaires auprès des élus grands annéciens (information descendante). L'intention de faire davantage de cette convention un lieu de partage et de débats sur les problématiques du territoire s'est concrétisée, depuis l'année 2020, par l'organisation de sous-groupes thématiques, géographiques ou mixtes.

## 2.4- Les compétences et l'intérêt communautaire

### 2.4.1- Le cadre réglementaire des compétences communautaires

Les compétences des communautés d'agglomération relèvent de l'article L. 5216-5 du CGCT. Ces compétences sont pour partie obligatoires, pour ce qui concerne les compétences structurantes et stratégiques, et pour partie facultatives, pour ce qui concernent des compétences complémentaires que les communes ont localement décidé de confier à l'intercommunalité.

En cas de fusion d'EPCI, le principe retenu est celui d'une extension des compétences exercées par au moins l'une d'entre elles à l'ensemble des membres de la nouvelle communauté. Les compétences qui ne sont pas destinées à être transférées doivent donc au préalable être restituées aux communes.

Enfin, la loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019, a supprimé la catégorie des compétences optionnelles, pour ne maintenir que les seules compétences obligatoires et facultatives (ou supplémentaires). En l'absence de modification des statuts de l'EPCI, les compétences exercées préalablement au titre des compétences optionnelles demeurent toutefois exercées par la communauté. Un réagencement formel entre les compétences obligatoires et les compétences facultatives sera nécessaire à l'occasion de la prochaine révision statutaire, ce à quoi l'ordonnatrice s'est engagée.

### 2.4.2- Les compétences initiales de l'agglomération et la définition de l'intérêt communautaire

La constitution du Grand Annecy a été précédée d'un travail de réflexion afin de clarifier le partage des compétences entre les communes et l'agglomération. Le principe retenu a été celui de la subsidiarité : l'agglomération exerce les missions stratégiques, de planification ou celles qui impliquent des investissements structurants pour le territoire. Les communes gardent les compétences de proximité.

#### 2.4.2.1- Les compétences de l'agglomération

Les compétences de l'agglomération sont présentées en annexe 7.3-. Trois d'entre elles appellent des observations de la chambre :

Au titre de sa compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire, le Grand Annecy assure la gestion de huit établissements d'hébergement des personnes âgées (EHPAD) et trois résidences autonomie<sup>27</sup>, deux foyers ainsi que des solutions d'accueil temporaire et un service de maintien à domicile. Il s'agit d'une compétence historique de

<sup>27</sup> Ces structures sont des établissements sociaux et médico-sociaux au sens des art. L. 312-1 et *alii* du code de l'action sociale et des familles. Ils ne sont pas dotés de la personnalité morale.

l'agglomération. Par ailleurs, la fusion a conduit le Grand Annecy à reprendre deux EHPAD supplémentaires<sup>28</sup>, dont les murs appartenaient aux intercommunalités mais dont la gestion est confiée à des organismes de droit privé. À la suite du précédent rapport de la chambre, l'agglomération a procédé à la dissolution de l'établissement public intercommunal de l'agglomération d'Annecy (EPI2A), qui assurait la gestion d'une partie de ces établissements et a intégré dans ses effectifs l'ensemble du personnel de cet établissement, de telle sorte que plus de la moitié des effectifs du Grand Annecy relèvent désormais du périmètre du centre intercommunal d'action social (CIAS), alors que le CIAS de la C2A ne représentait qu'un tiers de la masse salariale totale. Cette situation atypique soulève de nombreux problèmes juridiques et organisationnels examinés ci-après (paragraphe 3.2.1.2 notamment). Cette compétence apparaît donc déterminante pour l'agglomération, alors même qu'il s'agit d'un service de proximité, dont l'exercice pourrait relever des communes, en vertu du pacte de confiance puis de gouvernance. Sa mise en œuvre soulève en outre des difficultés en termes d'organisation des services (cf. § 3.1.2-), de gestion du personnel (cf. § 3.2.1.2-) et de portage financier (cf. § 4.2.2-).

Le Grand Annecy et la communauté de communes des Sources du Lac d'Annecy ont confié au syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA) l'exercice d'une compétence relative à l'aménagement et la protection du lac. Dans ce cadre, ce syndicat assure la « *protection du plan d'eau du bassin du lac d'Annecy et éventuellement l'exploitation de ses équipements* ». Cette compétence recouvre deux volets très différents : l'aménagement et la gestion du plan d'eau, à travers l'exploitation d'un certain nombre d'équipements liés à la navigation sur le lac d'une part, et la protection du milieu naturel d'autre part. Son assise juridique est fragile, puisque le lac d'Annecy est un lac domanial dont la gestion relève de l'État. Le cadre juridique d'intervention du SILA pour le compte des collectivités délégataires de la compétence doit donc être repensé. Sur le volet « aménagement », les possibilités ouvertes par l'article L. 1111-8-1 du CGCT pourraient notamment être étudiées. Celui-ci permet à l'État de déléguer à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre l'exercice de certaines de ses compétences. La délégation est définie par convention entre le délégant et le délégataire. Elle nécessite l'exercice d'un contrôle par le délégant. Pour ce qui est des groupements de collectivités, ces dispositions n'ouvrent la possibilité d'un conventionnement qu'avec des EPCI à fiscalité propre. De ce fait, le SILA ne peut, en l'état actuel des textes, être signataire d'une telle convention. Seules la communauté d'agglomération Grand Annecy et la communauté de communes des Sources du Lac d'Annecy pourraient conventionner avec l'État, puis confier au SILA la mise en œuvre technique des missions déléguées. Or la subdélégation de compétence n'est pas prévue par le CGCT. Sur le volet environnemental, la montée en compétence du syndicat sur la GEMAPI et son éventuelle reconnaissance comme établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) pourraient donner une meilleure assise juridique à ses interventions. En tout état de cause, la communauté d'agglomération Grand Annecy apparaît comme un acteur incontournable et parfaitement légitime pour prendre une place plus importante dans la gestion et la préservation de cet élément majeur de son patrimoine naturel. Dans sa réponse, l'ordonnatrice s'est déclarée prête à collaborer avec les services de l'État pour faire évoluer les conditions de gestion du lac.

<sup>28</sup> EHPAD de Gruffy, dans le pays d'Alby, et Groisy, dans le pays des Glières.

L'exercice de la compétence sur la gestion des déchets fait l'objet de développements détaillés à la partie 6- du rapport.

#### 2.4.2.2- *La définition de l'intérêt communautaire*

L'exercice de certaines compétences peut être subordonné à la détermination de l'intérêt communautaire par le conseil communautaire, qui permet de délimiter le champ d'intervention de l'agglomération au-delà des définitions très synthétiques du code<sup>29</sup>.

Le conseil s'est prononcé à deux reprises à ce sujet<sup>30</sup> :

- en matière développement économique : pour les actions commerciales d'intérêt communautaire, le Grand Annecy participe à la CDEC<sup>31</sup> et à la réflexion en matière de réglementation de l'affichage commercial sur le territoire ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire : outre l'ensemble des zones d'activité, sont déclarées d'intérêt communautaire les zone d'aménagement concerté et autres opérations d'aménagement futur non commerciales dépassant l'intérêt d'une seule commune ainsi que la constitution de réserves possibles via l'EPFL 74<sup>32</sup> ;
- en matière d'équilibre social et d'habitat : sont déclarées d'intérêt communautaire la définition et la mise en œuvre d'une politique d'intervention foncière et immobilière au service des communes membres ; l'élaboration du plan pluriannuel pour le logement locatif aidé et diverses actions en faveur du logement aidé, d'urgence et la rénovation de l'habitat ;
- concernant les voiries et les parcs de stationnement : participation au financement de nouvelles voies départementales (via des conventions) ; réalisation, gestion et surveillance des parcs relais ; réalisation du réseau d'intérêt intercommunal des pistes et voies cyclables, etc. ;
- s'agissant de l'action sociale envers les personnes âgées : création et gestion des établissements d'accueil de personnes âgées (résidences autonomie ou EHPAD) ; prévention, maintien et aide à domicile, portage de repas.

L'intérêt communautaire du Grand Annecy respecte le principe de subsidiarité prévu dans le pacte de confiance. La procédure et la qualité de sa définition, suffisamment précise et objective, n'appelle pas d'observation particulière.

#### 2.4.3- Les compétences restituées aux communes et l'intégration fiscale

Préalablement à la création du Grand Annecy, les cinq communautés fusionnées ont procédé à la restitution aux communes de leurs compétences de proximité, relatives, pour l'essentiel, à la culture et au sport (pour la communauté d'agglomération d'Annecy), à une partie de l'action sociale et de la petite enfance (pour les communautés de communes). L'agglomération a, quant à elle, reçu diverses compétences - particulièrement au titre de l'harmonisation des blocs de compétences entre les ex-communautés fusionnées (en matière de planification, de mobilités, de protection de sites, etc.), et conservé la compétence historique relative aux personnes âgées.

La compétence relative aux équipements culturels et sportifs représentait un transfert très important de moyens et d'effectifs. Au total, près de 46 équipements ont été restitués aux

<sup>29</sup> L'exercice de certaines compétences des EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire. Ainsi, les compétences qualifiées d'intérêt communautaire relèvent de la compétence du groupement, celles ne présentant pas un tel intérêt demeurent, en revanche, de la compétence des communs membres. Leur détermination par le conseil est prévue par l'article L. 5216-5 - III du CGCT.

<sup>30</sup> Délibération 2017/05 du 13 janvier 2017, délibération 2018-510 du 18 octobre 2018.

<sup>31</sup> Commission départementale d'équipement commercial.

<sup>32</sup> Établissement Public Foncier Local de Haute-Savoie.

communes, dont la moitié à la ville d'Annecy. Il s'agit notamment de : deux crèches, huit gymnases, deux piscines, deux bibliothèques, un musée, deux théâtres, etc. Avec eux, près de 400 postes ont également été transférés aux communes, ainsi que les moyens financiers nécessaires.

La chambre relève que la restitution des équipements sportifs et culturels ne semble pas s'être accompagnée d'un examen de leur caractère de centralité. Certains équipements sont en effet susceptibles d'être fréquentés par des habitants de l'ensemble de l'agglomération, ce qui aurait pu conduire le cas échéant à les conserver dans le giron de l'agglomération.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure le niveau d'intégration d'un EPCI. En effet, il existe une corrélation très forte entre le volume des compétences exercées par un EPCI et les produits fiscaux que ce dernier perçoit. Avec la création du Grand Annecy et la restitution de compétences aux communes incluant des équipements - et donc des budgets - très importants, le CIF de la communauté a fortement diminué à compter de 2019<sup>33</sup> et est devenu très nettement inférieur à la moyenne. Ceci s'explique par le principe de subsidiarité qui a conduit la nouvelle agglomération à privilégier l'exercice de compétences stratégiques (à l'exception notable de la compétence « personnes âgées », confiée au CIAS).

**Tableau 6 : Évolution du CIF par rapport à la moyenne des communautés comparables**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CIF Agglo d'Annecy	0,4082	0,3465	0,3495	0,3736	0,4008	0,243	0,2553
CIF moyen de la catégorie (EPCI à FP de 100 000 à 300 000 habitants)	0,3422	0,3284	0,35025	0,3530	0,3466	0,3643	0,3707
Écart à la moyenne	+ 19,3 %	+ 5,5 %	- 0,2 %	+ 5,8 %	+ 15,6 %	- 33,3 %	- 31,13 %

Source : fiches DGF

Le niveau d'intégration fiscale est faible, ce qui révèle le niveau limité de transfert des compétences à l'échelle communautaire.

#### 2.4.4- Les évolutions de compétences après la fusion

Depuis sa création, la nouvelle communauté d'agglomération Grand Annecy n'a pas connu d'évolution significative de ses compétences. Elle a pris la compétence en faveur de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (GEMAPI) au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>34</sup>, immédiatement déléguée au syndicat mixte du lac d'Annecy.

Certains ajustements ont également eu lieu dans des domaines qui apparaissent plus éloignés du cœur stratégique de l'agglomération. Le Grand Annecy a, à ce titre, pris la compétence sur certains équipements, en particulier l'extension de la compétence à la gestion et la protection du massif du Semnoz, une station de sports d'hiver située au sud d'Annecy<sup>35</sup> ou encore la gestion du village de vacances le Pré du Lac. Une prise de compétence relative à la voie verte du tour du lac d'Annecy est également à l'étude. Ces compétences apparaissent s'éloigner de

la ligne de partage initiale confiant à l'agglomération le cadre stratégique et aux communes

<sup>33</sup> Le décalage constaté de deux années est inhérent au fait que l'attribution de compensation intégrée au CIF est celle de l'année n-2.

<sup>34</sup> Délibération 2017/03 du 13 janvier 2017.

<sup>35</sup> Délibération 2018/159 du 29 mars 2018. Conformément à l'article L.5216-6 du CGCT, cette extension de compétence a emporté dissolution d'office du syndicat intercommunal pour la protection et l'aménagement du Semnoz (SIPAS), dont le périmètre était en totalité inclus dans celui du Grand Annecy.

les relations de proximité.

L'articulation des compétences au sein du bloc local apparaît néanmoins stabilisée et sensiblement conforme aux principes initiaux du pacte de confiance et du projet de territoire. Elle peut être synthétisée par le tableau ci-dessous.

**Tableau 7 : Articulation des principales compétences du bloc local**

À la communauté d'agglomération, les compétences structurantes & stratégiques	Aux communes membres, les compétences dites « de proximité »
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement économique ;</li> <li>- Aménagement de l'espace communautaire, organisation de la mobilité;</li> <li>- Voirie et parcs de stationnement ;</li> <li>- Équilibre social de l'habitat, politique de la ville ;</li> <li>- Environnement et cadre de vie (dont eau potable, assainissement, collecte et traitement des déchets, GEMAPI, gestion des eaux pluviales urbaines, lutttes contre la pollution et les nuisances sonores, protection de ressources, PNR, PCAET, etc.)</li> <li>- Autres (accueil des gens du voyage, défense extérieure contre l'incendie, NTIC, etc.) ;</li> <li>- Action sociale envers les personnes âgées (accompagnement complet de la dépendance, à domicile ou en EHPAD).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Petite enfance (relais d'assistantes maternelles et structures multi-accueil telles que crèches et haltes garderies), vie scolaire et périscolaire, jeunesse ;</li> <li>- Politiques et équipements culturels, maisons de pays ;</li> <li>- Politiques et équipements sportifs ;</li> <li>- Action sociale (hors les compétences propres au CIAS pour les personnes âgées : aide à domicile en milieu rural principalement) ;</li> <li>- Cadre de vie quotidien (instructions ADS, CAUE, points d'apports volontaires, balayage de voie publique, éclairage public).</li> </ul>

Source : Grand Annecy

## 2.5- Les relations financières avec les communes

Divers mécanismes financiers entre les communes et l'agglomération existent, tant pour garantir que le transfert des compétences et des ressources associées n'aboutit pas à un enrichissement d'une collectivité aux dépens d'une autre (la neutralité financière des transferts étant prévue par le code général des impôts<sup>36</sup>), que pour assurer une redistribution des richesses sur le territoire dans un souci de solidarité. Ces divers flux financiers sont issus des choix arrêtés au moment de la constitution du Grand Annecy (cf. § 2.5.1-) mais n'ont jamais été entérinés dans un pacte financier et fiscal (cf. § 2.5.2-).

**Tableau 8 : Détail de la fiscalité reversée**

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation	43 761	43 075	52 954	82 895	82 241	82 449	82 449	11,1 %
Reversements de dotation de solidarité communautaire	9 084	8 903	0	0	0	0	0	- 100,0 %
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	1 613	2 039	2 988	2 320	2 541	1 495	1 592	- 0,2 %

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

<sup>36</sup> Art. 1609 nonies c.

## 2.5.1- Les flux financiers institués à la création de l'intercommunalité

### 2.5.1.1- L'attribution de compensation

Les communautés d'agglomération sont soumises au régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU)<sup>37</sup>. L'agglomération perçoit ainsi la fiscalité dite économique pour exercer les compétences qui lui ont été dévolues par les communes. Le législateur a prévu de garantir une stricte neutralité budgétaire entre l'intercommunalité et ses communes membres au moment du transfert des compétences, et des charges qui y sont associées. Les EPCI exerçant sous le régime de la fiscalité professionnelle unique reversent ainsi sous forme d'attributions de compensations, à leurs communes membres, le montant de cette fiscalité économique perçue par les communes l'année précédant le passage en FPU duquel sont déduites les charges liées aux compétences transférées, évaluées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLETC)<sup>38</sup>. La qualité de l'évaluation des transferts de charges par la CLECT est essentielle pour assurer l'équilibre financier de l'EPCI et la neutralité des transferts.

Il est également possible, pour les collectivités qui le décident, de déroger au principe de neutralité budgétaire pour permettre à l'intercommunalité de bénéficier de ressources supplémentaires afin d'exercer ses missions.

L'attribution de compensation versée par l'agglomération aux communes a été arrêtée au moment de la fusion en 2017. Elle tient compte des restitutions de compétences aux communes, en particulier les compétences « sport » et « culture » - au premier rang desquelles la commune d'Annecy elle-même. Elle a été légèrement réévaluée à la faveur d'une évolution des compétences en 2018 puis est restée stable à 82,4 M€.

L'attribution de compensation est le premier poste financier de l'agglomération. En 2020, elle représente l'équivalent de la moitié des produits de gestion, soit environ 400 € par habitant, contre 150 et 250 € par habitant en moyenne pour les agglomérations et métropoles<sup>39</sup>.

### 2.5.1.2- Les autres mécanismes de péréquation

#### ➤ La dotation de solidarité communautaire

Les EPCI à fiscalité professionnelle unique peuvent instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) au bénéfice des communes dans les conditions définies par le code général des impôts<sup>40</sup>. Cette dotation a pour vocation de redistribuer une part des ressources intercommunales sur le territoire.

L'ex-communauté d'agglomération d'Annecy avait institué une DSC au bénéfice de ses communes membres. Ce dispositif n'a pas été conservé au moment de la fusion. Son montant a donc été intégré au calcul de l'AC des communes qui en bénéficiaient auparavant<sup>41</sup>. Cette initiative affecte négativement le montant du coefficient d'intégration fiscale, dans la mesure où la DSC est intégrée dans le calcul de l'enveloppe des dépenses de transfert venant en

<sup>37</sup> Ce régime fiscal, codifié à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, a pour effet de substituer la communauté d'agglomération aux communes pour la perception de tous les impôts économiques créés ou transférés par la loi de finances pour 2010, en remplacement de la suppression de la taxe professionnelle unique.

<sup>38</sup> Il arrive inversement que les charges correspondant aux compétences transférées par une commune soient supérieures au produit de la fiscalité et autres recettes transférées. En ce cas l'attribution de compensation est versée par la commune à l'EPCI.

<sup>39</sup> Source : Site internet de l'AdCF.

<sup>40</sup> Article 1609 nonies C, paragraphe VI.

<sup>41</sup> CLECT du 27 janvier 2016, validée par délibération du conseil communautaire de la C2A du 11 février 2016 (point 4, p. 48).

minoration du numérateur du CIF à hauteur de 50 %, alors que l'AC est prise en compte à hauteur de 100 % de son montant.

➤ Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)

Le fonds de péréquation intercommunal et communal, instauré par la loi de finances pour 2012, a pour objet de prélever une part des recettes fiscales des ensembles intercommunaux disposant des ressources les plus dynamiques à la suite de la suppression de la taxe professionnelle pour les reverser aux ensembles intercommunaux moins favorisés.

Le calcul du FPIC repose sur des critères de ressources et de charges objectifs destinés à caractériser aussi finement que possible la situation des ensembles intercommunaux.<sup>42</sup>

Compte tenu de la richesse de son territoire, l'ensemble intercommunal de l'agglomération d'Annecy (EPCI et ses communes membres) est contributeur net à ce fonds pour près de 6,2 M€ par an en moyenne sur la période 2017 à 2020<sup>43</sup>. La contribution est d'abord répartie entre l'intercommunalité et les communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale, qui mesure le degré d'intégration du territoire, puis entre les communes. La part du Grand Annecy diminue de près de un million d'euros à compter de 2019 en raison de la restitution de compétences aux communes, qui a mécaniquement dégradé son coefficient d'intégration fiscale sur cet exercice (cf. § 2.4.3-). Cette charge s'est répercutée mécaniquement sur les communes bénéficiaires des compétences restituées.

**Tableau 9 : Évolution de la contribution du Grand Annecy à l'effort de prélèvement du FPIC**

en M€	2017	2018	2019	2020
Contribution totale au FPIC de l'ensemble intercommunal	6,07	6,34	6,15	6,24
dont montant du Grand Annecy	2,32	2,54	1,495	1,6
Part du Grand Annecy	37,9 %	39,4 %	24,3 %	25,6 %

Source : Données DGCL et PV du conseil communautaire du Grand Annecy

➤ Le versement de fonds de concours

À l'instar des communes et des autres EPCI à fiscalité propre, les communautés d'agglomération peuvent participer au soutien financier de projets d'investissement portés sur leur territoire sous la forme de fonds de concours<sup>44</sup>.

Sur la période contrôlée, deux fonds ont été créés : l'un en vue d'achever la construction du pôle culturel & sportif de l'ex-CC du Pays d'Alby, pour 3,2 M€<sup>45</sup> ; l'autre en vue de la réalisation

<sup>42</sup> Sont ainsi prélevés les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé (PFIA) est supérieur à 90 % du PFIA moyen national, soit environ 45 % de ces ensembles intercommunaux. Le PFIA repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires des communes. Afin de tenir compte du poids des charges des collectivités dont le niveau par habitant s'accroît en fonction de leur taille, les populations retenues pour le calcul des PFIA sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité.

<sup>43</sup> En 2018, le seuil de potentiel financier agrégé par habitant au-delà duquel une intercommunalité était contributrice nette était de 557,89 €, le Grand Annecy se situant à 682,83 €.

<sup>44</sup> Article L. 5216-5, VI du CGCT : « Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. »

<sup>45</sup> Délibération 2017/10 du 13 janvier 2017.

des objectifs de production de logements locatifs aidés, pour un montant annuel moyen de 0,7 M€ entre 2017 et 2020<sup>46</sup>.

À l'inverse, l'agglomération Grand Annecy a bénéficié d'1 M€ d'aides pour la réalisation du complexe sportif du campus universitaire (la halle sportive du Bray) situé sur l'ex-commune d'Annecy-le-Vieux, devenue commune nouvelle d'Annecy. Ce lourd investissement, qui a fait l'objet d'une autorisation de programme, a été lancé à l'époque de la C2A et le Grand Annecy a pris le relais de celle-ci au 1<sup>er</sup> janvier 2017 afin de porter la maîtrise d'ouvrage de cette opération prévue au contrat de plan État-région 2015-2020 pour un coût (total initial de 11 M€ (dont 4,4 M€ pour la seule agglomération)<sup>47</sup>.

#### ➤ Autre mécanisme d'aide financière

Le Grand Annecy a contribué financièrement au fonctionnement d'une opération au bénéfice de la commune d'Éragny-Metz-Tessy. De 2017 à 2020, 1,1 M€ d'aides ont été versées pour appuyer la montée en charge des services de l'état-civil et de la police municipale, consécutive à l'installation du nouvel hôpital de l'agglomération annécienne dans cette localité<sup>48</sup>.

La chambre appelle l'attention du Grand Annecy sur ce type de mécanisme d'aide, qui doit être compatible avec le principe de spécialité régissant les interventions de l'agglomération d'Annecy. En vertu de ce principe, en effet, un EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été dévolues par ses membres.

#### 2.5.2- L'absence de pacte financier et fiscal

Les relations financières entre les communes et l'agglomération d'Annecy ont été définies en 2017 dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences. Elles sont basées sur des critères techniques et selon une approche comptable visant à garantir les ressources de chaque collectivité. Largement stabilisées, elles se sont révélées jusqu'ici suffisantes.

Toutefois, quatre ans après la fusion, le Grand Annecy dispose désormais d'une stratégie : les priorités de long terme ont été arrêtées, un pacte de gouvernance a été voté et un plan pluriannuel d'investissement est à l'étude. Pour autant, aucune approche globale des conditions financières de mise en œuvre de ces projets et des relations financières au sein de la communauté n'a été définie à ce jour. Les équilibres initiaux prévalent donc, décidés par des structures dissoutes depuis, sans que les nouveaux élus n'aient pu se prononcer.

Les relations financières établies et fixées en 2017 n'apparaissent aujourd'hui plus en adéquation avec le projet territorial de l'établissement public. Conscient de la nécessité d'intégrer un volet financier au projet de territoire qui en est le pendant, le Grand Annecy envisage maintenant la possibilité d'adoption d'un pacte financier et fiscal<sup>49</sup>.

En l'absence de contrat de ville sur le territoire, un tel outil n'est pas obligatoire. Il apparaît néanmoins tout à fait adapté aux besoins de l'agglomération.

<sup>46</sup> Délibération 2019/580 du 19 décembre 2019.

<sup>47</sup> Le financement de la halle sportive se rattache à l'enseignement supérieur et non à la compétence « sport » retransférée aux communes en 2017. En outre, il est signalé que d'importants retards inhérents à des problèmes d'infiltration ont reporté la livraison de cet équipement pourtant initialement prévue en 2019 (un sinistre chantier était en cours à la clôture de la présente instruction).

<sup>48</sup> Procès-verbal de la délibération du conseil municipal d'Éragny-Metz-Tessy en date du 9 septembre 2019.

<sup>49</sup> Principe à l'étude dans le cadre des feuilles de route des commissions du conseil élu en 2020.

D'une part, en effet, le pacte financier et fiscal est rendu obligatoire pour les communautés urbaines ou les métropoles dont se rapproche le Grand Annecy par plusieurs critères<sup>50</sup>.

D'autre part, ce pacte permet d'instaurer et d'encadrer une solidarité financière entre les communes membres d'une intercommunalité<sup>51</sup>. Il fixe ainsi les critères d'attribution des ressources aux communes comme à l'intercommunalité, après avoir défini leurs priorités. Il constitue donc un document structurant permettant d'assurer l'adéquation entre les investissements à réaliser sur le territoire et la capacité de ce dernier à les financer.

Pour être efficace, un pacte financier et fiscal doit toutefois :

- être précédé d'une analyse financière et fiscale du territoire ;
- prévoir une clause de revoyure pour afin d'intégrer le pacte financier dans une vision pluriannuelle ;
- faire l'objet d'un suivi par les communes dans leurs processus d'élaboration budgétaire respectifs, dans une optique de maintien de la confiance entre tous les élus du territoire.

En vue d'assurer la mise en œuvre du projet de territoire et le renouvellement des solidarités intercommunales, la chambre recommande au Grand Annecy d'adopter un pacte financier et fiscal incluant un volet relatif aux mutualisations de services.

Dans sa réponse, l'ordonnatrice a indiqué que le travail d'élaboration d'un tel pacte démarrera dès l'adoption du PPI, prévue à l'automne 2021.

## 2.6- Conclusion intermédiaire

La procédure de création puis la mise en œuvre du Grand Annecy a largement occupé l'agglomération sur l'ensemble de la période de contrôle. Quatre ans après, elle dispose de l'ensemble des instances et documents de planification et de gouvernance indispensables à son bon fonctionnement, même si des ajustements sont nécessaires afin de la doter de statuts consolidés, d'un plan pluriannuel d'investissement et d'un pacte financier et fiscal.

Le fonctionnement des instances apparaît tout à fait satisfaisant. Celles-ci ont été fortement mobilisées durant les premières années de fonctionnement de la nouvelle intercommunalité, à laquelle les maires et les corps intermédiaires ont été étroitement associés. La communauté s'est en effet rapidement saisie des nouvelles dispositions prévues par la loi « Engagement et Proximité », permettant notamment une meilleure implication des maires. Au-delà, la volonté d'associer plus étroitement les élus communaux et les habitants, à travers diverses instances participatives (conseil local de développement, observatoire citoyen, convention des élus municipaux) est manifeste.

En revanche, la mise en œuvre du partage des compétences entre l'agglomération et les communes membres n'apparaît pas toujours conforme aux principes énoncés, du fait du maintien dans le giron communautaire des services de proximité dévolus aux personnes âgées, ou encore des quelques évolutions récentes qui tendent à voir l'agglomération se doter d'équipements ou de missions plus éloignés de son objectif stratégique de départ. Un net affaiblissement du niveau d'intégration communautaire est à signaler, en l'absence du maintien de certains équipements de centralité dans le giron de l'agglomération notamment. Enfin, la mise en œuvre du projet territorial pourrait pleinement justifier la révision des relations financières avec les communes, notamment par l'adoption d'un pacte financier et fiscal.

<sup>50</sup> La population de l'agglomération d'Annecy (207 000 habitants) est ainsi équivalente à celle de la métropole de Brest (210 000 habitants), et proche de la moyenne des communautés urbaines (224 000 habitants). Source : Les collectivités territoriales en chiffres, édition 2019.

<sup>51</sup> Article 1609 nonies C du CGI.

### 3- L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT

#### 3.1- L'organisation de l'administration dans le cadre de la fusion

##### 3.1.1- Les conséquences de la fusion

La création du Grand Annecy a conduit à des mouvements importants de personnels des cinq intercommunalités fusionnées. Une partie des agents a rejoint les communes en raison de la restitution des compétences de proximité (notamment sur l'ex C2A ; cf. § 2.4-) ou du refus de certains d'entre eux de rejoindre la nouvelle agglomération. Les agents en charge de l'assainissement au sein de la communauté de communes du Pays d'Alby, qui n'était auparavant pas adhérente au SILA pour cette compétence, ont directement rejoint ce syndicat.

La fusion a donc abouti au départ de 445 agents de la C2A vers les communes<sup>52</sup>, et à l'arrivée de près de 100 agents des communautés de communes. Le tableau ci-dessous synthétise ces différents mouvements. Les agents issus des communautés de communes ont bénéficié d'une indemnité de mobilité, lorsqu'il en résultait pour eux un éloignement de leur lieu d'affectation de plus de 20 km. Sur les 53 agents potentiellement concernés, 24 ont pu bénéficier de cette prime allant de 1 600 à 6 000 euros selon l'allongement de la distance.

La fusion s'est donc accompagnée de plusieurs chantiers visant à redéfinir l'organigramme, à intégrer et affecter les agents des EPCI fusionnées dans la nouvelle agglomération, à procéder à des recrutements afin de pourvoir les postes laissés vacants par les agents des communautés de communes n'ayant pas souhaité rejoindre le Grand Annecy et à faire fonctionner les services au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

**Tableau 10 : Effectifs transférés restitués au moment de la fusion**

Etablissement employeur (avant fusion)	Effectif total au 1 <sup>er</sup> septembre 2016	Effectif transféré au Grand Annecy le 1 <sup>er</sup> janvier 2017	Effectif restitué aux communes et SILA le 1 <sup>er</sup> janvier 2017
C2A	1135	690	445
CCPA	62 (+ 22 chantiers d'insertion)	23 (+ 22 chantiers d'insertion)	37
SIGAL	4	2	0
SITOA	40	9	0
CCPF	31	14	16
Régie des eaux de la Fillière (RDEF)	9	6	0
CCRGLA	22	14	4
CCT	5	4	0
Communes	/	5	/
<b>Total</b>	<b>1308 (+22 chantiers d'insertion)</b>	<b>789</b>	<b>495</b>

Source : Grand Annecy

##### 3.1.2- L'organisation des services

Le Grand Annecy a largement repris l'organisation et les processus de l'ex-C2A.

Les services se structurent autour de quatre directions générales adjointes (DGA) ainsi que de relais territoriaux.

<sup>52</sup> Dont plus de 300 agents au titre des seules compétences « culture » et « sport » vers la commune nouvelle d'Annecy, notamment les personnels des bibliothèques et écoles de musique.

Les services centraux sont organisés en une direction générale adjointe fonctionnelle « administration générale » et en trois directions générales adjointes, déclinées par politiques publiques : « économie, mobilité, aménagement & habitat », « environnement », et « personnes âgées & CIAS » (centre intercommunal d'action sociale).

La DGA « Personnes âgées & CIAS » dispose de ses propres services supports qui ne relèvent donc pas de la DGA administration générale. Cette organisation s'explique par l'existence d'un CIAS juridiquement distinct de l'agglomération mais fonctionnellement totalement intégré. Elle conduit à la coexistence de deux directions des finances, de deux services marchés et de deux services comptabilité. Les procédures de marchés publics, notamment, peuvent être indifféremment conduites par l'un ou l'autre service pour le compte de l'ensemble de l'intercommunalité.

Si cette organisation historique pouvait s'expliquer lors de la prise de compétence sociale de l'ex-C2A, la création du Grand Annecy aurait légitimement pu amener l'établissement à s'interroger sur la pertinence de maintenir de tels services supports constitutifs de doublons, en l'absence de séparation nette du CIAS avec le reste des services de l'établissement public.

Le maintien, dans ses formes actuelles, des moyens généraux de la direction « personnes âgées / CIAS », avec des services de la DGA « Administration générale » apparaît dès lors sans plus-value manifeste.

Outre les services centraux, le Grand Annecy dispose de trois « relais territoriaux », compte tenu de sa superficie (500 km<sup>2</sup> environ). Les objectifs assignés à ces structures sont :

- d'assurer un service de proximité et améliorer l'accessibilité des services ;
- de conserver le lien avec le territoire et les communes membres ;
- de diffuser l'image et promouvoir les politiques publiques du Grand Annecy auprès des élus locaux et de la population.

Les relais territoriaux de l'agglomération mettent à disposition du public de la documentation, délivrent divers documents officiels ou titres (cartes d'accès aux déchèteries, cartes de transport scolaire, abonnements scolaires réglementés, kits « nouveaux arrivants », etc.), offrent des lieux d'échanges et de rencontres (animations diverses à destination des agents ou des élus du territoire, permanences d'un « espace info énergie » pour les projets de construction ou de rénovation, stands des ambassadeurs du tri, pauses café pour le soutien des accompagnants de personnes malades, etc.).

### **3.2- Les ressources humaines**

#### **3.2.1- L'évolution des effectifs**

Le paragraphe ci-après présente la situation des effectifs de l'ex-C2A et de la nouvelle communauté d'agglomération Grand Annecy.

## 3.2.1.1- L'évolution des effectifs entre la C2A et le Grand Annecy

En 2017, le Grand Annecy emploie 840 agents représentant 781 ETPT. Elle a procédé sur cet exercice à plus de 45 recrutements, 65 postes transférés par les communautés de communes étant alors vacants<sup>53</sup>. L'effectif est resté globalement stable en 2018, avec un rythme de recrutement moindre (+ 13 agents). Il croît à nouveau de plus de 220 agents en juin 2019, en raison de la dissolution de deux structures dont les agents ont été repris en gestion par l'agglomération : l'établissement public intercommunal de l'agglomération d'Annecy (EPI2A)<sup>54</sup>, qui assurait la gestion de quatre EHPAD, et le syndicat intercommunal de protection et d'aménagement du Semnoz (SIPAS)<sup>55</sup>.

Tableau 11 : Évolution des effectifs 2014-2019 – C2A et Grand Annecy

	C2A						Grand Annecy					
	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Nb d'agents	ETPT	Nb d'agents	ETPT	Nb d'agents	ETPT	Nb d'agents	ETPT	Nb d'agents	ETPT	Nb d'agents	ETPT
<b>Titulaires</b>												
Cat. A	100	94,21	103	96,85	104	97,05	59	55,8	61	57,9	83	77,6
Cat. B	133	122,79	133	124,2	146	133,2	83	59,59	66	65,1	71	60,6
Cat. C	534	499,25	533	500,27	522	493,1	418	398,29	443	421,47	557	529,08
<b>Sous total :</b>	<b>767</b>	<b>716,25</b>	<b>769</b>	<b>721,32</b>	<b>772</b>	<b>723,35</b>	<b>541</b>	<b>513,48</b>	<b>570</b>	<b>544,47</b>	<b>711</b>	<b>675,28</b>
<b>Contractuels de droit public</b>												
Cat. A	75	65,98	74	63,74	77	67,43	32	25,81	36	28,94	61	54,89
Cat. B	34	23,76	31	23,03	46	31,18	15	14,6	13	11,7	15	13,4
Cat. C	187	170,26	174	162,44	217	201,76	208	189,13	203	183,97	256	240,33
<b>Sous total :</b>	<b>296</b>	<b>260</b>	<b>279</b>	<b>249,21</b>	<b>340</b>	<b>300,38</b>	<b>255</b>	<b>229,54</b>	<b>252</b>	<b>224,61</b>	<b>332</b>	<b>308,42</b>
<b>Contractuels de droit privé</b>												
<b>Sous total :</b>	<b>30</b>	<b>27,44</b>	<b>32</b>	<b>30,16</b>	<b>30</b>	<b>28,59</b>	<b>44</b>	<b>38,24</b>	<b>31</b>	<b>25,86</b>	<b>30</b>	<b>26,65</b>
<b>Total :</b>	<b>1093</b>	<b>1003,89</b>	<b>1080</b>	<b>1000,69</b>	<b>1142</b>	<b>1052,32</b>	<b>840</b>	<b>781,26</b>	<b>853</b>	<b>794,94</b>	<b>1073</b>	<b>1010,35</b>

\*Au 31/12

Source : Grand Annecy

La direction la plus importante de l'établissement public est la DGA « Personnes âgées/CIAS », qui emploie près de 60 % des agents, dont la très grande majorité dans les établissements gérés par le CIAS. La DGA « Environnement » est le second service en terme de nombre d'emplois, essentiellement pour la gestion de l'eau potable et des ordures ménagères (cf. § 6-).

Près des trois quarts des agents du Grand Annecy relèvent de la catégorie C (agents d'exécution), ce qui est cohérent avec les missions exercées par l'agglomération. Le taux d'encadrement a légèrement progressé depuis 2017, passant de 10 % à 13 % en 2019. La mise en œuvre des compétences stratégiques et du projet de territoire devrait amener à accroître encore cette tendance.

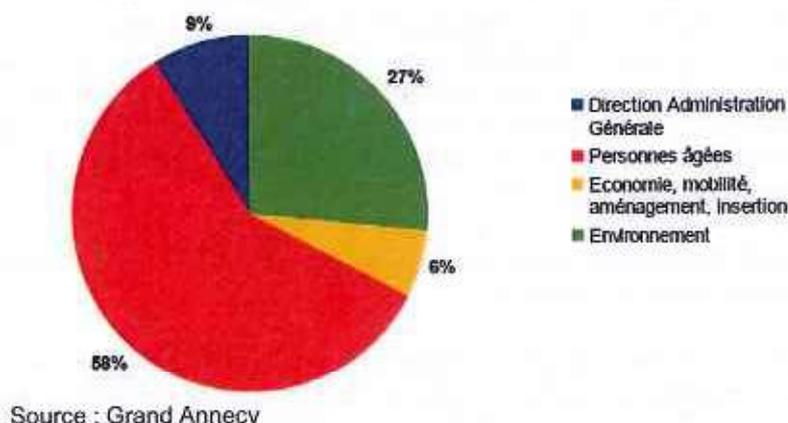
<sup>53</sup> Pour l'essentiel des agents de catégories C des filières médico-sociale et technique.

<sup>54</sup> L'EPI2A est un établissement social et médico-social au sens de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles. Il a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2006 par l'agglomération d'Annecy pour gérer quatre nouveaux EHPAD construits et financés par l'agglomération de 2006 à 2010.

<sup>55</sup> Le SIPAS, assurait la gestion de la station de ski du Semnoz, située au sud d'Annecy dans le massif du même nom. Ses effectifs sont pour la quasi-totalité constitués de saisonniers.

L'importance du taux de vacances d'emplois est une préoccupation récurrente du Grand Annecy, avec une soixantaine de postes vacants en permanence, dont près des deux tiers à la DGA « Personnes âgées/CIAS ». Cette direction concentre, en outre, les taux les plus importants de personnels à temps partiels et de contractuels.

Graphique 1 : Répartition des effectifs par service en 2019



Les ordonnateurs successifs ont considéré que l'établissement public ne dispose pas des ressources humaines suffisantes à l'exercice de ses compétences. Plusieurs programmes structurants issus du projet de territoire « Imagine le Grand Annecy » nécessitent des moyens supplémentaires. Ces projets concernent particulièrement les mobilités, au cœur du projet de territoire du Grand Annecy, mais également l'habitat<sup>56</sup> et l'urbanisme<sup>57</sup>.

Au vu des vacances importantes et structurelles de l'agglomération, le Grand Annecy est invité à envisager le recours à des mutualisations avec d'autres collectivités, notamment la commune nouvelle d'Annecy. La mutualisation des services supports entre l'agglomération et le CIAS pourrait également être renforcée et permettre ainsi de dégager des ressources sur les fonctions métiers.

### 3.2.1.2- *La situation des personnels du centre intercommunal d'action sociale (CIAS)*

Le Grand Annecy a repris le centre intercommunal d'action sociale, précédemment géré par la C2A, qui assure la gestion de huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), de deux foyers, de trois résidences autonomie, d'un accueil de jour et de solutions d'accueil temporaire.

Lorsqu'un CIAS a été créé, les compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire de l'EPCI à fiscalité propre lui sont transférées de plein droit<sup>58</sup>. La compétence relevant de « l'action sociale d'intérêt communautaire » sur le territoire de la CA du Grand Annecy a donc été transférée de plein droit et entièrement au CIAS dès sa constitution, avec les moyens humains et matériels qui vont avec.

Dans son précédent rapport de 2015, la chambre relevait que les agents travaillant dans les établissements et services gérés par le CIAS étaient des personnels de la C2A affectés au CIAS sans mise à disposition statutaire, alors que le CIAS est un établissement juridiquement

<sup>56</sup> Délégation des aides à la pierre l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

<sup>57</sup> Création d'un nouveau règlement local de publicité intercommunal.

<sup>58</sup> Art. L.123-4-1 du CASF.

autonome qui se doit normalement de disposer de son propre personnel<sup>59</sup>.

L'établissement public a envisagé une régularisation collective de la situation de ces agents *via* une convention de services partagés entre le Grand Annecy et le CIAS, qui emploie effectivement les agents concernés. Le projet n'a pas été adopté, au motif de l'impossibilité statutaire de mettre à disposition les agents de droit privé ou les agents publics en CDD, nombreux dans les établissements pour personnes âgées. La mise à disposition individuelle nécessite par ailleurs l'accord exprès des agents, et le Grand Annecy a craint de s'exposer à de multiples refus. Par la suite, l'établissement public a indiqué avoir étudié une autre option consistant à exercer directement les attributions confiées au CIAS en procédant à sa dissolution. Cette solution n'a pas abouti non plus, « *compte tenu de la lecture des textes en vigueur qui ont conduit les dirigeants de l'agglomération à constater une incompatibilité avec le code de l'action sociale et des familles* ».

La situation n'a donc pas évolué. À ce jour, le CIAS emploie près de 600 agents sur lesquels il ne dispose d'aucune autorité juridique.

La chambre rappelle à nouveau la nécessité de faire prévaloir la pleine primauté du CIAS dans l'exercice de la compétence dédiée. Celui-ci doit recouvrer le plein exercice de ses prérogatives. Les périmètres d'intervention de l'agglomération et du CIAS doivent à ce titre être clarifiés. Des régularisations doivent avoir lieu à deux égards.

➤ Pour ce qui concerne la situation des emplois :

Depuis la création du CIAS, l'agglomération d'Annecy s'est entièrement dessaisie de toute compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire. De ce fait, il ne lui est plus possible de détenir ou créer des emplois pour cette mission, en vertu du principe de spécialité qui interdit à un établissement public d'intervenir en dehors de son champ de compétences. Les postes liés à l'exercice de la compétence « personnes âgées » auraient, de ce fait, dû être supprimés dès l'origine dans le tableau des emplois de l'agglomération et recréés dans le tableau des emplois du CIAS.

Par ailleurs, l'exercice de la compétence personnes âgées au sein d'un établissement public autonome implique que celui-ci détienne son propre personnel. En sa qualité d'organe délibérant, le conseil d'administration du CIAS a, seul, l'initiative de la création ou de la suppression de ses emplois, la loi disposant sans ambiguïté à ce sujet que « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement* »<sup>60</sup>.

Il revient donc à l'agglomération du Grand Annecy de se conformer aux textes en vigueur et de procéder sans délai à la régularisation de la situation des personnels qui concourent à l'exercice de sa compétence « action sociale d'intérêt communautaire », en actant du transfert de plein droit au CIAS des emplois budgétaires concernés et des agents qui les occupent.

Un tel transfert s'opérant à droit constant (les règles de la fonction publique territoriale demeurent applicables), les agents transférés conservent les conditions de statut et d'emploi qui étaient auparavant les leurs, avec une reprise des postes à l'identique. Par la suite, le CIAS peut garantir à ses agents le maintien de conditions de gestion identiques aux agents de l'agglomération, une gestion RH mutualisée étant possible. En outre, les agents contractuels

<sup>59</sup> En sa qualité d'établissement public administratif intercommunal doté d'une personnalité juridique de droit public qui lui permet, par exemple, d'agir en justice en son nom propre -, le CIAS se voit reconnaître par la loi une existence administrative et financière distincte de l'EPCI à fiscalité propre auquel il est rattaché, ce qui se traduit notamment par le fait qu'il dispose de son propre budget et de son propre personnel.

<sup>60</sup> Art. 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

à durée déterminée ainsi que les stagiaires pourront être directement recrutés par le CIAS, tout comme les futurs agents titulaires et contractuels à durée indéterminée.

➤ Pour ce qui concerne l'organigramme :

Ainsi que cela a été décrit *supra* (cf. § 3.1.2-), le CIAS a été fondu dans l'organigramme du Grand Annecy en tant que direction générale adjointe « personnes âgées ». En vertu du principe de spécialité, cette organisation apparaît irrégulière, puisque l'agglomération ne détient plus de compétence en ce domaine. Par ailleurs, l'organisation actuelle conduit à ce que la directrice du CIAS, également directrice générale adjointe « personnes âgées », soit placée sous l'autorité du DGS du Grand Annecy, ce qui apparaît contraire avec les dispositions du CASF, qui prévoient que le directeur ou la directrice d'un CIAS dépend directement du président ou de la présidente de cette structure.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité fait valoir que la politique en faveur des personnes âgées et de l'autonomie nécessite un portage fort au sein de l'agglomération, articulé avec les autres politiques publiques communautaires. Toutefois, la dissociation du CIAS de l'organigramme du Grand Annecy ne fait pas obstacle à la prise en compte de ces problématiques dans les politiques communautaires. 50% des membres du conseil d'administration du CIAS siègent en effet aussi au conseil communautaire, et la présidente du Grand Annecy est également présidente du CIAS. Par ailleurs, le champ de compétence l'agglomération est centré sur les questions stratégiques d'aménagement du territoire et de développement économique, dont la collectivité ne démontre pas qu'elles entretiennent un lien naturel avec la politique en faveur du grand âge.

La DGA « personnes âgées » doit donc être retirée de l'organigramme de la communauté d'agglomération.

Afin qu'une telle réorganisation demeure pertinente du point de vue des objectifs de maîtrise des coûts, la communauté d'agglomération dispose toutefois de la faculté de procéder à la mutualisation des services support entre les deux structures sous la forme de services communs<sup>61</sup>. Pour mémoire, en effet, des services communs chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles peuvent être créés entre un EPCI à fiscalité propre et l'un de ses établissements publics rattachés - et possiblement positionnés auprès de l'EPCI à fiscalité propre, les fonctionnaires et agents non titulaires concernés étant transférés ou mis à disposition de plein droit (c'est-à-dire sans nécessité de leur accord) selon qu'ils y remplissent en totalité ou en partie leurs fonctions.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération Grand Annecy d'achever la délégation de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » au CIAS, en lui transférant les postes budgétaires - qu'elle n'est plus en droit de détenir - et les agents qui les occupent - qu'elle ne peut plus employer -, et en retirant la DGA « Personnes âgées » de son organigramme.

### 3.2.2- Le temps de travail

Le temps de travail dans l'établissement public a été organisée par une délibération du 13 janvier 2017. Celle-ci fixe le temps de travail annuel de référence à 1 607 heures pour un temps plein. Le travail est effectué sur la base de 35 heures hebdomadaires pour un agent à temps plein, ouvrant droit à 25 jours de congés annuels. Plusieurs modalités horaires sont offertes aux agents, permettant d'effectuer un nombre d'heures de travail hebdomadaires

<sup>61</sup> Art. L. 5211-4-2 du CGCT Sont ici concernées les directions des finances, avec leurs services marchés et comptabilité respectifs, mais également la direction des ressources humaines, qui fait déjà l'objet en pratique d'une mutualisation avec le CIAS et qu'il s'agirait alors d'acter officiellement.

allant jusqu'à 38 heures. Les heures réalisées au-delà de la 35<sup>ème</sup> heure ouvrant droit à des jours de repos supplémentaires au titre de la réduction du temps de travail. Le Grand Annecy offre également la possibilité de bénéficier, conformément aux dispositions en vigueur, d'un maximum de deux jours de congés supplémentaires dits « de fractionnement », pour tout agent qui poserait au moins cinq jours de congés annuels entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 30 avril<sup>62</sup>. Ces dispositions sont conformes avec la réglementation.

L'établissement public attribuait, en sus, un jour de congé annuel supplémentaire par période de cinq ans de service effectif dans la fonction publique en position d'activité, plafonnés à cinq. Les congés d'ancienneté ne sont prévus par aucun texte et sont contraires à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-125 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. Ils conduisent à ce que le Grand Annecy ne respecte pas l'obligation légale de 1 607 heures de travail annuel. Cette disposition apparaissait donc contraire à la réglementation, rappelée dans une circulaire du préfet de la Haute-Savoie adressée en 2002 aux présidents des EPCI du ressort<sup>63</sup>. La collectivité y a mis fin par délibération du 14 juin 2021.

### 3.2.3- L'évolution des dépenses de personnel

Les charges de personnel ont fortement évolué au cours de la période sous revue. Elles sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

Les dépenses de personnel du Grand Annecy suivent le même profil que les effectifs : la création de l'agglomération a été marquée par une très forte diminution de la masse salariale, avec le départ de 400 agents des intercommunalités fusionnées vers les communes. Par la suite, elle a à nouveau fortement augmenté sous l'effet de la dissolution de l'EP12A et de la reprise de ses agents par le CIAS (1<sup>er</sup> juin 2019, avec donc un effet en année pleine en 2020). L'intégration des agents en provenance du syndicat du Semnoz (1<sup>er</sup> janvier 2019) a été en revanche sans impact pour la masse salariale du budget principal, ces agents étant affectés sur un budget annexe dédié.

L'essentiel des personnels de l'agglomération travaillant pour le CIAS, celui-ci procède chaque année au remboursement de leurs salaires, ce qui explique l'écart très important entre les charges totales de personnel de la communauté et les charges nettes des remboursements, qui correspond à la masse salariale réelle des agents travaillant pour le Grand Annecy.

Parmi les facteurs d'évolution des charges de personnel, on peut noter la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel (RIFSEEP) en 2017, conjuguée avec la poursuite de la refonte des grilles de rémunération des agents territoriaux, le transfert prime-point qui a accru les charges sociales pour l'employeur et une modification du cadencement des avancements d'échelon (uniformisé pour tous les agents).

<sup>62</sup> L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-125 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose ainsi qu'un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours.

<sup>63</sup> Circulaire 2002/63 du 7 mai 2002 relative aux congés pouvant être octroyés aux agents territoriaux dans le cadre du processus d'aménagement et de réduction du temps de travail.

Tableau 12 : Charges de personnel

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	16 060	14 262	14 513	7 324	7 706	9 476	11 124	- 5,9 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, yc IHTS	1 864	3 877	4 030	2 422	2 508	3 055	3 540	11,3 %
+ Autres indemnités	253	266	271	172	179	194	207	- 3,3 %
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>18 177</b>	<b>18 405</b>	<b>18 814</b>	<b>9 917</b>	<b>10 394</b>	<b>12 725</b>	<b>14 871</b>	<b>- 3,3 %</b>
Rémunération principale	5 042	4 165	4 592	3 125	3 153	4 812	6 555	4,5 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, yc IHTS	4	1 102	1 280	1 125	1 126	1 596	2 108	182,9 %
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>5 046</b>	<b>5 267</b>	<b>5 872</b>	<b>4 250</b>	<b>4 279</b>	<b>6 409</b>	<b>8 663</b>	<b>9,4 %</b>
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>670</b>	<b>719</b>	<b>701</b>	<b>555</b>	<b>389</b>	<b>348</b>	<b>240</b>	<b>- 15,7 %</b>
- Atténuations de charges	751	580	501	215	116	129	148	- 23,7 %
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>23 142</b>	<b>23 811</b>	<b>24 885</b>	<b>14 508</b>	<b>14 945</b>	<b>19 353</b>	<b>23 825</b>	<b>0,3 %</b>
+ Charges sociales	8 963	9 167	9 662	5 424	5 223	6 403	7 441	- 3,1 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	384	400	406	216	220	314	444	2,4 %
+ Autres charges de personnel	25	29	28	0	51	1	0	- 100,0 %
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>32 515</b>	<b>33 406</b>	<b>34 980</b>	<b>20 148</b>	<b>20 439</b>	<b>26 072</b>	<b>31 510</b>	<b>- 0,5 %</b>
+ Charges de personnel externe	259	253	368	41	21	0	10	- 41,4 %
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>32 773</b>	<b>33 659</b>	<b>35 348</b>	<b>20 190</b>	<b>20 460</b>	<b>26 072</b>	<b>31 520</b>	<b>- 0,6 %</b>
- Remboursement de personnel mis à disposition	15 304	15 915	16 460	16 406	16 491	21 063	24 498	8,2 %
<b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</b>	<b>17 469</b>	<b>17 744</b>	<b>18 888</b>	<b>3 783</b>	<b>3 969</b>	<b>5 008</b>	<b>7 023</b>	<b>- 14,1 %</b>
en % des produits de gestion	20,7 %	19,7 %	20,7 %	6,1 %	6,3 %	7,0 %	9,0 %	

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

### 3.2.3.1- Le treizième mois

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

La situation a été régularisée par l'adoption du RIFSEEP par la délibération n° 2017/29 du 13 janvier 2017. Ce nouveau régime s'est substitué à toutes les indemnités précédemment versées au sein des cinq intercommunalités réunies au sein du Grand Annecy « incluant la prime de fin d'année ou 13<sup>e</sup> mois ».

## 3.3- La mutualisation des services

### 3.3.1- La mutualisation au sein de la C2A

La démarche de « mutualisation des services » s'inscrit dans une logique de maîtrise raisonnée de la dépense publique et d'efficacité. La loi dite de réforme des collectivités territoriales<sup>64</sup> a imposé aux EPCI d'établir un rapport relatif aux mutualisations entre leurs

<sup>64</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

services et ceux des communes du territoire communautaire dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux<sup>65</sup>. Avec la loi « Engagement & proximité » de 2019<sup>66</sup>, ce rapport est devenu facultatif, mais la démarche de mutualisation des services demeure, en tant que telle, encouragée par la loi.

Le précédent rapport de la chambre constatait que l'agglomération d'Annecy ne portait que peu de mutualisations de services et l'invitait à se saisir de l'opportunité du schéma de mutualisation, qu'elle devait adopter avant le 31 décembre 2015, pour les développer. Un schéma a donc été adopté<sup>67</sup>, alors même que le projet de fusion des intercommunalités était déjà largement enclenché.

La mise en œuvre du schéma était précisément détaillée, articulée par domaines d'activité et par objectifs (efficience, proximité et qualité de service, existence d'un échancier d'outils de suivi, etc.). Une communication présentée à l'assemblée délibérante en décembre 2016 évoquait des retards probables en raison de la constitution à venir du Grand Annecy, mais les élus y affirmaient également leur souhait de poursuite de la démarche dans le cadre de la nouvelle intercommunalité fusionnée<sup>68</sup>. Depuis 2018, en revanche, aucune communication sur l'avancement du schéma n'a été présentée.

Le travail important généré par la fusion des cinq intercommunalités - et largement porté par les services de l'ex-C2A - n'a pas dans les faits, permis à la nouvelle agglomération de poursuivre les ambitions du schéma existant. Seul le projet de service d'instruction commun des autorisations du droit des sols (ADS) a été réalisé. Il effectue des prestations de service aux communes pour pallier l'arrêt de l'intervention des services de l'État<sup>69</sup>.

Par ailleurs, l'essentiel des mutualisations existantes antérieurement entre la C2A et ses communes membres, notamment la ville d'Annecy, sont devenues sans objet avec la restitution des compétences de proximité « sport » et « culture ». Dès lors, seules les mutualisations portées par la ville d'Annecy au bénéfice de l'intercommunalité ont été reprises et pérennisées sous la forme de services communs<sup>70</sup>.

Le détail des mutualisations pérennisées entre l'ex-C2A et le Grand Annecy est présenté en annexe (cf. § 7.4).

La création de la commune nouvelle d'Annecy au 1<sup>er</sup> janvier 2017, principal partenaire de l'agglomération, a également complexifié le projet en terme de disponibilité des élus et de l'administration de la commune, engagée dans une fusion comparable en terme de complexité. La volonté des élus d'atteindre « la forme la plus intégrée de coopération » à travers le schéma de mutualisation n'a donc pas trouvé à se mettre en œuvre durant les premières années d'existence de la nouvelle communauté.

### 3.3.2- Un nouveau projet du Grand Annecy

Le conseil communautaire élu en juillet 2020 a relancé le projet de mutualisation. Un travail de recensement des besoins des communes a ainsi été engagé en janvier 2021 par le

<sup>65</sup> Article L. 5211-39-1 du CGCT.

<sup>66</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, article 80.

<sup>67</sup> Délibération 2015/434 du 17 décembre 2015.

<sup>68</sup> « Les objectifs et actions à engager seront de facto impactés par les changements institutionnels prévus à l'horizon du 1<sup>er</sup> janvier 2017 sur le territoire de la C2A » ; « la fusion, ou le transfert complet de compétences, constitue en effet la forme la plus intégrée de coopération ».

<sup>69</sup> Extrait de la délibération 2017/24 du 13 janvier 2017 : « À leur demande et par convention avec le Grand Annecy, les communes peuvent bénéficier du service commun d'ADS et confier au Grand Annecy l'instruction de tout ou partie de leurs demandes d'autorisation d'urbanisme ».

<sup>70</sup> À savoir, à titres d'exemples, le « service parc technique - automobile », le « service centre d'impression au profit du Grand Annecy, ou encore le « service restauration » au profit du CIAS.

vice-président à l'administration générale et support aux communes en vue de jeter les bases des prochaines mutualisations à venir entre le Grand Annecy et ses communes membres. Il s'est concrétisé par l'envoi d'un questionnaire aux communes sur leurs besoins en termes de coopération et de mutualisation qui a fait émerger des besoins dans les domaines de la commande publique, de l'informatique (notamment la protection des données) et de la fiscalité. Ce travail doit aboutir, d'ici la fin de l'année 2021, à l'établissement du rapport de mandat dédié aux questions de mutualisation, que le nouvel exécutif s'est engagé à poursuivre. En outre, un conseiller délégué en charge de l'évaluation des politiques publiques a été nommé. Il lui reviendra de porter les projets de mutualisation en lien avec les communes.

Deux axes pour le développement sont à ce jour envisagés : des mutualisations de services support du Grand Annecy au bénéfice des petites communes, ainsi que le renforcement des synergies entre l'agglomération et sa ville-centre, la commune nouvelle d'Annecy, laquelle dispose de services administratifs bien étayés<sup>71</sup>. Si le principe d'un observatoire de la fiscalité et d'une expérimentation de guichet unique dans les relais territoriaux ont déjà été actés, le contour concret des autres mutualisations envisagées reste à préciser.

La chambre prend acte de l'engagement de l'agglomération d'Annecy dans un nouveau processus de rapprochement avec les communes membres et avec la commune nouvelle d'Annecy en particulier. À cet effet, elle invite l'agglomération à intégrer les objectifs de mutualisation au pacte financier et fiscal dont la chambre recommande également l'adoption, en envisageant cette question comme l'un des outils orientés vers l'optimisation des ressources du territoire.

#### 3.4- Le service facturier

La gestion des deniers publics repose sur le principe de la séparation entre ordonnateur et comptable. L'ordonnateur détient seul la capacité d'engagement d'une dépense tandis que le comptable a la responsabilité de son paiement.

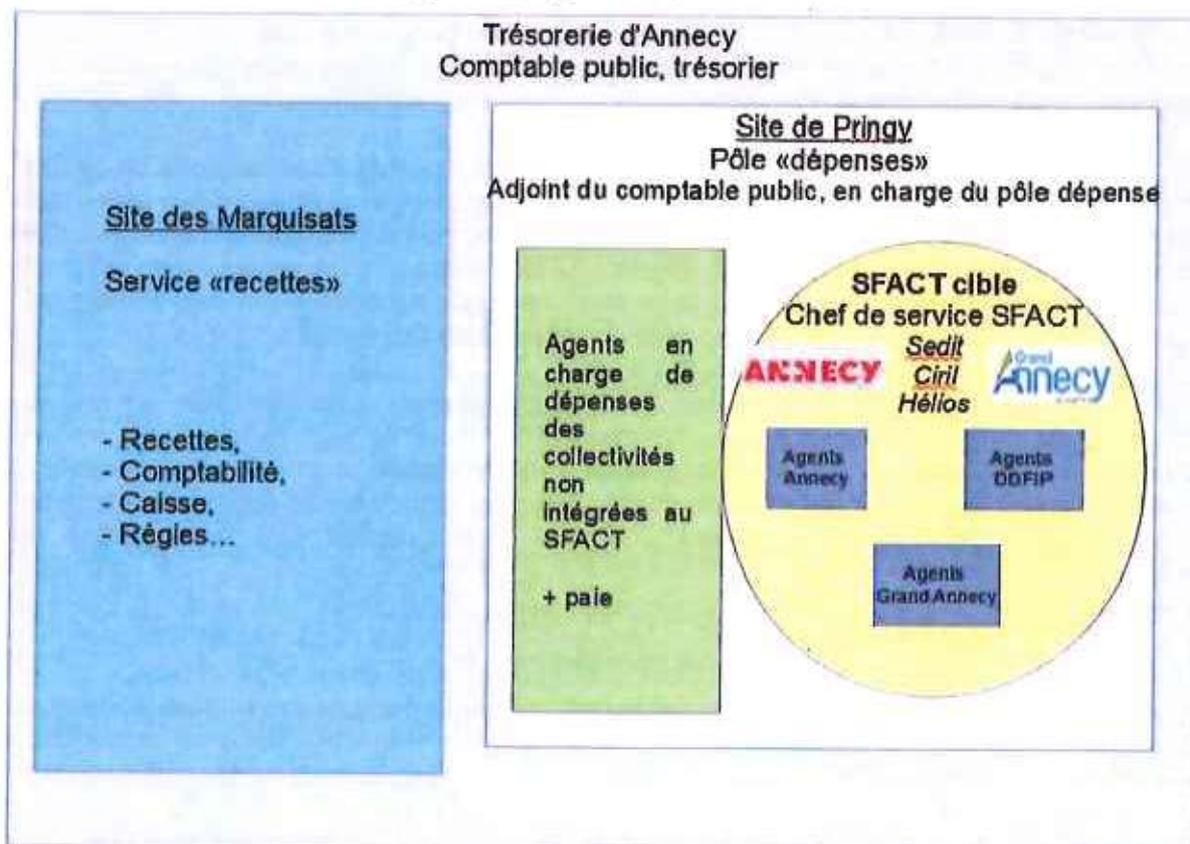
La comptabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements est assurée par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Son réseau local connaît un grand mouvement de recomposition depuis plusieurs années, notamment sous l'impulsion de la dématérialisation, et localement de la fusion des collectivités. Dans le secteur d'Annecy, ces services ont connu récemment deux évolutions importantes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, trois trésoreries ont été regroupées « dans un « service de gestion comptable » suite à la création de la commune nouvelle d'Annecy. De même, le 15 juillet 2019, la ville d'Annecy, le centre communal d'action sociale (CCAS) d'Annecy, et la communauté d'agglomération Grand Annecy d'une part, la trésorerie d'Annecy et la DDFiP de la Haute-Savoie d'autre part, ont contractualisé en faveur de la mise en place d'un service facturier (SFACT), en place depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019. Le périmètre du SFACT regroupe toutes les dépenses, excepté la paye, de la ville d'Annecy, de son CCAS et de la communauté d'agglomération Grand Annecy.

Un service facturier (SFACT) est un centre de traitement et de paiement unique des factures. Il est placé sous l'autorité fonctionnelle d'un comptable public et est composé d'agents issus des services de l'ordonnateur et d'agents issus des services du comptable public, au sein d'une équipe polyvalente. L'innovation réside donc dans le basculement de missions et d'agents relevant jusque-là de l'ordonnateur sous l'autorité et le contrôle du comptable, il permet, notamment, de mutualiser les contrôles de la dépense et éviter ainsi la redondance de certains actes de prise en charge tout en contribuant à fiabiliser et accélérer la chaîne de la dépense. Début 2021, 12 SFACT étaient en fonction en France.

<sup>71</sup> En 2019, le ratio des dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement était de 62 % pour la commune nouvelle d'Annecy, contre 45 % en moyenne nationale des communes de plus de 100 000 habitants.

En l'espèce, le SFACT est composé de 17 agents, tous volontaires : neuf issus de la ville d'Annecy, trois du Grand Annecy, et cinq issus de la DDFIP, gérés selon leur statut d'origine mais sous l'autorité fonctionnelle du comptable.

Figure 1 : Organisation du SFACT



Source : DDFIP

Ses objectifs visent notamment à l'optimisation de la chaîne de la dépense, la maîtrise des délais de paiement, l'amélioration de la qualité du mandatement et la professionnalisation de la comptabilité. L'objectif général est donc bien une amélioration et une sécurisation globale de la chaîne de la dépense, dont la réduction des délais de paiement et du taux de rejet ne sont que des conséquences (et pas l'objectif premier).

En terme de gouvernance, la convention de 2019 a institué un comité de pilotage, réunissant les ordonnateurs, et un comité de suivi, réunissant les directeurs généraux des services, qui doivent théoriquement se réunir semestriellement. En raison des confinements de 2020, mais également de l'incendie de l'hôtel de Ville d'Annecy et de la cyberattaque contre la communauté d'agglomération, ces instances n'ont pu se tenir dans les délais prévus. La convention est muette en ce qui concerne leurs missions et leur fonctionnement. Le premier comité de suivi a eu lieu le 4 mars 2021.

Après un peu plus d'une année d'existence, le SFACT s'avère avoir conduit les missions qui lui avaient été confiées de manière satisfaisante, malgré le contexte de la crise sanitaire qui n'a pas permis un fonctionnement optimal, les agents ne disposant pas à distance de l'accès à l'ensemble des applicatifs. Le service a, en outre, été d'un appui certain au Grand Annecy lors de la cyberattaque de l'hiver 2021. Son premier bilan d'activité, réalisé en mars 2021 montre qu'il a permis une diminution des délais de paiement du Grand Annecy, et un résultat moindre en termes de taux de rejet. Une appréciation sur le plus long terme permettra, seule,

de mesurer les progrès réalisés en ce domaine, l'année 2020 apparaissant comme n'ayant pas permis un fonctionnement normal du service.

Par la suite, le SFACT sera étendu à la liquidation des marchés du Grand Annecy en 2021. Ultérieurement, le service pourrait également inclure la perception des recettes, le versement des subventions, la gestion du patrimoine ou le paiement des dépenses d'autres collectivités (horizon 2022-2023), selon l'évaluation qui en sera faite.

### 3.5- La sécurité informatique

Dans la nuit du dimanche 27 au lundi 28 décembre 2020, l'agglomération d'Annecy a été victime d'une cyberattaque qui a paralysé l'ensemble de ses systèmes d'information. La totalité des 46 serveurs de l'établissement public s'est retrouvée cryptée, à l'exception des serveurs situés sur des sites indépendants (gestion de l'eau potable, transports publics). Le lendemain, aucun outil n'était accessible, y compris la messagerie et le site internet. Les écrans d'accès aux serveurs présentaient une page d'accès vers un site pour entrer en communication avec les cybercriminels. Dès le lundi, l'agglomération a déposé plainte auprès du commissariat d'Annecy, qui l'a mise en contact avec la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité de la direction centrale de la police judiciaire, et a pris l'attache de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le mardi 29, elle publiait un communiqué de presse d'information et créait une nouvelle page d'accueil de son site internet pour informer la population de la situation en cours.

Afin de faire face à cette situation, une cellule de crise a été installée, qui s'est régulièrement réunie depuis pour décider des mesures à prendre et en suivre la mise en place. L'agglomération a ensuite recruté un prestataire parmi un portefeuille de sociétés certifiées par l'ANSSI, qui l'a appuyé tout au long de la gestion de la crise en termes de conseil, d'appui méthodologique mais également opérationnel (paramétrage des serveurs reconstitués, etc.). Une société de décryptage de données a également été recrutée, pour rendre à nouveau accessible les serveurs de l'intercommunalité. Enfin, le Grand Annecy a également bénéficié d'un appui d'agents de la ville d'Annecy pour des interventions d'urgence (reparamétrage de postes de travail, etc.), ainsi que de son prestataire informatique.

La quasi-totalité des services ont été directement impactés par l'attaque (la messagerie a notamment été totalement interrompue jusqu'au 4 janvier), mais tous ont été en mesure de maintenir le service au public (fonctionnement des EHPAD, portage des repas à domicile, collecte des ordures ménagères, etc.). Un ordre de priorité a été fixé par le Grand Annecy dans la remise en fonction des systèmes, avec un accent particulier sur le SIRH (la paye de janvier a pu être réalisée en réel sur l'application redémarrée) et les finances (redémarrage début février). La gestion financière a été adaptée. Elle a bénéficié de l'existence du SFACT, qui n'a pas été touché par l'attaque. En l'absence de possibilité d'émettre des mandats, des ordres de paiement ont été donnés au comptable, afin de permettre de continuer à payer les fournisseurs. Cette procédure a reçu l'aval préalable de la DDFIP.

À la date de clôture de l'instruction (9 avril 2021), l'établissement public n'était pas revenu à une situation entièrement normalisée, et certaines parties de son activité étaient toujours impactées par la cyberattaque de décembre 2020. Aucune suite n'a été donnée aux revendications des cybercriminels.

L'attaque informatique de l'agglomération d'Annecy fera prochainement l'objet d'une évaluation et d'un plan d'action avec le soutien financier de l'ANSSI.

### 3.6- Conclusion intermédiaire

La création du Grand Annecy s'est accompagnée d'une réorganisation importante, bien que l'ancienne structure de la C2A ait largement perduré dans nombre de ses composantes. Les chantiers en matière de ressources humaines ont été les plus importants, afin notamment d'assurer l'accueil des agents en provenance des communautés de communes, de positionner le nouvel organigramme et d'assurer les recrutements nécessaires, notamment pour pallier les postes vacants.

Les difficultés de recrutement ainsi que les vacances doivent inciter l'établissement public à s'engager activement dans la démarche de mutualisation envisagée par le nouvel exécutif, notamment avec la commune d'Annecy, mais également en interne pour limiter les doublons constatés dans les fonctions supports entre la direction générale de l'administration générale et celle des personnes âgées.

La situation du CIAS devra aboutir, en actant vers celui-ci le transfert de plein droit des postes et des agents qui mettent en œuvre la compétence « personnes âgées » dont s'est dessaisie l'agglomération, et en procédant au détachement de la DGA en charge de cette politique de l'organigramme du Grand Annecy.

## 4- LA FIABILITÉ ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

L'analyse de la fiabilité des comptes porte principalement sur la situation de la communauté d'agglomération Grand Annecy et, subsidiairement, sur celle de la communauté d'agglomération d'Annecy (C2A) dont l'essentiel des procédures a été repris.

### 4.1- Le périmètre de l'établissement public

Les EPCI fusionnés dans le Grand Annecy disposaient chacun de plusieurs budgets annexes, notamment pour les ordures ménagères.

Lors de sa création, la CA Grand Annecy a recomposé son architecture budgétaire autour d'un budget principal (BP) et de plusieurs budgets annexes (BA)<sup>72</sup>, qui reprennent pour partie les périmètres des BA des anciennes intercommunalités. Certains ayant été supprimés depuis, la CA Grand Annecy ne disposait, au jour de l'instruction, plus que de six budgets annexes :

- pépinière d'entreprises (relevant de la nomenclature M14) ;
- valorisation des déchets (relevant de la nomenclature M14) ;
- aménagement de zones<sup>73</sup> (relevant de la nomenclature M14) ;
- gestion du massif du Semnoz<sup>74</sup> (relevant de la nomenclature M43) ;
- transports urbains (relevant de la nomenclature M43) ;
- eau potable (relevant de la nomenclature M49).

<sup>72</sup> Délibération n° 2017/08 du 13 janvier 2017 portant création des budgets du Grand Annecy.

<sup>73</sup> Il regroupe les cinq budgets annexes d'aménagement de l'ancienne C2A et concerne les ZAE « Seynod - Montagny-les-Lanches », « Espace Leader », « Chez Chamoux », « Les Voisins » et « Barbezy » (délibérations n° 2017/696 du 21 décembre 2017 et n° 2018/51 du 8 février 2018).

<sup>74</sup> Qui administre la station de ski située sur ce massif (délibération n° 2018/568 du 15 novembre 2018).

Tableau 13 : Détail des budgets annexes des EPCI fusionnés dans le Grand Annecy

	C2A	Pays de Fillière	Pays d'Alby	Rive gauche du lac	La Tournette	Grand Annecy
Nb de budgets	6	2	6	2	0	6
OM	X	X	X	X		X
Eau	X		X			X
Assainissement			X			Compétence confiée au SILA
SPANC		X				
PAE	X					X
Aménagement	X					
Pépinière	X					X
Op industrielles			X			
Transport scolaire			X	X		X
Transport urbain	X					
Contrat local d'insertion			X			Intégré au BP
Semnoz						X

OM : ordures ménagères ; SPANC : service public de l'assainissement non collectif ; PAE : programme d'aménagement d'ensemble ; NC : non connu

Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP) - Comptes de gestion dématérialisés (CDG-D)

#### 4.2- La qualité de l'information financière

##### 4.2.1- L'information des élus

L'information délivrée aux élus apparaît satisfaisante. Le Grand Annecy satisfait à l'essentiel de ses obligations légales en la matière. Quatre remarques peuvent être faites quant aux documents produits :

- Les débats et rapports d'orientations budgétaires sont complets dans l'ensemble<sup>76</sup>

Les débats d'orientation budgétaire du Grand Annecy se sont tenus conformément aux dispositions prévues, y compris en 2017, année de création de l'EPCI<sup>76</sup>. Ils exposent les tendances et perspectives budgétaires de la communauté d'agglomération. Les questions de ressources humaines y sont plutôt développées (évolution des effectifs, structure et évolution de la masse salariale, rémunérations des personnels, avantages en nature et temps de travail...). Les audits et études commandés à un cabinet d'audit sont présentés ponctuellement aux élus dans le cadre des orientations budgétaires.

En revanche, les engagements pluriannuels pourraient être plus développés, notamment sous leur aspect littéral, seul l'état des autorisations de programme et crédits de paiements (AP/CP) étant transmis aux élus pour un vote spécifique.

<sup>76</sup> Article L.2312-1 du CGCT.

<sup>76</sup> L'établissement public n'était, en effet, pas dans l'obligation d'organiser un tel débat sur sa première année d'activité (CE, 13 août 2002, Commune de Fontenay-le-Fleury, n° 157 092).

- L'établissement public n'a pas produit de plan pluriannuel d'investissement (PPI) et recourt au mécanisme des autorisations de programmes et crédits de paiements (AP/CP)

La chambre avait relevé dans son précédent rapport que les perspectives d'évolution pluriannuelles au-delà de l'année N+1 n'étaient évoquées que dans le cadre du DOB 2013 sous la forme d'une synthèse de l'étude d'un cabinet conseil. Elle rappelait l'évolution de la réglementation après l'adoption de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015. La collectivité avait répondu que « *les études prospectives, ainsi qu'une information sur la mise en œuvre du PPI, feront l'objet d'une diffusion régulière dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.* »

La CA Grand Annecy avait souhaité, à sa création, reprendre l'exécution des PPI des autres collectivités avant de réfléchir à un PPI propre couvrant la nouvelle intercommunalité. Elle n'a toutefois pas procédé à leur suivi. Dans l'attente de son propre PPI, la collectivité a choisi de recourir au mécanisme des AP/CP, qui permet la gestion budgétaire et comptable des projets d'investissement pluriannuels.

S'inscrivant dans le cadre du projet de territoire « Imagine le Grand Annecy » qui s'est achevée en 2019 (cf. § 2.1-), le PPI était en cours de finalisation à la fin du contrôle de la chambre. Quatre ans après sa création, la chambre encourage la CA Grand Annecy à finaliser rapidement ce programme, qui facilitera le pilotage des investissements par les élus, et leur gestion en AP/CP par les services de la collectivité.

- Le rapport sur la situation en matière de développement durable est mutualisé avec la commune d'Annecy<sup>77</sup>

Ce rapport a été constitué à compter de 2019. Il s'agit d'un rapport unique pour la ville d'Annecy et la communauté d'agglomération Grand Annecy du fait de « *la complémentarité quotidienne d'actions entre l'agglomération et sa ville-centre, notamment au sein d'une politique air-énergie-climat ambitieuse* ». La qualité de l'air, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique sont traitées de façon transversale au sein de trois thématiques : la transition énergétique, les mobilités, et l'écologie urbaine. Ce document présente une information détaillée et accessible pour le grand public, assortie de nombreux indicateurs.

- Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est très complet<sup>78</sup>

Le Grand Annecy a établi un rapport unique sur les orientations budgétaires et sur la situation en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au sein de la collectivité depuis 2017. Si les premiers rapports ne contenaient que très peu d'éléments, celui-ci a été nettement renforcé depuis le ROB 2020. Il apparaît aujourd'hui très complet avec un niveau d'information détaillé.

#### 4.2.2- Les documents budgétaires et comptables

Le précédent rapport de la chambre notait que l'année 2013 marquait une amélioration de la qualité des annexes. Les annexes au budget principal sont correctement tenues.

<sup>77</sup> Article L. 2311-1-1 du CGCT.

<sup>78</sup> Article L. 2311-1-2 du CGCT.

➤ Les états de la dette permettent un suivi individualisé de la dette du CIAS

Le précédent rapport de la chambre indiquait que : « la C2A porte la dette financière du CIAS et de l'EPI2A dans le cadre du financement et de la construction des EHPAD qu'elle prend en charge, ces deux organismes lui remboursant les annuités correspondantes. L'information relative à cette dette spécifique, dont l'ordonnateur a précisé qu'elle était présentée aux élus en marge des comptes administratifs, pourrait être identifiée dans lesdits comptes pour une meilleure lisibilité de ceux-ci. »

Dans son rapport de suivi des recommandations, la C2A a indiqué que la distinction entre la dette de l'agglomération et la dette issue du CIAS n'était pas matériellement possible mais que cette information figurait toutefois dans les documents de travail du compte administratif destinés aux élus. En outre, la dette relative à la construction des établissements pour personnes âgées apparaît dans la présentation fonctionnelle du budget, la fonction 61 « services en faveur des personnes âgées », présentant les montants remboursés au chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées »<sup>79</sup>.

Cette situation soulève, là encore, la problématique de clarification des compétences entre les deux établissements publics distincts que sont la CA et le CIAS. La chambre souligne que la communauté d'agglomération ne peut pas porter la dette d'un autre établissement public, même s'il lui est rattaché, et que la charge de la dette doit incomber à l'établissement titulaire de la compétence, de plein droit ou par délégation. Néanmoins, elle rappelle qu'il demeure tout à fait loisible au Grand Annecy de garantir, le cas échéant, les emprunts du CIAS.

➤ Certaines annexes et informations financières sont absentes

Certaines informations financières ne figurent pas aux budgets. Ainsi, le budget primitif 2020 du budget principal n'indique pas les ratios moyens de la strate, qui sont les seules données permettant aux élus de situer budgétairement la collectivité par rapport à d'autres collectivités comparables.

Certaines annexes ne sont pas renseignées par la collectivité, notamment l'essentiel des engagements hors bilans (au BP et au CA) ainsi que certaines annexes spécifiques au compte administratif (annexes relatives au personnel, à la formation des élus, aux taux de fiscalité votés, etc.). L'exercice 2017 a marqué un infléchissement dans la qualité des documents budgétaires, du fait de la création de la nouvelle collectivité, ce qui a conduit à une amélioration de la qualité des annexes.

#### 4.2.3- La mise en ligne de l'information budgétaire et financière

La collectivité doit rendre accessible au public, via son site internet, ses principaux documents financiers<sup>80</sup>. Cette publicité inclut une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, le rapport d'orientations budgétaires (ROB), la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

Le Grand Annecy répond formellement à cette obligation. Dans la rubrique « finances », les budgets principaux 2020 et comptes administratifs 2018 sont accessibles<sup>81</sup>. La rubrique « délibérations » propose, quant à elle, l'ensemble des décisions votées par le conseil communautaire et classées par année puis par mois. Cette présentation rend malaisée l'accessibilité aux décisions financières alors que les annexes aux délibérations, c'est-à-dire les budgets eux-mêmes, ne sont pas toujours jointes. Depuis 2018 cependant, la qualité de

<sup>79</sup> Par exemple, sur le BP 2020, page 93, fonction 61 ligne 66 et page 119, fonction 61, ligne 16.

<sup>80</sup> Article L.2313-1 du CGCT.

<sup>81</sup> À la date de clôture de l'instruction.

l'information s'est améliorée avec la mise à disposition des rapports d'orientations budgétaires.

Partageant le constat de la chambre qu'elle pourrait rendre plus accessibles ses documents financiers dans une rubrique ad hoc régulièrement tenue à jour, l'agglomération s'est engagée à y consacrer une rubrique de son futur site, qui sera mis en ligne en 2022.

#### 4.3- La qualité des prévisions budgétaires

Le budget est voté en décembre N-1 depuis 2018. Il fait l'objet de discussions à partir de notes de cadrage adressées en juin chaque année aux DGA, directeurs, chefs de services et gestionnaires de crédits pour la préparation des budgets primitifs et le calendrier budgétaire.

La collectivité ne dispose pas actuellement d'un règlement financier mais ce document est à l'étude. Sa finalisation a été ralentie par la cyberattaque dont a été victime la collectivité à l'hiver 2021. Ce document pourrait :

- décrire les procédures de la collectivité, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité se sont appropriés ;
- rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué que le règlement financier devait être adopté à l'automne 2021.

##### 4.3.1- La prévision budgétaire

Le précédent rapport de la chambre préconisait à la C2A une programmation plus adaptée à sa capacité réelle d'investissement et la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement plus conforme à la réalité. L'exécution des dépenses d'équipement par rapport aux crédits ouverts dans l'année s'avérait insuffisant. Par ailleurs le plan pluriannuel voté en début de mandat pour la période 2009-2014 traduisait une sur-programmation. Enfin, la réalité des restes à réaliser en dépenses d'investissement n'apparaissait pas toujours matériellement établie. Dans sa réponse, l'ordonnateur avait indiqué que la C2A entendait poursuivre son effort de fiabilisation de l'exécution budgétaire de ses dépenses d'équipement en reportant en restes à réaliser en dépenses d'investissement les seuls crédits juridiquement engagés et en élargissant le recours aux autorisations de programmes.

Sur le budget principal, les taux d'exécution budgétaire en section de fonctionnement sont satisfaisants mais laissent encore des marges de progrès à la collectivité. En revanche, malgré une amélioration en 2017 (année de création du nouvel EPCI), les taux d'exécution en matière d'investissement demeurent faibles, et ce, malgré un vote précoce du budget et de régulières décisions modificatives en cours d'année.

Le passage de la C2A au Grand Annecy en 2017 s'est traduit par une forte augmentation des budgets gérés. Dans le même temps, on constate une dégradation significative des taux d'exécution. La transformation de la communauté d'agglomération a en effet rendu la gestion plus complexe avec la reprise de budgets d'intercommunalités aux modalités de gestion très différentes, et a eu pour effet de ralentir certains projets d'investissement complexes dont tous ne sont pas sous la maîtrise d'ouvrage du Grand Annecy. En 2019, alors que les volumes financiers en investissement ont fortement décliné, les taux d'exécution sont restés proches des années précédentes.

Tableau 14 : Taux d'exécution budgétaire (BP + DM)

En €	C2A			Grand Annecy			Moyenne 2014/2018
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>SECTION FONCTIONNEMENT</b>							
Dépenses réelles prévues	131 197 231	137 429 718	143 330 470	170 259 883	174 758 729	167 582 437	
Dépenses réalisées	123 010 207	125 268 706	134 421 444	148 772 097	147 084 558	149 631 048	
Taux de réalisation	93,76 %	91,15 %	93,78 %	87,38 %	84,16 %	85,7 %	90,05 %
<b>SECTION D'INVESTISSEMENT</b>							
Dépenses réelles prévues	80 178 349	69 956 371	51 997 793	96 946 675	102 301 363	64 187 949	
Dépenses réalisées	43 305 963	33 522 858	29 672 987	75 102 514	66 491 878	44 126 778	
Taux de réalisation	54,01 %	47,92 %	57,07 %	77,47 %	65,00 %	68,75 %	60,29 %
<b>SECTION FONCTIONNEMENT</b>							
Recettes prévues	131 197 231	137 429 718	143 330 470	170 259 883	174 758 729	167 582 436	
Recettes réalisées	125 404 820	135 247 942	127 107 408	157 342 034	157 777 322	158 983 603	
Taux de réalisation	95,58 %	98,41 %	88,68 %	92,41 %	90,28 %	94,8 %	93,07 %
<b>SECTION D'INVESTISSEMENT</b>							
Recettes prévues	80 178 349	69 956 371	51 997 793	96 946 675	102 301 363	64 187 949	
Recettes réalisées	44 337 547	40 789 955	28 280 319	71 159 240	54 106 885	45 453 720	
Taux de réalisation	55,30 %	58,31 %	54,39 %	73,40 %	52,89 %	70,8 %	58,86 %

2014-2016 : données C2A uniquement ; 2017-2019 : données Grand Annecy

Source : Comptes de gestion

Sur la période, la collectivité a également conduit plusieurs projets destinés à fluidifier l'exécution budgétaire, notamment en faveur de la dématérialisation, mais également la création d'un service facturier unique avec le comptable public (cf. § 3.4-).

Le nouvel exécutif s'est fixé comme objectif d'améliorer le niveau de réalisation de l'investissement, qui a été inscrit dans la feuille de route des vice-présidents aux finances et à l'administration générale, sans qu'aucun objectif chiffré n'ait pour autant été défini.

La chambre encourage la collectivité dans cette voie, qui pourrait passer par un dialogue accru avec les services dans l'exécution des budgets, par l'élaboration d'un PPI et sa bonne articulation avec les AP/CP.

#### 4.3.2- Les restes à réaliser

La comptabilisation des restes à réaliser découle de l'obligation, pour les collectivités, de tenir une comptabilité d'engagement<sup>82</sup>. Ces restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, des marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, des contrats d'emprunts ou de réservation de crédits)<sup>83</sup>. Les restes à réaliser sont intégrés au compte administratif et entrent dans le calcul du résultat de l'exercice, étant repris au budget primitif de l'exercice suivant.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté qu'une partie des restes à réaliser

<sup>82</sup> Article L. 2342-2 du CGCT.

<sup>83</sup> Article R. 2311-11 du CGCT.

comptabilisés par la C2A n'était pas justifiée et ne devait, de ce fait, pas être reportée. En application des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices, les engagements non consommés en fin d'année sont en effet caducs et doivent être votés à nouveau l'année suivante.

Au cours de la période contrôlée, qui couvre donc la gestion de deux organismes, la C2A puis le Grand Annecy, les restes à réaliser en dépenses et en recettes d'investissement apparaissent avoir été régulièrement inscrits lors du vote des budgets supplémentaires. Après s'être maintenu dans des proportions raisonnables jusqu'en 2019, le montant des restes à réaliser du Grand Annecy a, à nouveau, atteint un niveau très élevé en 2020 :

**Tableau 15 : Restes à réaliser inscrits en section d'investissement au budget principal**

En €	C2A			Grand Annecy			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	17 532 281	6 895 223	8 528 315	2 859 483 <sup>64</sup>	4 914 532	3 324 428	14 725 351
Recettes	22 638 228	15 241 944	5 294 184	466 687 <sup>65</sup>	4 914 532	1 305 198	12 131 146

Source : budgets supplémentaires

Au vu de l'état détaillé des restes à réaliser inscrits au compte administratif 2019, les restes à réaliser en dépenses concernent majoritairement des travaux en cours (immobilisations pour 5 M€), et des subventions d'investissement non versées (1,8 M€). En recettes, il s'agit essentiellement de subventions d'investissements (7,356 M€) et de FCTVA (4,33 M€).

Compte tenu de la crise sanitaire, qui n'a pas permis de se déplacer dans la collectivité, et de la cyberattaque, qui n'a pas permis l'accès à l'information dématérialisée pendant plusieurs semaines, il n'a pas été possible à l'équipe de contrôle de vérifier la justification des restes à réaliser inscrits au budget.

Le volume important et croissant, et le fait que la procédure de gestion est entièrement déclarative et dépend des services métiers, conduisent la chambre à appeler la collectivité à toute la vigilance nécessaire quant à la gestion des restes à réaliser. De leur bonne gestion dépend la sincérité des écritures budgétaires et le respect du principe d'annualité, qui implique que les dépenses et recettes autorisées dans l'année et non réalisées doivent, par principe, recevoir à nouveau la validation du conseil communautaire avant d'être effectuées.

#### 4.4- La gestion comptable du patrimoine

##### 4.4.1- Des discordances importantes entre l'inventaire et l'état de l'actif

Le précédent rapport de la chambre relevait des écarts significatifs entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable (6 M€ d'écart en 2013 en valeur nette comptable). La chambre invitait l'ordonnateur à continuer le travail de rapprochement alors en cours. Dans son rapport de suivi la C2A indiquait poursuivre en liaison avec la trésorerie, un travail de fiabilisation de son patrimoine mais souligne « l'importance de la tâche qui nécessite des moyens humains tant du côté de la C2A que de celui de la trésorerie ».

En 2018, l'écart entre l'inventaire et l'état de l'actif s'élève à près de 66 M€ pour l'actif brut, et 109 M€ pour la valeur nette.

La situation semble s'être dégradée en 2020, avec un accroissement des écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif, et une augmentation des volumes, alors que le transfert des

<sup>64</sup> Dont 2 512 113 € pour la C2A.

<sup>65</sup> Dont 184 679 € pour la C2A.

équipements culturels aurait dû avoir pour conséquence une diminution du patrimoine.

**Tableau 16 : Rapprochement entre l'Inventaire et l'état de l'actif 2013 – 2018 – 2020**

En € - données 31/12	Inventaire		État de l'actif		Ecart	
	Actif brut	VNC	Actif brut	VNC	Actif brut	VNC
2013 (C2A)	323 705 557	286 396 373	317 804 244	280 219 619	5 901 313	6 176 754
2018 (Grand Anancy)	436 458 193	349 908 355	502 278 150	458 720 035	65 819 957	108 811 680
2020 (Grand Anancy)	388 279 316	319 500 075	478 805 455	442 913 621	90 526 139	124 413 546

Source : Grand Anancy (inventaires comptables 2018 et 2020) ; DDFIP (état de l'actif 2018 et 2020)

La qualité de la comptabilité patrimoniale s'est donc dégradée depuis la création de la collectivité en raison de l'intégration des biens des intercommunalités dont les inventaires n'avaient pas été sécurisés. Ces opérations auraient dû être réalisées précédemment à la fusion afin d'éviter l'agrégation de données disparates et incohérentes. Elles n'ont pas été anticipées. Les restitutions de compétences de l'agglomération aux communes ne se sont également pas accompagnées des transferts comptables de patrimoine attendus, ceux-ci restant largement à réaliser.

Conscient de cette situation, le Grand Anancy, en accord avec la DDFIP, a prévu de mettre à jour son inventaire physique et comptable pour la fin 2021. À la clôture de l'instruction, cette mise à jour était en cours mais avait pris du retard en raison de la cyberattaque. Le comptable public, de son côté, a missionné un agent pour mettre à jour l'état de l'actif de la collectivité.

Quatre ans après la fusion et les restitutions de compétences, il importe que le Grand Anancy dispose d'une comptabilité patrimoniale représentative de la réalité. La chambre recommande à la collectivité d'aboutir rapidement sur la mise à jour de son inventaire physique et comptable et de le mettre en concordance avec l'état de l'actif du comptable public dans les meilleurs délais.

#### 4.4.2- Une faible et irrégulière intégration comptable des immobilisations

Lorsqu'un investissement n'est pas achevé au moment de la clôture budgétaire en fin d'année, celui-ci est enregistré comptablement au chapitre 23 « immobilisations en cours ». Une fois réalisé, il bascule au chapitre 21 « immobilisations corporelles ». Il est alors pris en compte pour le calcul de la dotation aux amortissements. L'intégration des immobilisations achevées est donc un élément important pour la qualité comptable et la fiabilité des prévisions budgétaires.

Lors des deux précédents contrôles de la chambre portant sur la C2A, il avait été constaté un niveau d'immobilisations en cours anormalement élevé : en 2013, 99 M€ étaient inscrits au chapitre 23 pour 156 M€ au compte 21 du budget principal. Dans son rapport relatif à la mise en œuvre des recommandations de la chambre, l'ordonnateur avait répondu avoir procédé aux intégrations nécessaires en 2015, notamment à la suite d'un contrôle fiscal sur les EHPAD qui avait empêché la tenue de ces opérations, et que les autres immobilisations n'étaient pas encore achevées et ne pouvaient l'être.

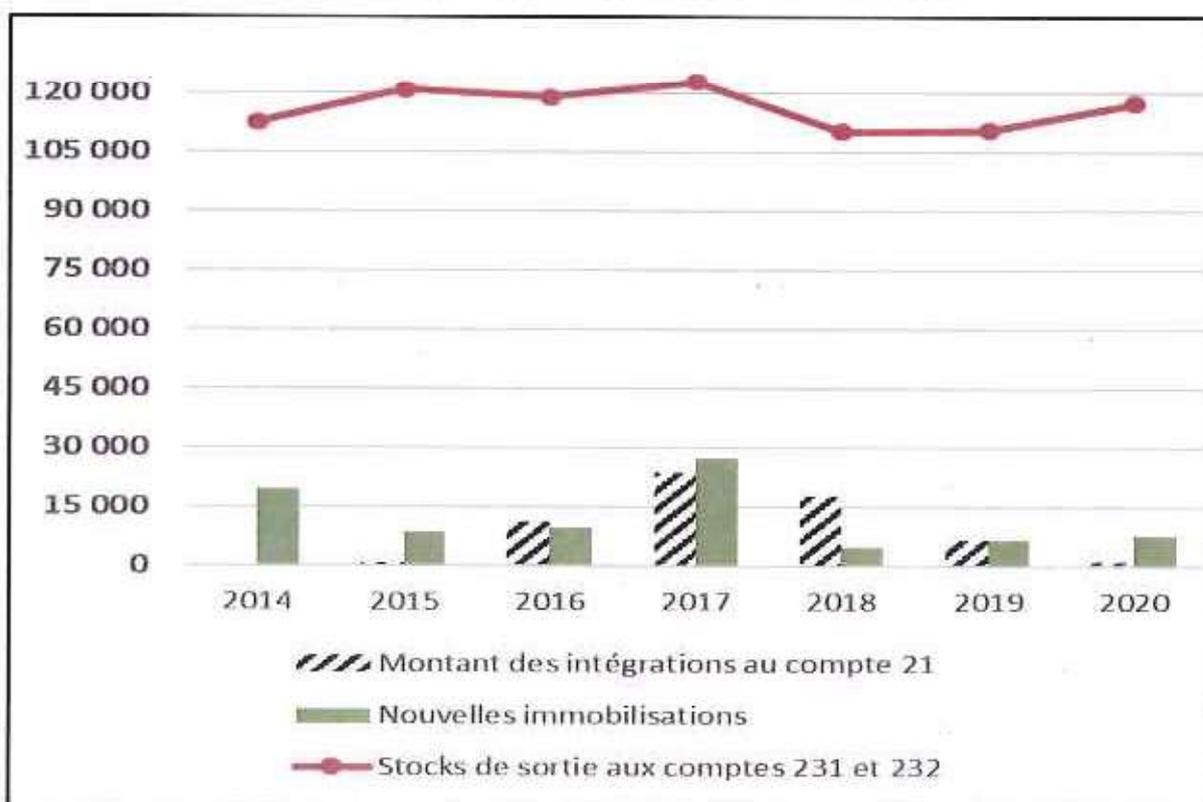
La fusion des intercommunalités opérée en 2017 a ralenti le rythme d'intégration des immobilisations en cours, déjà structurellement faible :

**Tableau 17 : Évolution des immobilisations en cours**

En k€	C2A			Grand Annecy				Moyenne annuelle
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Solde d'entrée aux comptes 231 et 232	93 134	112 734	120 896	119 129	122 938	110 241	110 572	
Nouvelles immobilisations (flux compte 231 et 232)	19 599	8 728	9 545	27 558	4 839	6 895	7 901	12 152
Montant des intégrations au compte 21	0	566	11 312	23 749	17 536	6 567	1 032	8 680
Solde de sortie aux comptes 231 et 232	112 734	120 896	119 129	122 938	110 241	110 572	117 441	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

**Graphique 2 : Évolution des immobilisations en cours**



Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Le stock d'immobilisation en cours, déjà très élevé en début de période a continué de progresser entre 2014 et 2020 pour atteindre 117,4 M€. Il représente près de dix fois la moyenne annuelle des nouvelles immobilisations en cours, comptabilisées entre 2014 et 2020 (12,2 M€). D'un point de vue comptable, les immobilisations (investissements) réalisées par le Grand Annecy mettent près de dix années avant d'être achevées et intégrées dans le patrimoine de la collectivité. Ainsi qu'en témoigne le graphique ci-dessus, le stock des immobilisations en cours s'est légèrement amélioré à la création de la nouvelle agglomération, avant de se dégrader à nouveau.

Lors de la fusion, les demandes d'intégration n'ont pas été traitées par le comptable et ont pris du retard. La collectivité a depuis missionné un agent sur ce dossier mais un très important travail d'apurement reste à conduire.

La chambre invite la collectivité à organiser, pour l'avenir, une procédure régulière

d'apurement des comptes d'immobilisation.

#### 4.5- Conclusion intermédiaire

La fiabilité des comptes de la communauté d'agglomération Grand Annecy est globalement satisfaisante, ainsi que la chambre l'avait déjà relevé dans son précédent rapport.

La création de l'établissement par la fusion des EPCI a toutefois induit des problématiques liées à la comptabilisation et au suivi du patrimoine qui ne permettent pas à la collectivité de disposer d'une vision précise de son actif, bien que ce problème soit en cours de résolution. La collectivité devra rapidement aboutir sur ce sujet, le seul où les insuffisances constatées auparavant dans la C2A ont perduré.

Près de quatre ans après la fusion, la chambre estime qu'un effort doit être également réalisé dans la planification des investissements, l'adoption rapide d'un plan pluriannuel d'investissement s'avérant un enjeu fort pour l'établissement public.

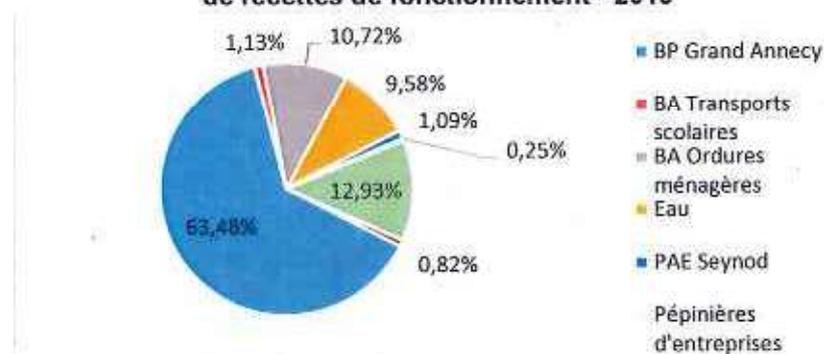
La mise en place d'un SFACT constitue une innovation significative dont il conviendra de mesurer les résultats.

## 5- LA SITUATION FINANCIÈRE

Le total des recettes consolidées de fonctionnement du Grand Annecy s'est élevé à près de 250,43 M€ en 2019. Le budget principal (M14) représente 63,48 % de ce total, avec près de 159 M€. Les sept budgets annexes (BA) que comptait la communauté d'agglomération cette année-là se répartissaient, par ordre d'importance financière, ainsi qu'il suit :

- BA « Transports urbains » (M43) : 32,38 M€ ;
- BA « Valorisation des déchets » (M14) : 26,86 M€ ;
- BA « Eau » (M49) : 23,99 M€ ;
- BA « Transports scolaires »<sup>86</sup> (M14) : 2,83 M€ ;
- BA « Aménagement de zones » (M14) : 2,72 M€ ;
- BA « Régie Semnoz » (M43) : 2,05 M€ ;
- BA « Pépinières d'entreprises » (M14) : 0,62 M€.

Graphique 3 : Poids respectifs des budgets en termes de recettes de fonctionnement - 2019

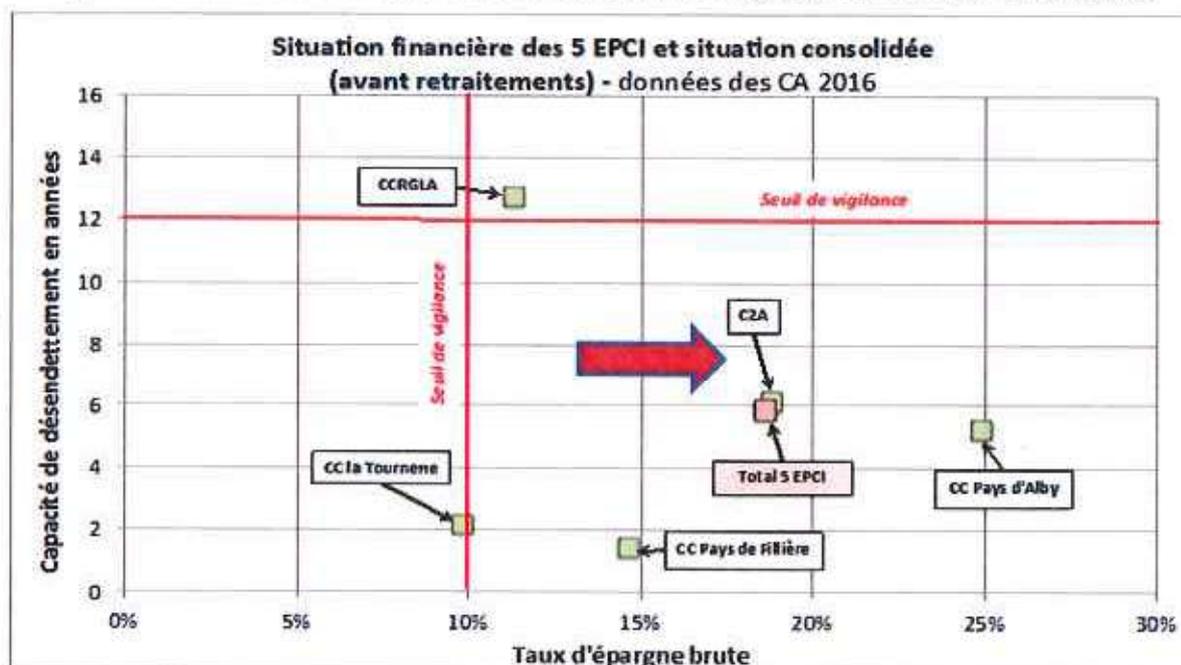


Source : Comptes de gestion, retraitement CRC

<sup>86</sup> Fusionné par la suite avec le BA « Transports urbains ».

L'analyse financière<sup>87</sup> porte sur la période 2014-2020<sup>88</sup>. Elle traite principalement du Grand Ancecy et, ponctuellement, de la situation financière agrégée des cinq EPCI ayant fusionné. La situation financière agrégée de la totalité des EPCI fusionnés ne diffère que légèrement de celle de la C2A, en raison de sa surface financière, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Figure 2 : Poids de la C2A dans la situation financière agrégée des cinq EPCI fusionnés



Source : Grand Ancecy

La fusion, et avec elle la restitution des compétences de proximité, a conduit à voir se contracter fortement les dépenses d'investissement de la nouvelle intercommunalité, alors que les dépenses de fonctionnement, elles, ont facialement augmenté, du seul fait de l'attribution de compensation.

Tableau 18 : Évolution comparée des dépenses réelles entre la C2A et le Grand Ancecy

En k€	C2A			Grand Ancecy			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Dép. réelles de fonctionnement	116 604	117 073	121 409	143 928	137 750	144 214	148 208
Dép. réelles d'investissement	62 391	51 800	60 254	48 658	59 531	44 145	56 990

\* Chiffres communiqués par le Grand Ancecy et à confirmer après approbation du CA 2020

Source : CA de la C2A et du Grand Ancecy

### 5.1- La formation de l'autofinancement

La fusion et la rétrocession des compétences culture et sport aux communes, a conduit à une forte diminution des produits (- 31,6 %) et des charges (- 39,9 %) entre 2016 et 2017. Par la suite, l'évolution moins rapide des charges est la conséquence de la contractualisation avec

<sup>87</sup> Les sources des tableaux présentés ci-dessous sont les comptes de gestion du comptable public, retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières Anafi. Les références aux organismes comparables sont, sauf indication différente, celles des communautés d'agglomération de France métropolitaine. Le taux d'inflation cumulé sur la période retenue pour l'analyse (2014-2020) s'est chiffré à 5,1 %, selon l'INSEE.

<sup>88</sup> Les comptes de gestion 2020 n'étant toujours pas définitifs à la clôture de l'instruction, certains chiffres pourront être actualisés postérieurement.

l'État intervenue en 2018 (contrats dits « de Cahors ») qui visait à stabiliser les dépenses de fonctionnement. L'excédent brut de fonctionnement (EBF)<sup>80</sup> s'est maintenu à un niveau élevé et croissant sur toute la période sous contrôle (21 M€ en moyenne, et plus de 30 % des produits de gestion après 2017).

**Tableau 19 : Évolution des produits et charges de gestion 2014-2020**

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	84 243	90 106	91 379	62 516	62 909	71 949	77 606	- 1,4 %
Charges de gestion (B)	66 781	68 308	70 086	42 099	43 886	48 849	52 938	- 3,8 %
<b>= Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>17 463</b>	<b>21 798</b>	<b>21 293</b>	<b>20 417</b>	<b>19 024</b>	<b>23 100</b>	<b>24 668</b>	<b>5,9 %</b>
en % des produits de gestion	20,7 %	24,2 %	23,3 %	32,7 %	30,2 %	32,1 %	31,8 %	

Source : Compte de gestion, retraitement CRC

La capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>80</sup> se maintient à un niveau confortable sur la période sous revue et se renforce même après 2017, rapportée aux produits de gestion. Toujours supérieure à 24 % s'agissant du Grand Annecy, elle atteste d'un autofinancement élevé, garantissant des marges importantes pour le financement des investissements de la collectivité. Cette croissance s'explique avant tout par la forte diminution du remboursement des intérêts d'emprunts (« résultat financier ») sur la période, liée à la disparition de prêts coûteux ou des renégociations de dettes.

En 2020, la CAF a été amoindrie par d'importantes subventions exceptionnelles en faveur des services publics industriels et commerciaux de la collectivité (6,8 M€)<sup>81</sup> afin de leur permettre de faire face aux pertes liées à la crise sanitaire, ainsi que par des arriérés de subvention d'équilibre (subventions 2019 non versées).

**Tableau 20 : Évolution de la CAF brute 2014-2020**

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	17 463	21 798	21 293	20 417	19 024	23 100	24 668	5,9 %
+/- Résultat financier	- 4 655	- 3 665	- 3 377	- 1 870	- 1 645	- 1 583	- 598	- 29,0 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	110	329	454	1 051	1 605	0	6 806	98,9 %
+/- Autres produits et charges except. réels	1 084	200	- 125	- 638	388	553	1 533	5,9 %
<b>= CAF brute</b>	<b>13 782</b>	<b>18 005</b>	<b>17 327</b>	<b>16 859</b>	<b>16 162</b>	<b>22 070</b>	<b>18 797</b>	<b>5,3 %</b>
en % des produits de gestion	16,4 %	20,0 %	19,0 %	27,0 %	25,7 %	30,7 %	24,2 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

### 5.1.1- L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion du Grand Annecy proviennent de la fiscalité locale, des ressources institutionnelles (dotations de l'État) et enfin des ressources d'exploitation (au titre des services

<sup>80</sup> L'EBF est constitué du solde des recettes et des charges courantes (hors intérêts de la dette).

<sup>80</sup> Pour une collectivité, la CAF (ou épargne) brute représente l'excédent de ressources internes dégagées par son activité. En ce sens, elle mesure sa capacité à financer sur ses propres ressources ses besoins en investissements et le remboursement de sa dette. La CAF du Grand Annecy est de 107 €/habitant, très supérieure à la moyenne, de 77 €/habitant.

<sup>81</sup> BA « pépinières » (1 014 k€), « Semnoz » (643 k€), aménagement de zones » (578 k€) et surtout « transports urbains » (subvention de 371 k€ complétée par un montant d'1,5 M€ en vue d'amortir la baisse de recettes du versement mobilité).

et des domaines). La fiscalité reversée vient, quant à elle, en retranchement de ces ressources, par des mécanismes de restitution aux communes (cf. § 2.5-).

**Tableau 21 : Évolution des produits de gestion 2014-2020**

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Ressources fiscales propres	61 607	65 823	67 188	74 502	81 084	84 017	86 487	5,8 %
+ Ressources d'exploitation	20 770	23 490	25 676	20 960	20 672	24 734	27 808	5,0 %
+ Fiscalité reversée	- 43 378	- 42 822	- 44 859	- 74 147	- 73 721	- 72 869	- 72 968	9,1 %
+ Ressources Institutionnelles	45 244	43 716	43 375	41 195	34 874	36 067	36 278	- 3,6 %
<b>= Produits de gestion</b>	<b>84 243</b>	<b>90 106</b>	<b>91 379</b>	<b>62 516</b>	<b>62 909</b>	<b>71 949</b>	<b>77 606</b>	<b>- 1,4 %</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

#### 5.1.1.1- Le produit fiscal

Les recettes fiscales de l'agglomération d'Annecy connaissent une croissance soutenue (+ 5,8 % par an), due au dynamisme et à l'attractivité économique du territoire. Du fait de ses bases d'imposition élevées, supérieures à la moyenne de la strate d'appartenance des EPCI de 100.000 à 300.000 habitants (cf. tableau ci-après), la collectivité n'a pas eu à relever ses taux.

**Tableau 22 : Bases nettes d'imposition**

Bases nettes / hab. en €	Grand Annecy	Moyenne des communautés d'agglomération de la strate	Moyenne des groupements à FPU de la strate
Taxe d'habitation	1 799	1 706	944
Taxe foncière (bâti)	1 436	1 386	717
Taxe foncière (non bâti)	8	15,3	14,1
Cotisation foncière des entreprises	463	418	428

Source : DGCL, données DGFIP

La communauté d'agglomération du Grand Annecy a même diminué le taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) en 2019, de 24,99 % à 24,46 %<sup>92</sup>. Les taux votés localement apparaissent dès lors attractifs, comparé à la moyenne des communautés d'agglomération.

**Tableau 23 : L'attractivité fiscale du Grand Annecy**

Taxes locales de quotité	Taxe d'habitation	Taxe Foncière sur le Bâti	Taxe Foncière sur le Non Bâti	Taxe sur la Contribution Foncière des Entreprises
Taux du Grand Annecy*	7,25	1,69	6,4	24,46
Moyenne des taux sur la totalité des CA de France	9,56	2,35	5,19	26,67

Source : États fiscaux de la DGFIP - calculs DGCL

<sup>92</sup> Cf. Point 3 de la délibération 2018/507 du 18 octobre 2018.

Consécutivement à l'intégration de collectivités à la fiscalité très différente, un mécanisme d'intégration fiscale<sup>93</sup> a été approuvé par le conseil communautaire en avril 2017<sup>94</sup>. Il vise à l'harmonisation, sur 12 ans, des taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises. Les taux présentés pour 2017 correspondent donc aux taux moyens pondérés de l'année 2016.

Concernant les impôts dits « de répartition » (cotisation sur la valeur ajoutée, taxe sur les surfaces commerciales et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux principalement), ils s'avèrent également extrêmement dynamiques, avec une hausse de 7,41 % sur la période 2017-2020 pour la globalité de ces trois fiscalités. La nature économique de ces prélèvements révèle donc là encore la forte attractivité du territoire annécien du point de vue des activités industrielles et commerciales.

Tableau 24 : Produit fiscal brut

en k€	2014	2015	2016	2017 <sup>95</sup>	2018	2019	2020
Taxes foncières et habitation <sup>96</sup> (dont CFE <sup>97</sup> )	39 897	42 132	47 283	53 506	55 349	55 798	56 583
+ CVAE <sup>98</sup>	15 939	17 256	17 696	19 197	18 356	20 876	21 467
+ TASCOM	2 868	2 941	3 414	4 213	3 400	3 700	3 644
+ IFER	888	904	934	940	952	1 019	1 044
+ Autres impôts locaux ou assimilés	443	861	955	1 318	1 233	594	1 070
<b>= Impôts locaux</b>	<b>60 035</b>	<b>64 094</b>	<b>70 282</b>	<b>79 174</b>	<b>79 290</b>	<b>81 987</b>	<b>83 808</b>
Impôts locaux (nets des restitutions*)	59 874	64 084	65 551	72 897	79 220	81 987	83 791
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	1 789	1 739	1 629	1 605	1 864	2 030	2 696
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions*)</b>	<b>61 607</b>	<b>65 823</b>	<b>67 188</b>	<b>74 502</b>	<b>81 084</b>	<b>84 017</b>	<b>86 487</b>

\* Restitutions et reversements hors péréquation, AC et DSC

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La fiscalité « économique » constitue la principale ressource de la communauté (avec 61 % des produits fiscaux), devant la fiscalité « ménages » (39 %).

<sup>93</sup> La fusion d'EPCI à fiscalité propre implique une harmonisation des taux de la fiscalité directe locale vers un taux unique. La première année de la fusion, ces taux sont fixés en fonction des taux moyens pondérés de l'année précédente des EPCI à fiscalité propre préexistants. Afin de limiter les variations de fiscalité, l'article L.1638 D Bis du CGI prévoit que cette convergence de taux puisse être organisée par le biais d'un lissage qui peut durer jusqu'à 12 ans.

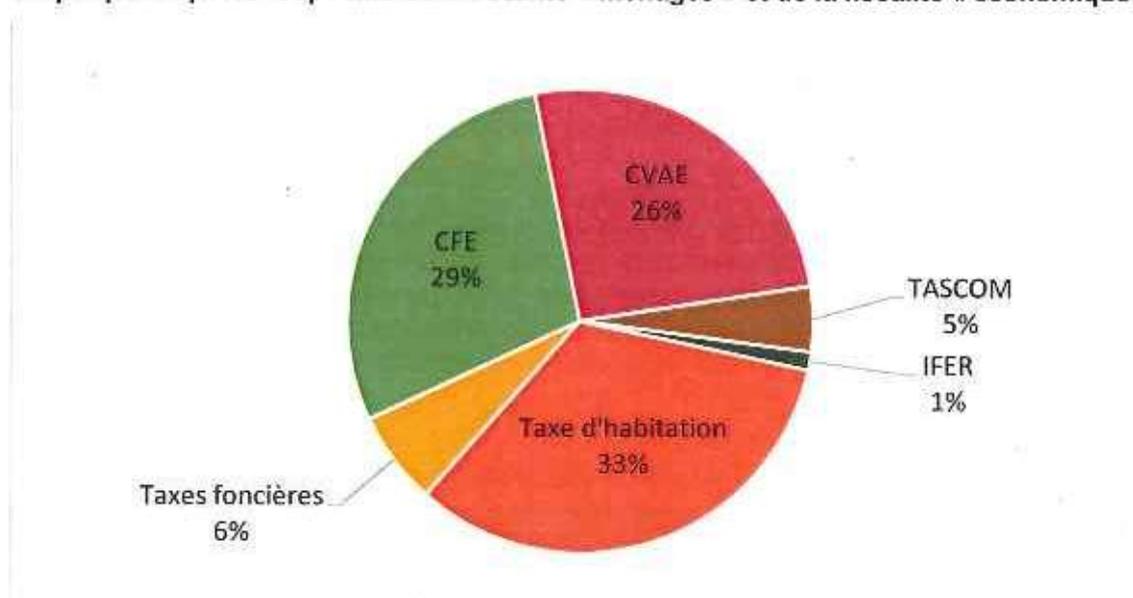
<sup>94</sup> Cf. Point 9 de la délibération 2017/159 du 13 avril 2017.

<sup>95</sup> L'encaissement de l'intégralité de la CFE, avant restitution aux communes, explique la brusque augmentation du produit des taxes foncières et d'habitation (regroupées sur le compte unique 73111) constatée depuis 2017.

<sup>96</sup> Cet impôt direct est due par l'occupant - au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition - d'un immeuble affecté à l'habitation, que ce soit à titre de résidence secondaire ou de résidence principale, et quelle que soit sa qualité : propriétaire ou locataire

<sup>97</sup> Cet impôt est assis sur les valeurs localives des propriétés bâties et non bâties des entreprises. Il est l'héritier de la part foncière de l'ancienne taxe professionnelle, supprimée en 2010.

<sup>98</sup> La CVAE, due par les entreprises et les travailleurs indépendants à partir d'un certain chiffre d'affaires, est calculée en fonction de la valeur ajoutée produite par l'entreprise. La CVAE constitue, avec la CFE, la contribution économique territoriale (CET).

**Graphique 4 : poids respectifs de la fiscalité « ménages » et de la fiscalité « économique »**

Source : Fiche AEF, retraitements CRC

#### 5.1.1.2- Les ressources d'exploitation

Ces ressources sont constituées pour l'essentiel des remboursements de la masse salariale des agents de l'agglomération travaillant pour le CIAS (« mise à disposition de personnels facturée ») ainsi que du paiement de loyers par celui-ci.

**Tableau 25 : Évolution des ressources d'exploitation**

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mise à disposition de personnel facturée	15 304	15 915	16 406	16 406	16 491	21 063	24 498
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	1 112	1 280	3 441	3 186	3 226	3 173	3 017
+ Autres ressources d'exploitation	4 353	6 295	5 774	1 367	955	498	293
<b>= Ressources d'exploitation</b>	<b>20 770</b>	<b>23 490</b>	<b>25 676</b>	<b>20 960</b>	<b>20 672</b>	<b>24 734</b>	<b>27 808</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion – retraitements CRC

#### 5.1.1.3- L'évolution de la fiscalité reversée

La fiscalité reversée est le premier poste financier de la collectivité, l'importance de la fiscalité reversée reflétant le faible niveau d'intégration fiscale.

Elle regroupe les mécanismes de péréquation instaurés à la création du Grand Annecy, dont les principes sont décrit supra (cf. § 2.5-), revalorisés en 2017 avec le transfert de nombreux équipements sportifs et culturels aux communes (sous total « fiscalité reversée aux communes »).

Le premier d'entre eux est l'attribution de compensation. Il s'agit donc à chaque fois de diminution de recettes. S'y ajoute la contribution au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC, cf. § 2.5-, également une diminution de recettes) et la dotation du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR, positive, donc une ressource), qui vient compenser les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale de 2010.

Tableau 26 : Fiscalité reversée

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b>Attribution de compensation brute</b>	37	49	38	27	33	39	39	0,9 %
Reversement d'attribution de compensation	- 4,3 761	- 43 075	- 52 954	- 82 895	- 82 241	- 82 449	- 82 449	11,1 %
+ Reversements de dotation de solidarité communautaire	- 9 084	- 8 903	0	0	0	0	0	- 100,0 %
<b>= Fiscalité reversée aux communes (a)</b>	<b>- 52 809</b>	<b>- 51 928</b>	<b>- 52 916</b>	<b>- 82 867</b>	<b>- 82 207</b>	<b>- 82 410</b>	<b>- 82 410</b>	<b>7,7 %</b>
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	- 1 613	- 2 039	- 2 988	- 2 320	- 2 541	- 1 495	- 1 592	- 0,2 %
+/- Dotation FNGIR	11 045	11 045	11 045	11 040	11 028	11 036	11 036	0,0 %
<b>= Fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds (b)</b>	<b>9 431</b>	<b>9 006</b>	<b>8 056</b>	<b>8 720</b>	<b>8 486</b>	<b>9 541</b>	<b>9 444</b>	<b>0,0 %</b>
<b>= Fiscalité reversée (a)+(b)</b>	<b>- 43 378</b>	<b>- 42 922</b>	<b>- 44 859</b>	<b>- 74 147</b>	<b>- 73 721</b>	<b>- 72 869</b>	<b>- 72 966</b>	<b>9,1 %</b>

Source : comptes de gestion

## 5.1.1.4- L'évolution des ressources institutionnelles

Les dotations de l'État ont fortement décliné (cf. § 2.4-) en raison du recul du niveau d'intégration fiscale du nouvel EPCI, lié aux restitutions de compétences. Les dotations de compensation de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation (à compter de 2018) se maintiennent en revanche (« Autres attributions et participations » avec + 6,5 % en variation annuelle moyenne).

Tableau 27 : Évolution des ressources institutionnelles

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DGF	31 903	28 950	31 539	31 915	25 186	25 534	25 212
FCTVA	0	0	0	30	110	54	77
Participations	6 253	6 569	3 747	798	779	628	420
Autres attributions et participations	7 088	8 197	8 090	8 388	8 759	9 826	10 363
<b>Ressources institutionnelles</b>	<b>45 244</b>	<b>43 716</b>	<b>43 375</b>	<b>41 195</b>	<b>34 874</b>	<b>36 067</b>	<b>36 278</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

## 5.1.2- Les charges de gestion

Les charges de gestion sont constituées des charges à caractère général, des charges de personnel, des subventions de fonctionnement versées par la collectivité et des autres charges.

Tableau 28 : Évolution des charges de gestion sur la période (2014-2020)

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	12 648	12 829	12 035	4 190	4 998	4 964	3 651
+ Charges de personnel	32 773	33 859	35 348	20 190	20 460	26 072	31 520
+ Subventions de fonctionnement	12 185	12 600	13 121	8 367	8 122	8 508	9 471
+ Autres charges de gestion	9 174	9 220	9 582	9 353	10 306	9 305	8 295
<b>= Charges de gestion</b>	<b>66 781</b>	<b>68 308</b>	<b>70 086</b>	<b>42 099</b>	<b>43 886</b>	<b>48 849</b>	<b>52 938</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La restitution des compétences sur le sport, la culture et la petite enfance explique l'essentiel des diminutions de charges de gestion. La baisse des charges à caractère général enregistre la diminution des dépenses d'entretien des équipements transférés (stades, piscines...). La baisse des charges de personnel traduit le transfert aux communes des agents affectés sur les compétences citées supra (écoles de musique, d'art...). Leur augmentation à compter de 2017 et surtout de 2019 (+ 27,43 %) correspond à l'intégration des personnels du SIPAS et de l'EPI2A, (+ 20,90 %) ainsi qu'à une politique active de recrutements sur toute la période (cf. § 3.2.1-).

L'augmentation des subventions de fonctionnement, constatée en 2020, correspond aux subventions d'équilibre versées aux établissements publics rattachés, notamment le CIAS et l'office de tourisme intercommunal.

Enfin, les autres charges de gestion correspondent, pour l'essentiel, à la cotisation au service départemental d'incendie et de secours (SDIS, 6,2 M€ par an).

## 5.2- L'investissement

### 5.2.1- Le financement des investissements

La CAF brute doit financer en priorité le remboursement en capital de la dette. Du fait d'un endettement relativement stable, la CAF nette a évolué parallèlement à la CAF brute sur toute la période. Il s'agit de la première source de financement des investissements de la collectivité.

**Tableau 29 : De l'autofinancement brut à l'autofinancement disponible**

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>CAF brute</b>	<b>13 782</b>	<b>18 005</b>	<b>17 327</b>	<b>16 859</b>	<b>16 162</b>	<b>22 070</b>	<b>18 797</b>
- Annulé en capital de la dette	10 676	9 895	11 025	11 977	12 281	11 384	10 939
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>3 106</b>	<b>8 110</b>	<b>6 302</b>	<b>4 882</b>	<b>3 881</b>	<b>10 686</b>	<b>7 858</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le financement propre disponible est constitué des ressources permettant à une collectivité de financer ses investissements, hors recours à l'emprunt ou mobilisation de son fonds de roulement. Il a fortement diminué sur la période (- 25 %), mais représente en 2020 85 % des dépenses d'équipement, qui ont fortement diminué. Il s'agit d'un niveau élevé, qui a permis au Grand Annecy de limiter le recours à l'emprunt ou aux autres ressources internes (fonds de roulement<sup>99</sup>).

L'autofinancement, issu des marges dégagées en fonctionnement, représente systématiquement plus de la moitié du financement propre disponible sur la période, ce qui apparaît également comme un seuil haut, tandis que les subventions perçues ont diminué en proportion des dépenses. Les autres composantes sont retracées ci-dessous.

<sup>99</sup> La norme de bonne gestion est communément fixée au seuil minimum de 75 % de financement propre.

Tableau 30 : Évolution du financement propre disponible 2014-2020

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>3 106</b>	<b>8 110</b>	<b>6 302</b>	<b>4 882</b>	<b>3 881</b>	<b>10 686</b>	<b>7 858</b>	<b>44 825</b>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	5 704	1 942	4 710	1 066	249	915	3 688	18 274
+ Subventions d'investissement reçues hors AC	5 964	3 639	2 758	4 527	2 884	1 837	830	22 439
+ Produits de cession	1 834	1 737	1 166	580	0,2	63	0	5 381
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>16 608</b>	<b>15 469</b>	<b>149 367</b>	<b>11 054</b>	<b>7 014</b>	<b>13 502</b>	<b>12 376</b>	<b>90 960</b>
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	71,1 %	87,2 %	75,5 %	110,5 %	64,2 %	113,4 %	85,0 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

### 5.2.2- Les investissements réalisés

Tableau 31 : Évolution 2014/2020 du financement des investissements

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>Financement propre disponible</b>	<b>16 608</b>	<b>15 469</b>	<b>149 367</b>	<b>11 054</b>	<b>7 014</b>	<b>13 502</b>	<b>12 376</b>	<b>90 960</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régle)	23 374	17 737	19 778	10 001	10 932	11 910	14 555	108 287
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	6 688	5 024	3 089	7 100	5 115	4 638	19 272	50 936
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	557	0,5	- 319	- 19 039	- 330	0	0	- 19 131
- Participations et inv. financiers nets	- 283	1 187	- 808	16 828	- 2 792	- 3 214	- 1 825	9 094
- Charges à répartir	0	4 688	66	0	0	0	331	5 085
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>- 13 764</b>	<b>- 13 180</b>	<b>- 6 933</b>	<b>- 3 872</b>	<b>- 5 951</b>	<b>126</b>	<b>- 10 980</b>	<b>- 63 563</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	13 268	23 492	6 248	5 704	35	511	10 380	59 638
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement nat global	- 496	10 302	- 685	1 833	- 5 916	637	- 9 600	- 3 925

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les dépenses d'équipement ont nettement décliné après la fusion, ce qui a été induit par le transfert aux communes de 46 équipements liés à la mise en œuvre des compétences sport, culture et petite enfance (cf. § 2.4.3-). Avec 70 € par habitant en 2020, le niveau moyen d'investissement du Grand Annecy était ainsi très en deçà de celui de sa strate d'appartenance (102 € par habitant).<sup>100</sup> Par ailleurs, avant la fusion, la C2A a financé un important programme de rénovation de son théâtre (23 M€ d'autorisations de programme (AP) au total, dont 7 M€ de crédits de paiement (CP) pour la seule année 2014) ainsi que de deux gymnases (notamment la halle sportive du Bray, financée après la fusion au titre de la compétence en matière d'enseignement supérieur) et de plusieurs EHPAD. Les travaux de réhabilitation du centre des Congrès, prévus de longue date dans la prospective financière de l'établissement et qui ont fait l'objet d'une ouverture d'AP de plus de 40 M€ n'ont finalement pas été réalisés.

Les travaux de voirie (66 M€ d'AP au total, inscrites au BP 2020, pour 10,5 M€ de CP prévus en 2020), notamment en faveur de la politique cyclable, sont peu à peu devenus les principaux investissements financés par la collectivité comme en témoignent les AP/CP votés sur la

période récente. Les investissements sur la compétence personnes âgées, pour la rénovation

<sup>100</sup> Ratio « Dépenses brutes d'équipement / population ».

des EHPAD, sont le 2<sup>e</sup> poste (16 M€ d'AP au total, inscrites au BP 2020, pour 3 M€ de CP).

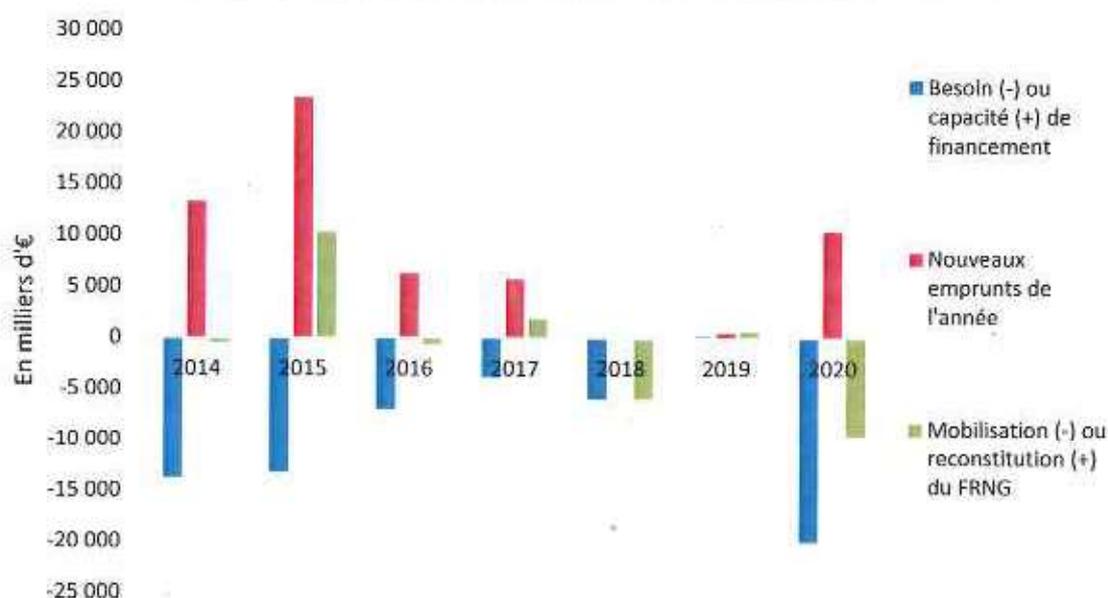
En outre, la collectivité verse d'importantes subventions d'équipements, dont les montants ont peu diminué après la fusion. Un niveau particulier de subventions, 19,2 M€, est constaté pour l'exercice 2020. Elles concernent pour 11,5 M€ le financement de projets d'infrastructures routières avec le conseil départemental et la commune d'Annecy<sup>101</sup>, mais également ferroviaires avec SNCF réseau. Le reste est constitué des subventions régulières de l'agglomération pour la construction de logements sociaux (2,4 M€) ou en faveur du SILA, pour ses missions environnementales (2,3 M€).

Le budget d'investissement 2021 tient compte des conséquences de la crise sanitaire, en anticipant une contraction des marges qui ne remettra toutefois pas en cause la mise en œuvre du tout nouveau projet de territoire, dans l'attente du programme pluriannuel d'investissement prévu pour 2021.

### 5.3- L'analyse du bilan

Hormis en 2019, un besoin de financement s'est toujours dégagé de l'activité de la collectivité (bâtons en bleu ci-dessous). Il a représenté en moyenne 15 % des investissements, le reste des dépenses étant couvert par le financement propre. Pour financer ses investissements, la collectivité a eu le choix soit de mobiliser son fonds de roulement (bâtons en vert), c'est-à-dire de puiser dans ses ressources internes, soit de recourir à l'emprunt (bâtons en rouge). La mobilisation du fonds de roulement, additionné aux emprunts de l'année permet de couvrir le besoin de financement. Lorsque la collectivité a emprunté au-delà de son besoin de l'année (par exemple, en anticipant ses besoins de plusieurs exercices ou pour bénéficier de conditions de crédit favorables), elle a reconstitué son fonds de roulement, comme en 2015.

Graphique 5 : Évolution de la couverture du besoin de financement



Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

Ainsi que le montre la figure ci-dessus, le Grand Annecy a utilisé ses deux leviers (emprunt et fonds de roulement) de manière régulière et proportionnée. Les emprunts ont prioritairement servi à combler le besoin de financement et non pas à alimenter le fonds de roulement, ce qui

<sup>101</sup> Doublement de la RD 3508, rénovation de la RD 14, déviation de Pringy.

traduit un bon équilibre dans le financement du cycle d'investissements et un recours à l'emprunt adapté.

### 5.3.1- L'encours de la dette

L'agglomération d'Annecy est peu endettée et sa dette est saine. La fusion n'a pas eu de conséquence, eu égard au fait que la C2A portait l'essentiel de la dette des cinq EPCI fusionnés.

La collectivité s'est, en outre, désendettée depuis 2015 (- 17 %). Son niveau d'endettement était fort en début de période (plus de neuf ans, ce qui signifie qu'il aurait fallu neuf années à la collectivité pour rembourser sa dette au moyen de son autofinancement, le seuil critique étant de douze ans). Il était lié à un important programme de réhabilitation de ses équipements qui par la suite ont été transférés aux communes. Le désendettement, tout au long du mandat 2014-2020, favorisé par un autofinancement croissant, a permis au Grand Annecy de revenir à une capacité de désendettement acceptable (5,5 ans), ouvrant de nouvelles marges pour financer les projets du mandat 2020-2026.

**Tableau 32 : Évolution de la capacité de désendettement 2014-2020**

Au 31 décembre en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	124 977	138 551	133 689	127 579	115 958	104 563	103 994
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,7 %	6,0 %	2,6 %	2,4 %	2,4 %	2,5 %	1,2 %
CAF brute	13 782	18 005	17 327	16 859	16 182	22 070	18 797
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>9,1</b>	<b>7,7</b>	<b>7,7</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>	<b>4,7</b>	<b>5,5</b>

Source : comptes de gestion ; retraitements CRC

Cette situation a notamment été rendue possible par la diminution des taux d'intérêt sur la période. Ceci a profité à la collectivité qui détient un important portefeuille de prêts à taux variable. Par ailleurs, elle a su efficacement renégocier sa dette<sup>102</sup>. Le taux d'intérêt apparent a ainsi été divisé par trois entre 2014 et 2020. Le montant du remboursement des annuités en capital reste stable sur la période (environ 10 M€ par an).

**Tableau 33 : Annuités en capital et intérêts des emprunts**

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette	10 676	9 895	11 025	11 977	12 281	11 384	10 939	0,4 %
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	4 855	8 352	3 443	3 113	2 789	2 632	1 285	- 19,3 %

Source : comptes de gestion ; retraitements CRC

La situation du budget principal se retrouve de manière équivalente sur les autres budgets. L'endettement cumulé du Grand Annecy était de 190 M€ au 30 septembre 2020, réparti sur 210 emprunts. En dehors du budget principal, le budget annexe de l'eau et celui des EHPAD portent l'essentiel de la dette (respectivement 52 M€ et 31 M€). L'endettement du budget des ordures ménagères n'est, en regard, que de 5 M€.

À une exception près, la totalité de cette dette relève de la catégorie A1 de la charte Gissler, soit la catégorie la moins risquée.

<sup>102</sup> L'établissement public détient 57 % de prêts à taux fixe 23 % à taux variables et 20 % indexés sur le livret A. Les renégociations de 2020 auraient permis un gain cumulé de 830 k€.

Tableau 34 : Endettement des différents budget au 30/09/2020

Budget	CRD au 30/09/2020	Taux moyen avec dérivés	Durée résiduelle (années)	Nombre de lignes
<b>BUDGET PRINCIPAL</b>	<b>65 785 642.43 €</b>	<b>2,43 %</b>	<b>10 ans</b>	<b>53</b>
<b>BUDGET EAU</b>	<b>52 418 815.18 €</b>	<b>1,67 %</b>	<b>15 ans</b>	<b>77</b>
<b>BUDGET EHPAD</b>	<b>31 008 922.35 €</b>	<b>1,52 %</b>	<b>18 ans</b>	<b>28</b>
<b>BUDGET TRANSPORTS URBAINS</b>	<b>23 827 552.42 €</b>	<b>1,28 %</b>	<b>16 ans</b>	<b>19</b>
<b>BUDGET SEMNOZ</b>	<b>7 072 879.66 €</b>	<b>2,26 %</b>	<b>19 ans</b>	<b>12</b>
<b>BUDGET VALORISATION DECHETS</b>	<b>5 013 152.96 €</b>	<b>1,26 %</b>	<b>14 ans</b>	<b>10</b>
<b>BUDGET PEPINIERES</b>	<b>4 474 331.71 €</b>	<b>2,30 %</b>	<b>12 ans</b>	<b>10</b>
<b>BUDGET AMENAGEMENT ZONES</b>	<b>815 000.00 €</b>	<b>1,88 %</b>	<b>2 mois</b>	<b>1</b>

Source: Grand Annecy (ROB 2021)

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

Le « fonds de roulement »<sup>103</sup> est une variable essentielle de l'équilibre financier d'une collectivité puisqu'il permet de couvrir son cycle de fonctionnement ou d'exploitation, lequel implique structurellement un décalage dans le temps entre les sorties et les rentrées d'argent. Les nécessités de financement induites par ce décalage entre les décaissements et les encaissements constitue le « besoin en fonds de roulement ». L'éventuel reliquat résultant de ce fonds de roulement retranché du besoin de fonds de roulement alimente la trésorerie de la collectivité.

Tableau 35 : Évolution de la trésorerie nette 2014-2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Fonds de roulement net global	7 941	18 243	17 558	19 353	13 335	14 084	4 484	9,1 %
en nombre de jours de charges courantes	40,6	86,9	87,2	156,2	104,3	99,9	30,2	
- Besoin en fonds de roulement global	- 8 907	- 6 840	- 8 809	- 11 038	4 518	- 6 571	2 855	
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>16 848</b>	<b>25 083</b>	<b>26 367</b>	<b>30 391</b>	<b>8 817</b>	<b>20 655</b>	<b>1 628</b>	<b>- 32,3 %</b>
en nombre de jours de charges courantes	86,1	119,4	130,9	245,4	69,0	146,5	11,0	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

L'établissement public a disposé d'un fonds de roulement confortable sur toute la période. Ajouté à un besoin en fonds de roulement négatif (c'est-à-dire à une absence de besoin), elle lui a permis de disposer d'une trésorerie suffisante, la plupart du temps supérieure à 90 jours qui représente la norme haute pour les collectivités.

<sup>103</sup> Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources stables (affectation du résultat, réserves, subventions d'investissement, dotations, provisions pour risques et charges, amortissement et dettes financières supérieures à un an) et les emplois stables immobilisés par la collectivité (actifs propres nets des amortissements).

La crise sanitaire de 2020 a fortement réduit le fonds de roulement et la trésorerie du Grand Annecy. Leur niveau important jusque-là, a toutefois permis à l'établissement public de faire face pour ce qui concerne l'exercice 2020.

#### 5.4- Les conséquences de la crise de la COVID

La réponse budgétaire aux conséquences de la crise sanitaire de la COVID-19 s'est matérialisée dès le mois de juillet 2020 à travers le vote d'une décision modificative au budget. À cette occasion, le Grand Annecy a enregistré les pertes de recettes estimées en raison du ralentissement de l'activité économique et a voté des dispositifs d'aides complémentaires à ceux mis en œuvre au niveau national et régional.

Ces aides ont consisté principalement en une exonération des deux tiers de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Par ailleurs, le Grand Annecy a mis en place plusieurs dispositifs d'aides directes, d'exonération ou report de certains impôts, redevances ou loyers des entreprises : entreprises installées au sein des pôles entrepreneuriaux du Grand Annecy (exonération de loyers), professionnels du tourisme (report du versement de la taxe de séjour), occupants du domaine public (exonération de redevances), report de la redevance spéciale pour l'enlèvement des ordures ménagères, etc. Au total, plus d'un million d'euros de dégrèvements ont été accordés à 1 392 entreprises (dont 921 k€ pour la seuls CFE, dont 440 k€ à la charge du Grand Annecy). L'établissement public a également accéléré le versement des subventions et aides, notamment aux associations.

En termes de recettes, le budget a enregistré une diminution nette de 1,6 M€, la baisse des divers impôts, taxes et recettes tarifaires étant pour partie compensée par le dispositif de soutien de l'Etat aux autorités organisatrices de mobilité (avance remboursable).

Tableau 36 : Impact de la crise sanitaire sur le budget 2020 du Grand Annecy

RECETTES							
IMPACT COVID19 RECETTES	BP	EAU	VED	TRANSPORTS	PÉPINIÈRES	SEMOZ	TOTAL
Versement Mobilité - Estimation de la baisse de recette				-2 700 000,00 €			-2 700 000,00 €
Versement Mobilité - Avance remboursable - Dispositif de soutien aux Autorités Organisatrices de la Mobilité				4 200 000,00 €			4 200 000,00 €
Estimation de la perte des recettes tarifaires transports urbains				-2 146 158,00 €			-2 146 158,00 €
Remboursement des abonnements transports scolaires - 13 € x 2525 élèves -				-32 825,00 €			-32 825,00 €
Contribution Foncière des Entreprises (CFE)	-439 316,00 €						-439 316,00 €
Taxe de Séjour - Estimation de la baisse de recette	-500 000,00 €						-500 000,00 €
Exonérations de loyers	-32 500,00 €				-34 750,00 €	4 500,00 €	-53 750,00 €
<b>TOTAL</b>							<b>-1 672 009,00 €</b>

Source : Grand Annecy

Par ailleurs, durant le premier confinement, l'offre de transport a été rendue gratuite mais limitée. Les transports scolaires ont été suspendus durant la période de fermeture des écoles. Seul le service de transport de personnes en situation de handicap a été maintenu intégralement. Au total, la perte de recettes pour le service transport a été de 2,2 M€ comparé à l'exercice 2019.

#### 5.5- Conclusion intermédiaire

Dans son précédents rapport, la chambre relevait que la situation financière de la C2A était fragile, avec un niveau d'endettement supérieur à la moyenne. Elle notait que, dans ces conditions, le financement suffisant de ses dépenses d'investissement n'était pas assuré.

La situation financière du Grand Annecy est, pour sa part, confortable. L'établissement public dispose de bases fiscales dynamiques, qui ont crû plus rapidement que ses charges. Il dégagne des marges budgétaires très importantes, lui permettant d'autofinancer l'essentiel de ses investissements et de limiter son recours à l'emprunt. Grâce à un désendettement régulier et une gestion de la dette efficace, il bénéficie de conditions d'emprunt favorables et dispose de marges importantes, avec notamment un fonds de roulement et une trésorerie confortable. Le Grand Annecy pourrait envisager, dès lors, et sous réserve des conséquences à long terme de la crise de la COVID-19, une révision à la baisse de ses taux de fiscalité.

## **6- LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS**

Cette partie concerne principalement la situation de l'établissement actuel et, subsidiairement, celle des cinq établissements antérieurs.

Sauf mention contraire, les données antérieures à 2017 sont les données agrégées des cinq intercommunalités constituant aujourd'hui le Grand Annecy.

La gestion des déchets s'organise selon trois composantes principales : la nature des déchets traités, le mode de collecte et le mode de traitement. Selon leur situation (territoire urbain ou rural, existence d'exutoire ou non, etc.), les collectivités ont pu faire des choix organisationnels différents, tous néanmoins déterminés selon ces trois composantes, (cf. annexe § 7.6-).

### **6.1- Le cadre d'exercice de la compétence**

#### **6.1.1- Les acteurs**

L'État est le premier producteur de norme en matière de politique des déchets, notamment sous l'impulsion de la réglementation européenne 2008<sup>104</sup>. La réglementation, inscrite au code de l'environnement<sup>105</sup>, est issue de plusieurs lois récentes qui ont peu à peu défini et fait évoluer la stratégie nationale en matière de prévention et de gestion, notamment la loi pour la transition énergétique et pour la croissance verte<sup>106</sup> et la loi relative à la lutte contre le gaspillage et pour l'économie circulaire<sup>107</sup>.

Les objectifs nationaux sont traduits, depuis 2003, dans un plan national de prévention des déchets. Ces objectifs prévoient notamment :

- de réduire de 10 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant en 2020 par rapport à 2010, et de 15 % à l'échéance 2030 ;
- d'augmenter la part de déchets faisant l'objet d'une valorisation matière, notamment les déchets organiques, à 55 % en 2020 et 60 % en 2025 ;

<sup>104</sup> En particulier la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

<sup>105</sup> Art. L. 541-1 à L. 542-14 constituant le titre IV du livre V de la partie législative.

<sup>106</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>107</sup> Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

- de généraliser les consignes de tri à l'ensemble des plastiques d'ici 2022 et atteindre 100 % de plastique recyclé à l'horizon 2025 ;
- de mettre en place un tri à la source des déchets organiques d'ici 2025.

Les objectifs fixés au niveau national impliquent tous les niveaux de collectivités territoriales, en particulier les communes et leurs groupements, responsables de la collecte et du traitement des déchets.

La région Auvergne-Rhône-Alpes, en application du code de l'environnement, a adopté son plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) qui organise sa propre stratégie en vue de l'atteinte des objectifs nationaux définis ci-dessus. Ce plan s'inscrit dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les deux documents ont été adoptés les 19 et 20 décembre 2020. Le schéma a repris et renforcé les objectifs nationaux en prévoyant de stabiliser la production de déchets ménagers et assimilés en volume en 2031 par rapport à 2010, soit une diminution de 12 % par habitant compte tenu de la croissance démographique<sup>108</sup>. En outre, il prévoit de stabiliser les capacités globales d'incinération au niveau actuel, soit près de 1,6 million de tonnes (Mt). Ces objectifs, plus ambitieux que les objectifs nationaux, n'ont pas été définis sans débat au sein de la région. Les collectivités signataire de la charte de coopération du sillon alpin pour le développement durable des déchets (CSA3D), dont le syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA), ont ainsi fait valoir leurs réserves quant à leurs capacités à atteindre ces résultats auprès de la collectivité régionale.

Localement, les collectivités en charge des déchets doivent également produire leurs propres programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), pour définir leur stratégie. L'extension de l'agglomération d'Annecy en 2017 a conduit à étendre le territoire concerné par cette programmation, relancée en 2018. Là encore, le SILA a fait part au Grand Annecy des difficultés qu'une diminution trop importante du volume de déchets à incinérer pourrait faire peser sur l'équilibre économique de la filière d'incinération, en raison de ses coûts fixes importants et de l'impossibilité de se procurer d'autres sources de déchets à incinérer pour optimiser le fonctionnement de l'incinérateur et équilibrer le budget (cf. § 6.2.1-).

Le SILA reste ainsi premier partenaire de l'agglomération dans le traitement des déchets. Ce syndicat regroupe cinq intercommunalités de la Haute-Savoie, et l'agglomération annécienne y détient la majorité des sièges<sup>109</sup>. En matière de gestion des déchets, le syndicat assure essentiellement la gestion d'un incinérateur, « Sinergie », en cours de réhabilitation pour un investissement de plus de 82 M€, ainsi que l'élimination des déchets issus de l'incinération (mâchefers). En raison de son poids prépondérant dans les volumes traités et les investissements pour la réhabilitation de l'incinérateur, le Grand Annecy a une responsabilité particulière dans la gouvernance de cet établissement (cf. § 6.4.2-).

Par ailleurs, la gestion des déchets dépassant désormais le niveau local et impliquant de coûteux équipements qui sont nécessairement mutualisés, plusieurs collectivités, notamment l'agglomération d'Annecy et le SILA, se sont réunies autour de la charte de coopération du sillon alpin, instance de gouvernance dans le domaine de la gestion des déchets sur la partie est et sud de l'ancienne région Rhône-Alpes. Créée fin 2011 et régulièrement étendue à de nouveaux membres, la charte réunit aujourd'hui 17 collectivités, soit 2,9 millions d'habitants vivant dans 1 445 communes. Cette coopération se base sur une charte visant à constituer un réseau d'échange d'informations sur différentes thématiques : les coûts de fonctionnement ; la mutualisation des équipements, avec notamment un système de gestion des flux entre les incinérateurs de la région pour gérer les situations de travaux, pannes, vides de four, et ainsi

<sup>108</sup> Soit - 50 kg par an et par habitant.

<sup>109</sup> Le Grand Annecy regroupe 207 000 habitants sur les 273 000 couverts par le syndicat et détient, de ce fait, 28 des 40 sièges au comité syndical, ainsi que la présidence.

optimiser l'utilisation des équipements ; le développement d'« une stratégie commune en matière de gestion et de traitement de déchets » à l'échelle du sillon alpin.

#### 6.1.2- L'organisation de la compétence sur le bassin annécien

En vertu de l'article L. 5216-5 du CGCT, les communautés d'agglomération assurent la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA) en lieu et place des communes membres. Le Grand Annecy est ainsi compétent pour les 34 communes le constituant depuis sa création le 1<sup>er</sup> janvier 2017 (cf. § 2.4-). Les cinq intercommunalités antérieures<sup>110</sup> disposaient déjà de cette compétence et l'exerçaient de manière identique (cf. § 4.1-). La situation actuelle de la communauté est donc très largement dans la continuité des situations antérieures, lesquelles ont été peu réinterrogées depuis 2017.

La communauté exerce directement le volet « collecte » de cette compétence. L'essentiel de la collecte est assuré en régie par les services de l'agglomération. La gestion des déchèteries fait en revanche l'objet de marchés publics. Leur cadre de gestion actuel est encore très largement issu de l'organisation existant avant la fusion (cf. § 6.3.6-).

Le traitement des déchets a, en revanche, été confié au SILA pour les ordures ménagères résiduelles (OMR) destinées à l'incinération, et à divers prestataires privés, pour les déchets issus de la collecte sélective en vue de leur valorisation ou réemploi (cf. § 6.4-).

Les crédits affectés à la gestion des déchets sont gérés au travers d'un budget annexe dédié qui permet d'isoler la gestion de ce service public, majoritairement financé par la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (cf. § 6.5-).

#### 6.1.3- L'organisation des services

Le conseil communautaire débat régulièrement de la question des déchets, essentiellement sous l'angle financier, pour adopter les budgets, décisions modificatives, comptes administratifs, et autres taux de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM). Il vote également le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public et s'est prononcé en faveur de la création de la commission consultative d'élaboration et de suivi du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA). Ses travaux sont préparés au sein de la commission transition écologique et environnement<sup>111</sup>, laquelle s'est réunie huit fois en 2018 et sept fois en 2019. Un vice-président, M. Christian ROPHILLE, est en charge de la valorisation des déchets depuis 2017, ainsi que de l'économie circulaire depuis 2020.

La direction de la valorisation des déchets est positionnée au sein de la direction générale adjointe en charge de l'environnement. Elle est structurée en trois services métiers en charge respectivement de la collecte (91 équivalents temps pleins - ETP), du tri et de la prévention (6 ETP), de la gestion des déchèteries et de la gestion des déchets des professionnels - incluant la redevance spéciale - (11 ETP), auquel s'adjoint un service administratif (4 ETP) sous la responsabilité d'une directrice (1 ETP).

Depuis février 2019, elle partage, avec la direction eau potable, un bâtiment neuf construit en périphérie de la commune d'Annecy<sup>112</sup>, qui a permis de réunir sur un seul site l'ensemble des équipes et des équipements liés à la collecte des déchets. Ce bâtiment étant désormais le seul pour l'ensemble de la direction, il est le point de départ et d'arrivée des tournées. En outre, les matériels (véhicules, conteneurs, etc.) sont désormais tous stockés et entretenus au même endroit. Cette réorganisation a donc eu d'importantes conséquences sur l'organisation de la

<sup>110</sup> Communauté d'agglomération d'Annecy (C2A), communautés de communes de la rive gauche du lac d'Annecy, de la Tourrette, du Pays d'Alby et du Pays de Fillière.

<sup>111</sup> « Commission environnement » jusqu'en 2020.

<sup>112</sup> Zone d'activité de Vovray.

collecte : depuis 2019, les circuits de collecte partent et arrivent au bâtiment hébergeant la direction des déchets et les agents de collecte prennent tous leur poste en un lieu unique.

Les moyens dont dispose le Grand Annecy pour assurer sa mission sont constitués des dix sites de déchèteries, du matériel roulant, des installations sur les voies communales (colonnes d'apport volontaire en particulier), de divers matériels (en particulier les conteneurs en porte à porte, mis à la disposition des habitants ; cf. § 6.3-).

## 6.2- La prévention des déchets

### 6.2.1- La programmation

En vertu de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, les collectivités en charge de la gestion des déchets doivent, depuis 2015, disposer d'un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) contenant des objectifs de réduction de la production de déchets ainsi que les moyens pour y parvenir.

À la suite de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement de 2009<sup>113</sup>, le Grand Annecy s'est saisie de l'objectif national de réduction de la production d'ordures ménagères et assimilés par habitant de 7 % en cinq ans en élaborant un premier « programme local de prévention », voté en 2010 pour la période 2012-2016. L'objectif fixé a été atteint en 2014, le Grand Annecy a été labellisé « Territoire zéro déchet - zéro gaspillage » en partenariat avec d'autres intercommunalités<sup>114</sup>. Dans le même temps, le SÎLA, anticipant une forte baisse des volumes à incinérer sur l'ensemble de son territoire, faisait voter le programme de réhabilitation de l'incinérateur Sinergie qui devait abaisser sa capacité maximale d'incinération de 110 000 tonnes à 96 000 tonnes de déchets par an.

Malgré l'obligation législative, la collectivité n'a pas prolongé la démarche à l'issue de son premier programme.

À la suite de la fusion, le Grand Annecy s'est engagé dans la préparation d'un nouveau programme. Après un diagnostic en 2017, un projet de PLPDMA a été lancé en février 2018. Le conseil communautaire du Grand Annecy a alors procédé à la création d'une commission consultative d'élaboration et de suivi du PLPDMA et y a désigné ses représentants<sup>115</sup>. Outre des représentants de l'agglomération, siègent également des représentants de l'État, des organisations professionnelles, des éco-organismes, des associations et d'autres collectivités parmi lesquelles le SÎLA. Onze groupes de travail et de projet ont été consultés, rassemblant cent à deux cents personnes au total. Cette démarche devait aboutir en 2018 à un programme couvrant la période 2019-2024 pour un budget de 2,8 M€. Le projet de plan reprend les objectifs nationaux et s'appuie sur le projet de programme régional (en cours de définition à l'époque). Ses objectifs principaux sont de :

- réduire de 50 kg par habitant et par an la production de déchets d'ici 2024 par rapport à 2017 ;
- valoriser 60 % des déchets en 2024 ;
- réduire les déchets d'activités des entreprises ;
- étudier l'intérêt de mettre en place une tarification incitative ;
- sensibiliser à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

À la clôture de l'instruction, le programme n'avait toujours pas été voté par le conseil communautaire alors même qu'un projet (V2) existe depuis 2018. Les temps de concertation

<sup>113</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>114</sup> Le label « Territoire zéro déchet - zéro gaspillage » valide un projet politique de territoire participatif, en faveur de la prévention, de la gestion des déchets et de l'économie circulaire.

<sup>115</sup> Conseil du 8 février 2018, p. 70.

et de consultation, mais également la crise sanitaire de la COVID-19, ayant ralenti les travaux, le programme devrait être adopté au premier trimestre 2022. Il sera donc actualisé et prendra en compte les conclusions d'une étude d'impact réalisée par le syndicat mixte du lac d'Annecy sur l'évolution des tonnages d'ordures ménagères incinérés, qui ont beaucoup diminué depuis les premières esquisses du programme en 2018. Ce décalage de calendrier impliquera également une révision des objectifs initiaux du plan 2019-2024, calés sur les objectifs nationaux, qui pourront plus difficilement être atteints dans le délai imparti.

La chambre recommande donc à la communauté d'agglomération Grand Annecy d'adopter rapidement son PLPDMA, en adaptant les objectifs à atteindre en matière de réduction des déchets, afin de se mettre en conformité avec la loi.

#### 6.2.2- L'accompagnement des usagers et la politique de prévention

L'absence de PLPDMA n'a pas empêché l'agglomération du Grand Annecy de déployer une politique active de prévention, notamment par la tenue de nombreuses actions de sensibilisation auprès de différents publics, de communication, des expérimentations et la production de plusieurs supports écrits, dont un récent guide explicatif du fonctionnement de la direction de la valorisation des déchets, pour sensibiliser les nouveaux élus du territoire à leur rôle de prescripteurs auprès des citoyens.

La politique de prévention est notamment mise en œuvre par le service tri, prévention, économie circulaire de la direction, composé de six agents, dont cinq ambassadeurs du tri. Leurs missions sont très larges, et incluent la participation à des manifestations et actions de communication vis-à-vis de tous les publics (jeunes, professionnels, touristes, associations, etc.).

Les ambassadeurs du tri travaillent notamment en relation avec les équipes de collecte afin d'intervenir sur les copropriétés dont les bacs ont été refusés à la collecte à plusieurs reprises. Près de 600 bacs par an sont en effet refusés à la collecte. En cas de récurrence, les agents de collecte remontent ces anomalies constatées qui sont ensuite communiquées aux ambassadeurs du tri. Ceux-ci prennent alors l'attache des copropriétés concernées pour une intervention auprès des habitants. Les ambassadeurs du tri effectuent également des suivis de tournées en sus de leurs missions quotidiennes afin de cibler leurs interventions. Ce travail de sensibilisation permet de toucher près de mille personnes par an d'après le Grand Annecy.

Au total, la part des actions de prévention reste modeste, avec moins de 2 % du total des dépenses en faveur de la gestion des déchets. Le PLPDMA représentera donc un effort substantiel du Grand Annecy en faveur de la prévention (+ 50 % de budget en moyenne annuelle par rapport à 2019). Le retard pris dans son adoption prive, dans l'attente, la politique de prévention d'une partie importante de ses moyens.

**Tableau 37 : Évolution des budgets consacrés à la prévention**

(En € ou en %)	2015	2016	2017	2018	2019
Budget consacré à la prévention	265267	263164	371899	380170	358490
dont dépenses prévues dans le PLPDM	155415	155415	0	0	0
dont dépenses hors PLPDM	109852	107749	371899	380170	358490
Part dans les dépenses totales de prévention et gestion des déchets	1,75 %	1,69 %	1,65 %	1,63 %	1,43 %

Source : Grand Annecy

#### 6.2.3- La tarification incitative

La tarification incitative permet l'application du principe « pollueur-payeur » aux usagers du

service. Elle intègre le niveau de production de déchets pour facturer l'utilisateur, alors incité financièrement à des comportements plus vertueux. Concrètement, elle consiste à intégrer à la taxe (TEOM) ou à la redevance sur l'enlèvement des ordures ménagères (REOM) une part variable calculée en fonction de la quantité de déchets produits (volume, poids ou nombre de levées)<sup>116</sup>.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (art. 70) a fixé un objectif de 15 millions d'habitants couverts par cette dernière en 2020 et 25 millions d'habitants en 2025. Cet objectif a été repris par la région Auvergne-Rhône-Alpes dans son plan régional de prévention et de gestion des déchets Auvergne-Rhône-Alpes, lequel prévoit d'atteindre un taux de couverture équivalent au niveau national dans le même calendrier. Actuellement, seuls 650 000 habitants sont couverts par une tarification incitative en région Auvergne-Rhône-Alpes, soit environ 12 % de la population<sup>117</sup>.

Le Grand Annecy n'a pas mis en place la tarification incitative. Ce dispositif a fait l'objet d'une présentation en commission environnement en avril 2018. Une étude d'impact liée à l'instauration potentielle d'une tarification incitative a été engagée en novembre 2020 dans le cadre d'un groupement de commande avec trois autres collectivités voisines. Le bassin de vie potentiellement couvert par cette étude représente 447 000 habitants<sup>118</sup>. À la clôture de l'instruction, cette démarche n'avait pas encore abouti.

### **6.3- La collecte des déchets ménagers et assimilés**

L'agglomération du Grand Annecy est un territoire urbain, dense (384 habitants au km<sup>2</sup>, pour une moyenne française proche de 106<sup>119</sup>), avec 69 % d'habitats collectifs. La périphérie de l'agglomération, peu dense, a, en revanche, les caractéristiques d'un territoire rural montagneux.

Au cours de la période contrôlée, les volumes de DMA collectés sur le Grand Annecy sont restés assez stables en volume mais ont fortement diminué par habitant (cf. figure ci-dessous) du fait de la croissance de 4,8 % de la population. L'agglomération d'Annecy se situait ainsi nettement en-dessous de la moyenne française en 2016 (derniers chiffres disponibles), avec 511 kg de DMA par habitant, contre 568 kg au niveau national.

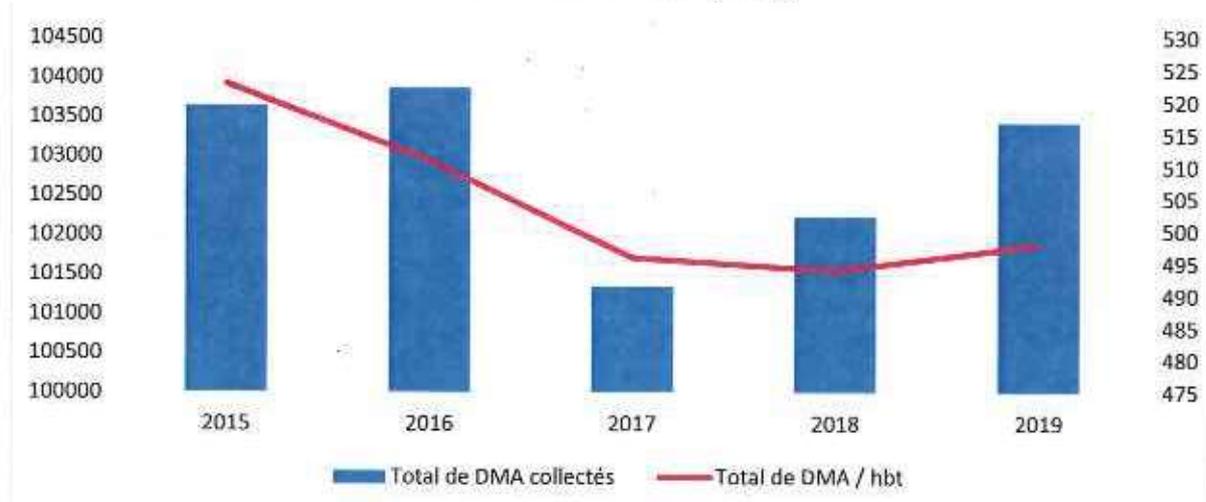
<sup>116</sup> Source : ADEME pour ce paragraphe.

<sup>117</sup> Hors métropole de Grenoble, actuellement en cours de déploiement. Source : Grand Annecy.

<sup>118</sup> CA Grand Annecy, CA Grand Chambéry, CA Grand Lac et CC Rumilly Terre de Savoie ; Source : INSEE, chiffres 2017.

<sup>119</sup> Source : Vie publique, chiffres 2019.

**Graphique 6 : Évolution du volume de déchets ménagers et assimilés collectés (en kg)**



Source : Grand Annecy (Rapport sur le prix et la qualité du service public 2019)

Cette apparente stabilité masque en réalité des évolutions contraires. Comme le montre le tableau ci-dessous, les ordures ménagères résiduelles connaissent la baisse la plus forte tandis que les volumes de déchets recyclables augmentent significativement, de même que les déchets assimilés et les déchets de déchèteries.

**Tableau 38 : Évolution de déchets collectés**

(En tonnes)	2015	2016	2017	2018	2019
Déchets ménagers	67 775	68 124	66 837	67 929	66 776
...dont OMR	51 868	51 892	50 404	50 943	49 700
...dont recyclables	15 907	16 232	16 433	16 986	17 076
Déchets assimilés	1 429	1 597	1 723	1 893	2 509
Déchets de déchèterie	33 772	33 387	31 926	31 777	33 579
Total des DMA	102 976	103 108	100 486	101 599	102 864

Source : Grand Annecy, retraitement CRC

La collecte des déchets sur l'agglomération est encore partiellement le produit des choix organisationnels des anciennes intercommunalités. Elle a profondément évolué sur la période avec le vote d'un nouveau règlement de collecte, l'entrée en fonction d'un bâtiment dédié qui a permis d'harmoniser la gestion des équipes, la rénovation progressive des équipements (notamment le développement des points d'apport volontaires) et surtout un travail extrêmement conséquent de remise à plat et d'optimisation de l'organisation de la collecte. Ces différentes mesures, ainsi que les changements de pratiques des habitants de l'agglomération, ont contribué à améliorer les résultats de la collecte (notamment en déchèteries), et préparent l'extension des consignes de tri pour 2022.

### 6.3.1- L'harmonisation des règles de la collecte

#### 6.3.1.1- Une organisation largement en régie

Avant 2017, la majorité des intercommunalités du bassin annécien assuraient la collecte des déchets en régie. La CC de La Tournette, sur la rive droite du lac, avait toutefois confié la collecte des ordures ménagères (poubelle « grise »), des emballages (poubelle « jaune ») et du verre à une entreprise dans le cadre d'un marché public tandis que la CC de la rive gauche

du lac d'Annecy avait externalisé la collecte des emballages et papiers (poubelle « jaune »).

La collecte du verre et des emballages a été reprise en régie dans le cadre du travail de réorganisation conduit après la fusion. L'externalisation de la collecte des OMR sur la rive droite et des emballages sur la rive gauche n'a, en revanche, pas été réinterrogée. Le marché pour la collecte des emballages et des papiers sur les communes de la rive gauche du lac a d'ailleurs été renouvelé en janvier 2020, en raison de l'impossibilité de créer un poste en interne.

La situation actuelle est donc celle de la coexistence de modes de collecte différents sur le territoire pour les ordures ménagères et pour les emballages et papiers selon un découpage géographique historique qui ne se justifie plus. L'échéance du marché de collecte des ordures ménagères sur les communes de la rive droite du lac, en juin 2021, sera notamment l'occasion pour l'établissement public de réexaminer son organisation.

#### 6.3.1.2- *Le règlement de collecte de 2019*

Le règlement de collecte des déchets ménagers, qui organise la collecte sur le territoire de l'agglomération actuel, a été signé le 7 janvier 2019. Il est complété par un règlement intérieur des déchèteries et un règlement d'implantation des points de regroupement. Les modes de collecte par type de déchets sont présentés en annexe (cf. § 7.5-). Les trois principaux flux de déchets (ordures ménagères résiduelles, emballages, papiers et cartons) sont collectés selon deux modes différents : en porte à porte sur les zones les plus urbanisées et en points d'apports volontaires sur le reste du territoire. La préparation de ce document et surtout sa mise en œuvre ont fait l'objet d'un très gros travail préparatoire de la part de l'établissement public. Il a permis de substituer à cinq organisations relativement hétérogènes un modèle commun, facilité par l'entrée en fonction d'un bâtiment dédié à la direction de la valorisation des déchets, qui a permis de rassembler les équipes sur un site unique, d'où partent l'ensemble des tournées (cf. § 6.3.2-). Ce règlement de collecte appelle toutefois deux remarques.

En premier lieu, la gestion des flux n'est pas homogénéisée sur le territoire : en rive gauche du lac, sur le pays d'Alby et dans les communes rurales de l'ex-C2A, les papiers et les emballages sont collectés séparément, alors qu'ils sont collectés ensemble en zone urbaine d'Annecy et sur le pays de Fillière<sup>120</sup>. L'agglomération a fait le choix de maintenir cette organisation hétérogène en attendant l'extension des consignes de tri prévue pour 2022, qui amènera nécessairement à une refonte complète des règles de tri.

En second lieu, le zonage entre collecte en porte à porte et collecte en points d'apports volontaires est imprécis, et la terminologie utilisée dans le règlement n'est pas homogène<sup>121</sup>. Aucune définition, ni renvoi vers d'autres textes précisant les règles de définition des zones concernées, n'est précisée dans le règlement qui ne contient, en outre, aucune carte. Le règlement est complété par des schémas de collecte - que ledit règlement ne vise pourtant pas - correspondant aux territoires des anciennes intercommunalités et qui ont stratifié une partie de l'organisation antérieure. L'organisation actuelle de la collecte, bien que largement revue, apparaît encore marqué par les anciennes pratiques intercommunales.

<sup>120</sup> On parle alors d'un « flux emballages » et d'un « flux papiers ».

<sup>121</sup> Par exemple : « une partie du territoire », « zones urbanisées du territoire », « secteur prédéfini », versus « quartiers spécifiques », « zones moyennement urbanisées ».

L'établissement public pourrait utilement préciser les règles de gestion des différents flux de déchets ainsi que la typologie des territoires par mode de collecte dans son futur schéma de collecte, sans que ce travail d'harmonisation n'implique un régime unique de collecte sur le territoire. Dans sa réponse, l'intercommunalité a indiqué sa volonté de préciser le zonage des modalités de collecte ainsi qu'une cartographie, à l'occasion de la prochaine révision du règlement de collecte.

### 6.3.2- Les circuits de collecte

Les circuits de collecte ont été élaborés en fonction de la charge utile des véhicules affectés (12 tonnes, 19 tonnes ou 26 tonnes). La direction de la valorisation dispose d'un tableau d'activité saisi quotidiennement, comportant les flux de déchets concernés, la distance parcourue, les heures de vidage et le poids récolté pour chaque tournée.

Les équipes de collecte regroupent l'essentiel des effectifs de la direction (91 agents sur 113, dont 74 affectés à la collecte en porte à porte et 14 à la collecte en apport volontaire). L'ensemble des agents de collecte prennent leur poste à Annecy, selon différents horaires. Ces horaires ont été ajustés dans un souci de maîtrise des coûts. Ainsi en 2017 ont été mises en place des collectes d'après-midi pour optimiser l'utilisation du matériel roulant. En porte à porte, 20 équipes de trois agents travaillent de 5h à 12h et quatre équipes travaillent de 12h30 à 19h30. En apport volontaire, trois agents travaillent de 6h à 13h, trois agents de 7h à 14h et deux agents de 12h30 à 19h30. Le « fini, parti »<sup>122</sup> n'est pas en vigueur au sein du Grand Annecy. Les agents de collecte sont recrutés sur la base de 35h hebdomadaires.

Les tournées en porte à porte sont paramétrées pour l'essentiel pour trois agents. Les collectes des points d'apport volontaire (en grue) sont effectuées avec un seul agent. La collecte du verre du centre-ville d'Annecy nécessite toutefois un agent supplémentaire afin de mettre en sécurité les points lors de la collecte (points vétustes sans plate-forme de sécurité). Ces points font peu à peu l'objet de rénovations, ce qui, à terme, supprimera ce besoin.

La réorganisation régulière des tournées a permis une optimisation du kilométrage parcouru par les véhicules, qui a diminué de 17 000 km entre 2018 et 2019<sup>123</sup>.

### 6.3.3- Les équipements de collecte

L'organisation de la collecte des déchets de l'agglomération du Grand Annecy est partiellement le produit de la situation historique héritée des cinq établissements antérieurs. Les divergences de situations territoriales restent en particulier très prégnantes. La collecte en porte à porte a pu faire l'objet d'une certaine homogénéisation, notamment par la mise en service d'un bâtiment dédié qui permet une gestion centralisée des véhicules et une prise de service sur un point unique.

L'organisation de la collecte en points d'apports volontaire reste en revanche largement dépendante des moyens investis auparavant par les établissements publics fusionnés. Ainsi, en 2017, la répartition des points de collecte des papiers dans les zones rurales était très hétérogène, allant d'un point de collecte pour 126 habitants à un point de collecte pour 682 habitants. Or, l'efficacité de la collecte des déchets est directement corrélée à la proximité des points de collecte. Pour assurer une meilleure couverture du territoire, résorber les zones trop faiblement couvertes, et donc in fine améliorer les taux de collecte des papiers, le Grand Annecy a ainsi entamé, dès 2017, une densification et un regroupement du parc de collecteurs.

<sup>122</sup> Dispositif autorisant les agents de collecte des déchets à quitter leur travail une fois la tournée terminée, sans considération de leur durée effective de travail.

<sup>123</sup> 623 512 km en 2017, 678 189 km en 2018 et 661 350 km en 2019.

Pour la collecte des papiers, elle a bénéficié du soutien de l'éco-organisme Ecofolio<sup>124</sup>. Ce projet a permis de porter le taux d'équipement des communes les moins bien dotées au taux moyen de l'établissement public (un point de collecte pour 320 habitants). Il illustre le travail d'homogénéisation dans l'organisation et la qualité du service sur l'ensemble du territoire, rendu nécessaire par la fusion de périmètres à l'organisation très différente et qui ont occupé la direction de valorisation des déchets depuis 2017.

Cet exemple reste toutefois à généraliser. Le maillage en conteneurs sur le territoire de l'agglomération reste encore largement hétérogène, avec de nombreux conteneurs « orphelins », c'est-à-dire isolés, qui répondent moins efficacement aux besoins de la population et génèrent des coûts supplémentaires. Le Grand Annecy privilégie donc désormais les regroupements, avec un ratio-cible d'un conteneur pour 300 habitants en moyenne. Ces équipements représentent des investissements coûteux pour l'établissement public<sup>125</sup>. En outre, leur acceptabilité sociale nécessite un travail pédagogique préalable important pour la direction.

#### 6.3.4- La collecte des emballages plastiques

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015<sup>126</sup> prévoit une extension des consignes de tri<sup>127</sup> à l'ensemble des emballages plastique d'ici à 2022, en vue de leur recyclage intégral. Au niveau national, le gisement est estimé à 35 % supplémentaires<sup>128</sup>. Ces objectifs ont été repris dans la plupart des plans régionaux de gestion et de réduction des déchets, dont celui de la région Auvergne-Rhône-Alpes et conditionnent l'attribution des aides de l'État.

Cette mesure a pour objectif de simplifier le geste de tri en permettant à l'utilisateur de mettre l'ensemble des emballages plastiques dans le bac ou le conteneur de tri (pots de yaourt, sacs plastiques, barquettes, etc.). Pour l'agglomération d'Annecy, l'extension des consignes de tri sera l'occasion de redéfinir en totalité les règles de collecte encore relativement hétérogènes sur le territoire. Elle imposera des évolutions substantielles des processus et les outils du tri et potentiellement des coûts importants. Les centres de tri de Savoie et Haute-Savoie sont, en l'état, dans l'incapacité de mettre en œuvre l'extension des consignes de tri.

Les intercommunalités de Haute-Savoie et d'une partie de l'Ain ont travaillé ensemble pour préparer la généralisation des consignes de tri. Elles ont fait réaliser une étude préalable par le syndicat mixte de traitement Savoie déchet en 2017 à l'échelle de l'ensemble du département qui a conclu à deux options possibles pour les établissements publics de la Haute-Savoie.

À l'issue de ce travail, celles-ci ont décidé de retenir le principe d'une externalisation, organisée au travers d'un groupement de commande des collectivités ayant contribué aux études préalables permettant de simplifier les procédures de passation et surtout être en capacité de peser plus fortement dans la négociation avec les entreprises. La principale réserve à cette solution est le risque de dépendance vis-à-vis d'un opérateur privé qui pourrait se retrouver en

<sup>124</sup> Un éco-organisme est une société détenue par les producteurs et distributeurs pour prendre en charge la fin de vie des équipements qu'ils mettent sur le marché dans le cadre de la responsabilité élargie du producteur (REP).

<sup>125</sup> La mise en place de points d'apport volontaire enterrés ou semi-enterrés - privilégiés par le Grand Annecy - est d'environ 15 k€ de travaux et 28 k€ d'équipement par point. Les charges de maintenance et d'entretien sont également élevées, en raison des matériels de levage nécessaires.

<sup>126</sup> Article L. 541-1, 4° ter et 5° du code de l'environnement : « 4° ter *Tendre vers l'objectif de 100 % de plastique recyclé d'ici le 1er janvier 2025 ; 5° Étendre progressivement les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastique sur l'ensemble du territoire avant 2022, en vue, en priorité, de leur recyclage* ».

<sup>127</sup> « L'extension des consignes de tri consiste à permettre aux habitants de mettre tous les emballages dans le bac de tri et de développer le recyclage des emballages en plastique qui n'étaient pas recyclés jusqu'alors : films, pots et barquettes ». Source : CITEO.

<sup>128</sup> Source : ADEME.

situation de monopole sur le territoire à terme. Le marché sera préparé avec l'appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage dont le Grand Annecy assure le portage. Le recrutement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage devrait être finalisé pour le mois de septembre 2021, ce qui laissera à l'établissement public un temps court pour mettre en œuvre la consigne de tri, obligatoire à compter du 31 décembre 2022 au plus tard.

#### 6.3.5- La collecte des bio-déchets

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, les collectivités seront tenues d'organiser un tri à la source des bio-déchets, ou à défaut leur collecte sélective, ainsi que leur valorisation<sup>129</sup>.

Le Grand Annecy a, de longue date, anticipé cette évolution et met à la disposition des particuliers et copropriétés des composteurs et lombri-composteurs depuis 2004. Les composteurs individuels sont livrés chez l'habitant par les ambassadeurs du tri. Les sites de compostage partagés sont installés par les ambassadeurs du tri qui assurent également la formation des habitants. À ce jour, ont été déployés :

- 9 606 composteurs individuels ;
- 734 lombri-composteurs ;
- 176 sites de composteurs partagés.

Le Grand Annecy estime qu'environ 2 000 tonnes de déchets sont ainsi valorisées en compost chaque année, soit entre 4 et 5 % du total des OMR collectés ce qui laisse une réelle marge de progression, les déchets biodégradables constituant en moyenne 25 à 30 % des OMR. Il dispose toutefois de peu de données, notamment en raison du caractère diffus des équipements mis à la disposition des habitants.

En outre, depuis 2016, il assure la collecte spécifique des bio-déchets auprès des commerces de bouche de l'agglomération<sup>130</sup>.

**Tableau 39 : Volumes des bio-déchets collectés**

(en tonnes)	2015	2016	2017	2018	2019
Déchets alimentaires des ménages compostés en proximité (estimation ; base : données ADEME)	983	1 048	1 614	1 653	1 942
Déchets alimentaires des professionnels collectés en porte à porte (pesée)	197	196	201	327	431
Déchets végétaux collectés en déchèterie (pesée)	12 528	12 510	11 412	9 923	11 701
<b>Total</b>	<b>13 708</b>	<b>13 754</b>	<b>13 227</b>	<b>11 903</b>	<b>14 074</b>

Source : Grand Annecy

Afin de poursuivre cette dynamique, il importe que l'établissement public dispose désormais d'une connaissance du potentiel de ces déchets plus précise, comme a minima un fichier complet des professionnels (restaurateurs & commerces de bouche) de son territoire. Dans sa réponse, la collectivité indique que le prochain diagnostic de territoire devrait lui permettre de disposer d'une liste de l'ensemble des professionnels du secteur, concernés par la collecte des biodéchets.

#### 6.3.6- La collecte en déchèterie

L'agglomération d'Annecy compte dix déchèteries, transférées au moment de la création de la nouvelle intercommunalité. Trois intercommunalités disposaient d'une seule déchèterie<sup>131</sup>,

<sup>129</sup> Article L.541-21-1 du code de l'environnement.

<sup>130</sup> Les gros producteurs de bio-déchets, comme la restauration collective, disposent de filières de collecte particulières auprès d'entreprises privées.

<sup>131</sup> Saint-Jorioz, transférée par l'ex-CC de la rive gauche du lac d'Annecy ; Alby, transférée par l'ex-CC du Pays

une en disposait de deux<sup>132</sup>. Enfin, compte tenu de sa population, la C2A disposait de cinq sites<sup>133</sup>. Le réseau de déchèterie actuel est donc largement le produit de la situation antérieure. Les prestations offertes couvrent néanmoins le territoire de manière homogène.

Quatre déchèteries acceptent les professionnels pour les déchets assimilables aux déchets ménagers (encombrants, incinérables, ferraille, cartons...) dans la limite des volumes indiqués par le règlement. Pour les autres déchèteries et les déchets non acceptés (gravats, plâtre, etc.), les professionnels sont réorientés vers les déchèteries privées, dédiées aux professionnels, présents sur le territoire du Grand Annecy. Cette densité d'offre en déchèteries privées sur la majeure partie du territoire permet de limiter la prise en charge des déchets d'activités artisanales par les équipements publics. En outre, la déchèterie de Chavanod reçoit les encombrants collectés par les services de l'agglomération sur le centre-ville d'Annecy.

La déchèterie de Villaz a été spécifiquement transformée en point de collecte des déchets végétaux par la nouvelle agglomération. Il ne s'agit donc plus d'une déchèterie au sens strict. La requalification de la déchèterie intercommunale d'Épagny-Metz-Tessy en pôle d'économie circulaire est à l'étude et pourrait se réaliser en 2022. De manière générale, le Grand Annecy reconnaît le besoin de moderniser les sites qui datent de 1992-1993 et sont de moins en moins adaptés à la multiplication des filières de tri, à l'augmentation de la fréquentation, à la nécessité de séparer les flux et à la sécurité des agents. Un diagnostic est prévu en 2021 pour dresser un bilan de la fréquentation.

L'essentiel de la gestion des déchèteries a été externalisé. Le gardiennage est ainsi opéré par des entreprises sur huit des dix sites et l'établissement envisage l'externalisation pour les deux sites restants<sup>134</sup>. Le traitement des déchets de déchèteries a fait l'objet d'un marché par site, alloté par type de déchet. Deux entreprises se partagent l'essentiel des marchés, détenant 34 des 43 lots. Si la logique d'un découpage des marchés par déchèterie peut s'entendre en ce qu'elle répond à une logique de site, l'allotissement n'a pas permis d'ouvrir la concurrence ni de faire émerger des entreprises spécialisées par type de déchets et la répartition des lots montre que les entreprises du secteur proposent leurs services indifféremment pour tous les types de déchets à traiter.

---

d'Alby ; Menthon Saint-Bernard, transférée par l'ex-CC de La Tournette.

<sup>132</sup> Villiaz et Ollières, transférées par l'ex-CC du pays de Fillière.

<sup>133</sup> Annecy, Annecy-le-Vieux, Chavanod, Cran-Gevrier et Epagny.

<sup>134</sup> C'est-à-dire les sites de Ollières et Villaz, transférés par l'ex-CC du Pays de Fillière.

Tableau 40 : Entreprises intervenant sur les déchèteries du Grand Annecy

	Annecy- Annecy-le Vieux, Chavanod, Cran-Gevrier, Epagny	Saint-Jorioz	Alby	Villaz- Ollières	Marthon- Saint- Bernard
Gardiennage	TRIALP	TRI VALLEES	TRI VALLEES	TRIALP	TRIALP
Incinérables	EXCOFFIER	TRIGENIUM	EXCOFFIER	EXCOFFIER	
Végétaux	POUGET* (TRIGENIUM)	TRIGENIUM	EXCOFFIER	EXCOFFIER	EXCOFFIER
Bois	POUGET* (TRIGENIUM)	TRIGENIUM	EXCOFFIER	EXCOFFIER	TRIGENIUM
Cartons	POUGET* (TRIGENIUM)	TRIGENIUM	TRIGENIUM	EXCOFFIER	TRIGENIUM
Gravats/Plâtres	POUGET* (TRIGENIUM)	TRIGENIUM	EXCOFFIER	EXCOFFIER	EXCOFFIER
DDS	TREDI	TRIALP	TRIALP	EXCOFFIER	EXCOFFIER
Métaux	POUGET* (TRIGENIUM)				
Ferraille/Batteries		EXCOFFIER	TRIGENIUM	GDE	EXCOFFIER
Encombrants		TRIGENIUM	TRIGENIUM	EXCOFFIER	TRIGENIUM
<b>TOTAL :</b>	<b>EXCOFFIER :</b> 17 lots	<b>TRIGENIUM- POUGET :</b> 17 lots	<b>TRIALP :</b> 5 lots	<b>TRI- VALLEE :</b> 2 lots	<b>TREDI / GDE :</b> 1 lot / 1 lot

\*Les sociétés Pouget et Trigenium ont fusionné en cours d'exécution du marché.

Source : Grand Annecy

En outre, si tous les marchés ont été passés selon la même procédure et dans des conditions similaires, leurs calendriers, durées et conditions de reconduction sont différents. Alors même que le besoin de l'administration est identique d'une déchèterie à l'autre, un regroupement de ses différents marchés pourrait être justement opéré, permettant de réduire le nombre de procédures tout en répondant mieux aux besoins de l'administration.

Le Grand Annecy procède peu à peu au regroupement des marchés par secteur géographique (et non plus par site), ce qui apparaît plus adapté à la structuration des entreprises. Le regroupement des prestations permettra, en outre, de mieux répondre aux exigences du code de la commande publique en ce domaine.

### 6.3.7- Les erreurs de tri

Le Grand Annecy a constaté une augmentation régulière des erreurs de tri de 2017 à 2019, qui se traduit par la présence d'une proportion croissante de déchets non recyclables (verre, polystyrène, etc.) dans les poubelles « jaunes » (cf. tableau ci-dessous). Ces déchets, identifiés au moment de leur prise en charge par le centre de tri, sont alors stockés puis envoyés à l'incinération au SILA.

Tableau 41 : Taux d'erreurs de tri - objectifs / réalisation

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Objectif	Réal°								
Taux d'erreurs de tri (refus par le centre de tri), en %	12,0	11,2	12,0	11,2	12,0	10,6	12,0	14,1	12,0	16,3

Source : Grand Annecy

Cette augmentation peut être corrélée à la diminution du nombre de refus de bacs au moment de la collecte. Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, le nombre de signalements de bacs non conformes, constatés par les agents au moment de la collecte, a fortement diminué entre 2015 et 2019 sur le territoire de la commune nouvelle d'Annecy. Dans le même temps, la

proportion de déchets non conformes dans les bacs « jaunes » pris en charge par le centre de tri a régulièrement augmenté.

**Graphique 7 : Corrélation entre les refus de collecte et les refus de tri**



Source : Grand Annecy

Cette tendance a conduit la direction de la valorisation des déchets à prendre des mesures correctrices en 2019, afin de sensibiliser les agents de collecte à la nécessité d'un contrôle plus rigoureux au moment de la collecte et d'un signalement de toutes les anomalies constatées, de façon à permettre l'intervention des ambassadeurs du tri dans les copropriétés concernées. Le Grand Annecy estime que ces mesures pourraient avoir des résultats dès 2020 avec un taux de refus de tri situé entre 10 et 14 %<sup>135</sup>, ce qui témoignerait de l'efficacité des mesures correctrices mises en œuvre.

#### 6.4- Le traitement des déchets

La CA Grand Annecy ne dispose pas d'équipements ou d'installations lui permettant d'assurer par elle-même les opérations de traitement des déchets. Le traitement des ordures ménagères résiduelles (poubelle « grise ») a donc été confié au SILA, qui en assure la valorisation énergétique au sein de son usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) de Chavanod. Les déchets issus de la collecte sélective font, pour leur part, l'objet de différents marchés publics. Les emballages sont triés au centre de tri de l'entreprise Excoffier à Villy-le-Pelloux et les papiers au centre de tri de Véolia à Albens, puis ces déchets sont pris en charge par des entreprises spécialisées en vue de leur valorisation.

##### 6.4.1- L'exercice de la compétence traitement

En tant qu'établissement public, le Grand Annecy est soumis aux principes de spécialité et d'exclusivité. Il est, de ce fait, le seul à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui lui ont été transférées.

En matière de DMA, un encadrement spécifique est prévu par le CGCT<sup>136</sup>, qui dispose que : « Les communes peuvent transférer à un EPCI ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent.

<sup>135</sup> Chiffres provisoires, estimation à la clôture de l'instruction.

<sup>136</sup> Article L. 2224-13, al. 2 du CGCT.

*Les opérations de transport, de transit ou de regroupement qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions ».*

Le transfert de l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement peut donc être partiel, en ce cas seul le traitement et les opérations de transports relatifs au traitement sont transférées. Il ressort à *contrario* de ce qui précède qu'il n'est pas possible pour une collectivité de ne transférer qu'une fraction de la partie de la compétence « traitement ».

Dans un arrêt de 2019<sup>137</sup>, le Conseil d'État est ainsi venu rappeler que « ces dispositions interdisent certains transferts partiels de compétences en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages, notamment les transferts ne portant que sur une partie de la mission de traitement de ces déchets ». Par ailleurs, si l'article L.2224-13 du CGCT ne vise expressément que les transferts des compétences entre communes et EPCI ou entre communes et syndicats mixtes, le Conseil d'État indique que celui-ci est également applicable aux transferts de compétences entre EPCI et syndicats mixtes : « *Eu égard à leur objet, ces dispositions s'appliquent non seulement, comme elles le prévoient expressément, aux transferts de compétences dans cette matière lorsqu'ils interviennent entre une commune et un EPCI ou entre une commune et un syndicat mixte, mais également à de tels transferts de compétences lorsqu'ils interviennent, comme en l'espèce, entre un EPCI et un syndicat mixte* ».

L'agglomération d'Annecy est adhérente au SILA pour le traitement des ordures ménagères résiduelles, traitées dans l'usine d'incinération de Chavanod mais exerce par elle-même le traitement des déchets recyclables collectés en porte à porte, par apport volontaire ou en déchèterie, au travers de plusieurs marchés publics conclus avec des entreprises spécialisées. Cette organisation est historique. Le SILA ayant été créé bien avant la mise en place de la filière de recyclage, il assurait, à l'origine, 100 % du traitement des déchets de l'agglomération. La situation a par la suite évolué, à mesure que l'agglomération a mise en place la collecte sélective. Aujourd'hui, la situation est donc celle d'un découplage de la compétence traitement des déchets entre deux organismes, ce qui n'apparaît pas régulier. En outre, cette organisation complexifie la position du SILA qui n'est délégataire que d'une partie résiduelle de la compétence, sans capacité d'agir sur l'ensemble de la filière ni sur les tonnages collectés (cf. § 6.2-).

Au-delà des seuls enjeux de légalité, l'éclatement de la mission de traitement nuit à la cohérence de la politique publique des déchets, à l'homogénéité du service, ainsi qu'à la lisibilité des financements et des actions. Cette question se pose à l'échelle de l'ensemble du bassin annécien, et toute modification de la place du SILA dans la chaîne de traitement des déchets nécessite au préalable l'accord de ses autres adhérents. Le Grand Annecy détient une responsabilité particulière dans le travail de réflexion à conduire, en tant qu'adhérent majoritaire du SILA.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération Grand Annecy de se mettre en conformité avec l'article L.2224-13, al. 2 du CGCT qui prévoit que la compétence traitement des déchets soit intégralement exercée par une seule collectivité publique.

#### 6.4.2- Les conséquences financières de la diminution des volumes d'OMR traités

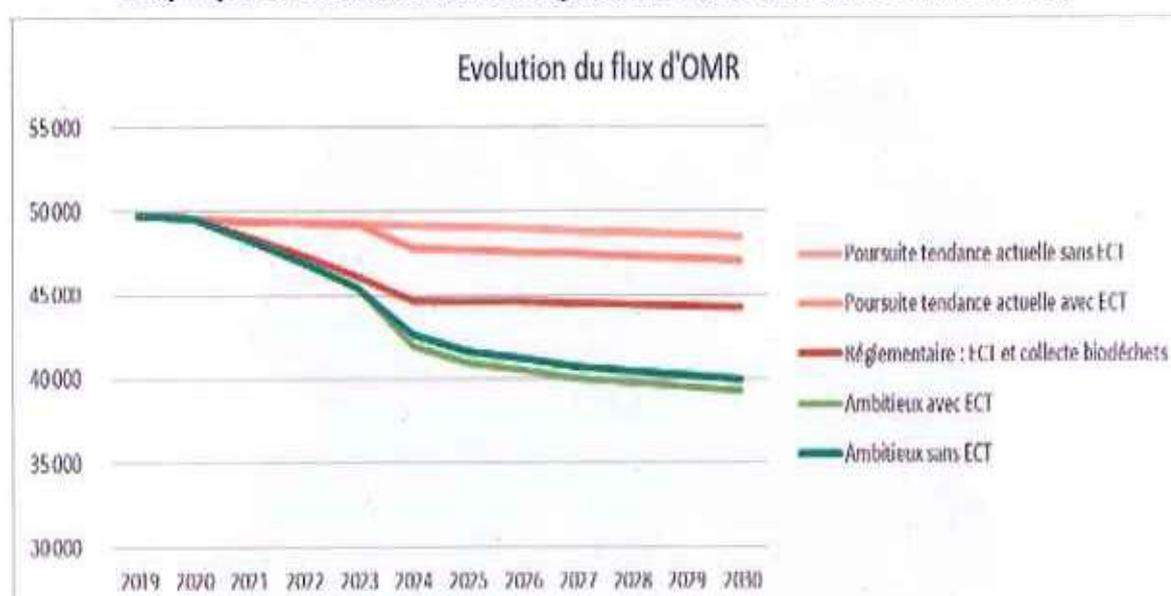
La diminution des volumes de déchets ménagers résiduels collectés est une tendance constante depuis une dizaine d'années sur le Grand Annecy, comme dans toutes les collectivités. Elle a pour conséquence immédiate d'avoir fait diminuer fortement les volumes d'OMR envoyés à l'incinération au SILA.

<sup>137</sup> CE, 5 avril 2019, Communauté de communes du pays de Fayence, req. n° 418906 et commentaire de l'arrêt.

Les objectifs (nationaux, régionaux et locaux) de réduction des déchets ménagers résiduels, l'extension de la consigne de tri des plastiques et la généralisation de la collecte séparée des bio-déchets en vue de leur valorisation vont accroître cette tendance dans les années à venir. Le président du SILA, par ailleurs vice-président en charge de l'administration générale du Grand Annecy, l'a d'ailleurs signalé à plusieurs reprises : dans le cadre de la préparation du PRPGD au niveau de la région, du PLPDMA au niveau de l'agglomération et en conférence des maires.

Le Grand Annecy est adhérent majoritaire du SILA et, à ce titre, responsable de son équilibre financier et garant d'une part significative de sa dette. Conscient de cette responsabilité, il a diligenté, en partenariat avec le SILA, une étude prospective afin de modéliser différents scénarios d'évolution des tonnages d'OMR dans les dix ans à venir. Selon les choix de l'établissement public, les volumes pourraient décroître de façon modérée ou très importante. La baisse attendue la plus forte serait pour les années 2023-2024, date de la mise en œuvre de l'extension de la consigne de tri.

Graphique 8 : Évolution des tonnages d'OMR produits sur le Grand Annecy



Source : Grand Annecy (Étude d'impact technico-économique et environnementale des tonnages collectés et valorisés, janvier 2020)

Selon le scénario retenu, il manquerait au SILA entre 23 000 et 30 000 tonnes d'OMR pour permettre à la nouvelle usine d'incinération de fonctionner au maximum de ses capacités, afin d'optimiser à la fois l'outil et la production d'énergie, tout en maintenant un coût d'incinération à la tonne le plus faible pour les adhérents. Ainsi que l'a noté le président du SILA en 2019, « seul l'apport de nouveaux tonnages pourrait permettre un équilibre économique (...). À ce jour, il n'est pas identifié de ressources viables et pérennes »<sup>138</sup>.

L'étude prospective citée précédemment estime néanmoins qu'un autre syndicat d'incinération voisin, Savoie déchets, quasiment la seule structure d'incinération compétente sur le département de la Savoie, pourrait apporter de 10 000 à 15 000 t d'OMR supplémentaires au SILA en raison du dépassement de ses propres capacités, sans aucune garantie de pérennité toutefois, puisque ce syndicat voit lui aussi ses tonnages diminuer, tendance qui s'accroîtra avec l'extension de la consigne de tri en 2023. Elle relève, en outre, que ce report n'est envisageable que si le SILA propose un tarif suffisamment compétitif, représentatif du coût réel du service, prenant notamment en compte des coûts de transport supérieurs. L'étude

<sup>138</sup> Intervention de M. Pierre Bruyère en conférence des maires – 15 novembre 2019.

constate également que le gisement potentiel de tonnages supplémentaires est contraint par l'offre existante sur le territoire.

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets de la région Auvergne-Rhône-Alpes prévoit de stabiliser les capacités globales d'incinération au niveau actuel, soit près de 1,6 Mt. L'inscription de cet objectif dans le plan, tout comme le risque de manque de volumes pour le SILA dans un avenir proche, illustre la nécessité d'une gestion des équipements à l'échelon régional, afin d'éviter un excès d'offre qui générera mécaniquement des coûts de traitement supérieurs pour les collectivités<sup>139</sup>.

Or, ainsi que le montre la carte ci-dessous, le maillage territorial est relativement serré, particulièrement sur le département de la Haute-Savoie. Bien que le plan régional soit partiellement opposable, la région ne dispose toutefois que de peu de moyens d'agir sur cet objectif, les usines étant toutes déjà construites et les tonnages incinérés partout en diminution. En outre, la densité des structures contribue à limiter le kilométrage parcouru par les déchets en vue de l'incinération, facteur important de coût et d'émission de gaz à effet de serre, alors que les vallées savoyardes sont déjà parmi les plus polluées du territoire.

Carte 1 : Structures d'incinération sur le sillon alpin



Source : Grand Annecy (Étude d'impact technico-économique et environnemental des tonnages collectés et valorisés, janvier 2020)

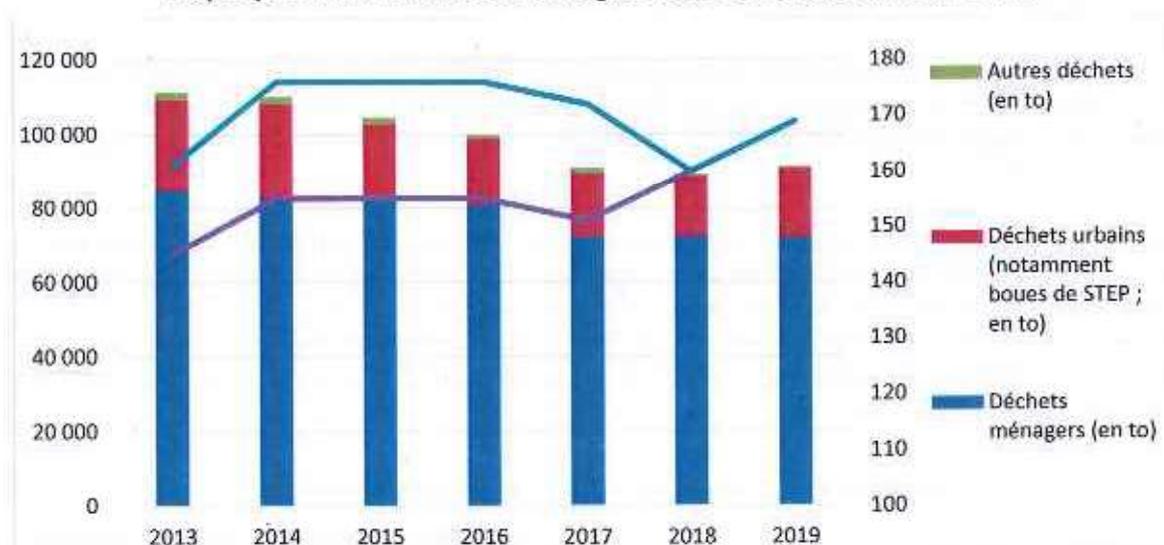
En termes de tarif, le rapport indique en outre que le SILA est peu compétitif. Le syndicat a régulièrement dû revoir ses tarifs à la hausse, proportionnellement à la baisse des tonnages traités. Il a également harmonisé le tarif facturé à ses clients tiers sur celui de ses adhérents, afin de rendre son offre plus compétitive. Les différents scénarios d'évolution des tonnages d'OMR collectés sur le Grand Annecy - étendus aux autres adhérents du SILA qui présentent des caractéristiques similaires (diminution des volumes, extension des consignes de tri, etc.) - concluent à une variation des tarifs actuels pouvant aller, en 2026, d'une baisse de 8 % (en cas d'une arrivée suffisante d'OMR à incinérer en provenance d'autres clients permettant de faire fonctionner la nouvelle usine au maximum de ses capacités), à une augmentation de

<sup>139</sup> Les coûts de fonctionnement d'une usine d'incinération sont majoritairement des coûts fixes, liés à l'entretien des équipements. Une structure fonctionnant en-dessous de ses capacités aura donc un coût à la tonne supérieure à une structure fonctionnant au maximum de ses capacités.

9,5 % (en cas de réalisation du scénario de diminution maximale des volumes et impossibilité d'apport de tonnages complémentaires)<sup>140</sup>.

À ce tarif de base, il convient d'ajouter le montant de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Compte tenu des importants travaux de requalification de l'usine de Chavanod, celle-ci devrait se maintenir au niveau plancher de 17 € la tonne<sup>141</sup>, ce qui contribuera à rendre le SILA compétitif. Dans sa réponse, le SILA indique toutefois que ce taux réduit de TGAP pourrait être remis en cause en cas de vides de fours trop importants qui ne permettraient pas d'atteindre le seuil de valorisation énergétique nécessaire pour bénéficier du taux réduit.

Graphique 9 : Évolution des tonnages incinérés et des tarifs du SILA



NB : En 2017, le SILA a retiré le montant de la TGAP, jusque-là inclus dans ses tarifs, pour le comptabiliser à part, ce qui explique la baisse des tarifs. Depuis 2018, les tarifs sont identiques pour les adhérents et non adhérents.

Source : SILA

Les choix du Grand Annecy en termes de gestion des déchets auront donc des conséquences importantes pour le SILA. La chambre encourage la communauté et le syndicat à poursuivre leur dialogue sur la prospective en matière de gestion des déchets, afin que toute décision soit prise dans un cadre négocié.

En tout état de cause, la viabilité économique d'un équipement comme l'incinérateur du SILA ne peut plus être assurée par ses seuls adhérents. De ce fait, la gouvernance de ce type d'équipement pourrait dorénavant être envisagée à une échelle plus large, sans qu'aucune structure ne puisse être identifiée à ce jour, la compétence restant aux EPCI, lesquels sont souverains dans leurs décisions de gestion, tandis que la région, prescriptrice au travers du SRADDET, n'est pas juridiquement en mesure d'assurer une gestion des équipements à l'échelle régionale.

Dans sa réponse, l'ordonnatrice indique qu'une réflexion a été engagée entre les syndicats de traitement sur les deux Savoie et une partie de l'Ain, afin de développer une approche allant au-delà du territoire des seuls adhérents du SILA. Cette approche, par le dialogue et à l'échelle

<sup>140</sup> Base ; tarif 2019 du SILA de 169 € / t (hors TGAP) pour tous les usagers et quel que soit le type de déchet traité.

<sup>141</sup> TGAP réduite sur les différents segments la composant : de 15 € à 9 € la tonne au titre de la certification ISO 50001 ; de 9 € à 5 € la tonne au titre de la réduction des émissions d'oxyde d'azote et des autres polluants ; de 5 € à 3 € la tonne au litre de la performance énergétique. Soit une TGAP totale de 17 € la tonne contre 29 € la tonne en l'absence de travaux.

interdépartementale, apparaît de nature à permettre un traitement de la question à un niveau approprié, qui dépasse largement l'agglomération d'Annecy.

### 6.5- Le financement du service public de gestion des déchets

L'agglomération d'Annecy finance le service public des déchets à travers la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères. Elle bénéficie des soutiens financiers ou techniques de différents éco-organismes<sup>142</sup>. Elle envisage en outre de recourir à une redevance incitative, liée aux volumes de déchets produits par les ménages. Ses ressources couvrent très largement ses dépenses, générant des excédents importants et croissants que l'agglomération est encouragée à résorber.

#### 6.5.1- La TEOM

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est la principale source de financement des services locaux de collecte et de traitement des déchets. Elle est assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB). Elle s'applique donc au propriétaire mais également à l'usufruitier du bien.

Tout comme pour la fiscalité du budget principal, la nouvelle communauté d'agglomération a été confrontée à la nécessité de faire converger les 16 taux de TEOM différents qui régissaient la fiscalité des déchets sur son territoire, allant du simple au double. Elle fixe donc, chaque année, un taux pivot de TEOM vers lequel les 16 taux doivent converger sur 10 ans (2017-2027). Pour 2019, le taux pivot est de 7,08 % et les taux appliqués selon un zonage communal vont de 6,65 % à 12,31 %.

Tableau 42 : Convergence des taux de TEOM 2017-2019

	TEOM 2017	TEOM 2018	TEOM 2019	Ecart 2019/2018
<b>Annecy, Ardonay, Chavanod, Épagny, Metz-Tessy, Montagny-les-Lanches, Poisy, Quintal</b>	6,40%	6,60%	6,65%	0,8%
<b>Alby-sur-Chéran</b>	9,63%	9,47%	9,17%	-3,2%
<b>Allèves</b>	13,67%	13,06%	12,31%	-5,7%
<b>Chainaz-les-Frasses</b>	10,96%	10,65%	10,20%	-4,2%
<b>Chapelry</b>	9,56%	9,40%	9,10%	-3,2%
<b>Cusy</b>	9,71%	9,54%	9,23%	-3,2%
<b>Gruffy</b>	11,39%	11,03%	10,53%	-4,5%
<b>Héry-sur-Alby</b>	10,29%	10,05%	9,67%	-3,8%
<b>Mûres</b>	10,07%	9,86%	9,51%	-3,5%
<b>St-Félix</b>	10,20%	9,97%	9,60%	-3,7%
<b>St-Sylvestre</b>	10,89%	10,59%	10,15%	-4,2%
<b>Viuz-la-Chiesaz</b>	9,74%	9,56%	9,24%	-3,3%
<b>Bluffy, Menthon-St-Bernard, Talloires-Montmin, Veyrier-du-lac</b>	6,85%	7,00%	7,00%	0,0%
<b>Entrevernes, La Chapelle-St-Maurice, Leschaux, St-Jorioz (secteur apport volontaire)</b>	7,27%	7,37%	7,33%	-0,5%
<b>Duingt, St-Jorioz, Sevrier</b>	9,40%	9,26%	8,98%	-3,0%
<b>Charvonnex, Groisy, Nâves-Parmelan, Fillière, Villaz</b>	8,71%	8,65%	8,45%	-2,3%

Source : Grand Annecy (Rapport sur le prix et la qualité du service public 2019 ; p. 98)

<sup>142</sup> Structure de droit privé à but non lucratif à laquelle les entreprises concernées par la responsabilité élargie du producteur, c'est-à-dire ayant l'obligation de contribuer à l'élimination des biens qu'ils produisent, transfèrent leurs obligations de collecte moyennant le paiement d'une contribution financière. Source : SINDRA.

### 6.5.2- La redevance spéciale

La redevance spéciale<sup>143</sup> est payée par les usagers du service public des déchets ménagers qui ne sont pas des ménages. Elle s'applique donc essentiellement à des entreprises et administrations dont les déchets ne bénéficient pas d'une filière de collecte et de traitement spécifique (comme par exemple les hôpitaux, pour lesquels des filières particulières existent en raison de la dangerosité de ces déchets), en tenant compte notamment du volume de déchets qu'elles produisent. L'institution de cette redevance reste facultative pour les collectivités ayant institué une TEOM.

Dans son avant dernier rapport, la chambre avait recommandé à l'agglomération de mettre en place la redevance spéciale des ordures ménagères en application de l'article L. 2333-78 du CGCT pour les professionnels concernés, de manière à faire contribuer ceux-ci au service du traitement des déchets en proportion de leur contribution, ce qu'elle a effectué par délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2010. Avec la fusion de 2017, le principe d'une extension progressive de la redevance spéciale a été entériné.

Les collectes existantes de cartons des professionnels en porte-à-porte dans le cœur d'agglomération et le Pays d'Alby ont ainsi été étendues aux professionnels des rives du lac. Les collectes existantes de bio-déchets des professionnels du cœur d'agglomération, de la rive gauche du lac d'Annecy et du Pays d'Alby ont été étendues sur la rive droite du lac et dans les zones d'activités du cœur d'agglomération.

L'intégration se fait principalement par zone d'activité. Le nombre de redevables a ainsi doublé sur la période, même si le produit de la redevance collectée a crû moins rapidement. L'extension de la redevance spéciale dépend donc d'une démarche proactive du Grand Annecy, qu'elle combine avec une démarche de sensibilisation auprès des professionnels en faveur de la prévention des déchets<sup>144</sup>.

**Tableau 43 : Redevance spéciale par nombre d'assujettis et produit**

	2017	2018	2019
<b>Nombre de redevables</b>	462	674	<b>872</b>
<b>Montant de la redevance spéciale facturé (hors convention spécifique)</b>	2 099 618	2 389 186	<b>2 625 420</b>
<b>Pour information : montant total de la TEOM déduit</b>	441 426	778 365	<b>793 375</b>

Source : Grand Annecy (Rapport sur le prix et la qualité du service public 2019 ; p. 107)

### 6.5.3- La prospective budgétaire

L'établissement public a fait réaliser une étude prospective, en juin 2020, sur la situation financière du budget des ordures ménagères pour les années 2020-2025. Cette étude estime que la baisse tendancielle des volumes d'ordures ménagères envoyés à l'incinération sera neutralisée par la hausse des tarifs consécutifs à la hausse du coût d'incinération à la tonne. Une hausse des tarifs d'incinération est ainsi attendue de 2 % par an. Différents scénarios y sont présentés sur l'impact de la crise sanitaire de la COVID-19. Si ceux-ci doivent être précisés au vu des développements intervenus depuis un an, les conclusions générales de l'étude restent largement valables : le budget des ordures ménagères du Grand Annecy dispose de ressources d'exploitation supérieures à ses besoins et largement sécurisées du fait de leur caractère fiscal, les investissements sont largement autofinancés, le budget est très peu endetté et les capacités d'investissement permettent de couvrir largement ses besoins.

<sup>143</sup> Source : ADEME pour ce paragraphe.

<sup>144</sup> Par exemple, avec la diffusion d'un « livret du redevable », guide de bonnes pratiques sur les démarches de réduction des déchets dans les entreprises et administrations.

Même le scénario qui intègre la contraction de l'activité économique la plus forte en 2022 (- 15 % en 2020, gommée d'ici 2025) permet une éventuelle augmentation des investissements de 2 M€ par an, ce qui est suffisant pour réaliser le programme de modernisation des déchèteries envisagé. Le budget produit en effet des excédents importants et croissants sur la période, comme en témoigne le tableau ci-dessous. Or, il importe de rappeler que le taux de la TEOM doit s'adapter aux besoins réels du budget et qu'à la date de clôture du contrôle, le Grand Annecy n'avait toujours pas fait figurer ses investissements dans la prospective budgétaire.

Dans sa réponse, l'ordonnatrice indique que divers investissements sont prévus, notamment en vue de requalifier la déchèterie d'Epagny en pôle d'économie circulaire, de mettre en œuvre le tri à la source des biodéchets, de terminer l'équipement du territoire en points d'apport volontaire et de renouveler la flotte de véhicules.

**Tableau 44 : Excédents du budget annexe des ordures ménagères**

En k€	2017	2018	2019	2020*
Recettes de fonctionnement	29 134 600	31 287 380	30 018 745	29 327 920
Excédent / recettes de fonctionnement	13,64 %	15,68 %	17,91 %	42 %

\*Année particulière en raison de la COVID qui n'a pas permis la réalisation de toutes les actions prévues.

Sources : Grand Annecy (comptes administratifs)

En tout état de cause, l'agglomération est invitée à actualiser régulièrement sa prospective financière de façon à intégrer les conséquences de la crise sanitaire.

#### 6.5.4- L'information de l'assemblée et des usagers

Les collectivités publiques en charge de la gestion des déchets doivent chaque année établir un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers<sup>145</sup>. Le code de l'environnement en prévoit le contenu de manière précise. Celui-ci a pour objectif de fournir toute information sur l'organisation, les coûts et la performance du service public de gestion des déchets, en rassemblant les données chiffrées disponibles dans une perspective pluriannuelle pour permettre de mesurer l'atteinte des objectifs fixés.

Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public est préparé par la direction de la valorisation des déchets. Ce document présente une information très complète et abondante (60 pages en 2015 et 120 pages en 2019). En particulier, les données chiffrées sont présentées en série, ce qui permet d'appréhender les évolutions. La situation des cinq ECPI ayant précédé le Grand Annecy a été agrégée pour la période 2015-2016 sur certains indicateurs, ce qui permet de mesurer les éventuels effets de la fusion. Celle-ci apparaît avoir peu affecté la politique de gestion des déchets, dont le cadre était proche (gestion en budget annexe, TEOM en vigueur sur tout le territoire, régie majoritaire partout, diminution régulière des volumes d'OMR envoyées au SiLA pour incinération).

#### 6.6- Conclusion partielle

En matière de gestion des déchets, le Grand Annecy a assuré la continuité de service sans rupture au moment de la fusion des intercommunalités en 2017. Héritier de modes d'organisation différents, il a peu à peu réorganisé et harmonisé la gestion sur l'ensemble du territoire.

La définition de nouvelles règles en matière de gestion des flux, modes de collecte,

<sup>145</sup> Article L. 2224-17-1 du CGCT.

d'équipements et d'organisation des tournées a représenté un travail important, avec des ajustements réguliers pour optimiser l'organisation du service. La mise à disposition d'un bâtiment neuf, adapté aux besoins d'une intercommunalité élargie, a facilité ce travail d'harmonisation, lieu unique de travail pour l'ensemble des équipes.

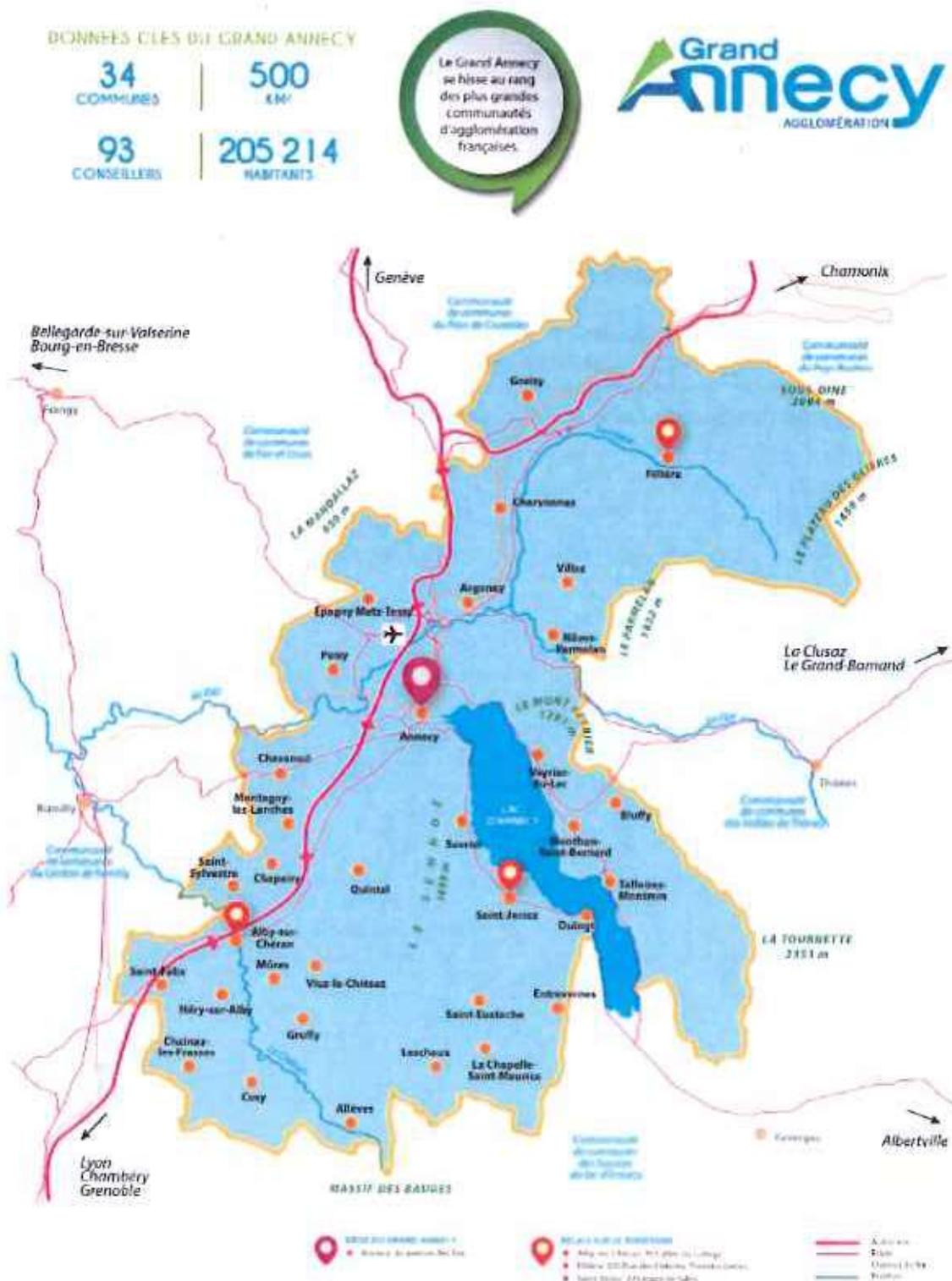
Le Grand Annecy a, en outre, étendu à l'ensemble du territoire la politique active de prévention qui existait au sein de la C2A et développé des expérimentations en matière de création de nouvelles filières de collecte et de tri qui ont accompagné ou anticipé les évolutions législatives (collecte des bio-déchets, développement d'une équipe d'ambassadeurs du tri, transformation d'une déchèterie en pôle de l'économie circulaire, etc.).

Il lui revient désormais d'aboutir sur plusieurs chantiers importants : la finalisation de son PLPDMA (premier trimestre 2022), la mise en œuvre de l'extension de la consigne de tri (31 décembre 2022), et la mise en œuvre d'une tarification incitative (premier semestre 2022). Une réflexion sur l'organisation de la compétence traitement reste également à conduire.

Enfin, l'organisation de la compétence « traitement des déchets » apparaît irrégulière en ce que le traitement des ordures ménagères résiduelles a été confié au SiLA alors que le Grand Annecy a conservé le traitement des déchets recyclables, ce qui nuit à la cohérence de la politique publique des déchets et à son financement.

7- **ANNEXES**

7.1- **ANNEXE 1 : Carte de la CA Grand Anancy**



## 7.2- ANNEXE 2 : Suites données aux recommandations du précédent rapport

**Recommandation n° 1 :** Étudier la mutualisation du contrôle de gestion avec la ville d'Annecy dans le cadre du schéma de mutualisation à mettre en place au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Non mise en œuvre. L'agglomération indique avoir privilégié le chantier de la fusion institutionnelle en 2015-2016. Elle se dit néanmoins toujours favorable à une mutualisation du contrôle de gestion avec la commune nouvelle. Un conseiller délégué est d'ailleurs en charge de l'évaluation des politiques publiques et un recrutement a été fait pour cette mission.

**Recommandation n° 2 :** A l'occasion de l'entrée en service du nouveau centre de séminaire et de congrès, étudier avec la ville d'Annecy une gestion unifiée de l'hôtel, du casino et des espaces congrès, sous la responsabilité d'une même collectivité.

Devenue sans objet. Le projet d'un nouveau centre de séminaire, qui devait permettre à l'agglomération d'accueillir des congrès de plus de 700 personnes, a été abandonné par la collectivité. La recommandation est donc devenue sans objet.

**Recommandation n° 3 :** Régulariser la situation des agents du centre intercommunal d'action sociale.

Non mise en œuvre. Le précédent rapport soulignait que les agents travaillant dans les établissement et services d'accueil pour personne âgée gérés par le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) étaient des personnels de la CZA affectés au CIAS sans mise à disposition statutaire, alors que le CIAS est un établissement juridiquement autonome se devant de disposer de son propre personnel. La collectivité a envisagé une régularisation collective via une convention de services partagés entre le Grand Annecy et le CIAS. Un projet a été établi en 2015 mais n'a pas été adopté car ce dispositif ne pouvait se concrétiser juridiquement. Par la suite, la collectivité a indiqué avoir envisagé d'exercer directement les attributions en procédant à la dissolution du CIAS mais elle a estimé que cette option est incompatible avec le code de l'action sociale et des familles.

A noter que la CA Grand Annecy a mis en œuvre une autre préconisation de la chambre sur le même thème, mais qui n'était pas formulée sous la forme d'une recommandation. Jusqu'en 2019, la gestion des EHPAD transférés par les communes était assurée par le CIAS tandis que celle des établissements créés directement par l'intercommunalité l'était par une structure dédiée, l'établissement public intercommunal de l'agglomération d'Annecy (EPI2A)<sup>146</sup>. La redondance entre l'EPI2A et le CIAS a conduit la chambre à inviter la collectivité à envisager leur regroupement. Le Grand Annecy a supprimé l'EPI2A au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>147</sup>.

**Recommandation n° 4 :** Encadrer l'utilisation des véhicules de service par les agents.

Totalement mise en œuvre. Un dispositif d'encadrement de l'utilisation des véhicules de fonction et de service a été présenté au comité technique paritaire le 5 mai 2015, repris au moment de la création du Grand Annecy. Il est constitué par trois chartes encadrant l'utilisation des véhicules dans le cadre du service ainsi que d'autres outils (carnets de bord, etc.).

**Observation formulée comme une recommandation :** A propos de la délégation de service public sur les transports urbains (p. 48) « *La chambre (...) recommande à cette occasion de renforcer les conditions financières du contrat afin d'inciter la (société intercommunale des bus de la région d'Annecy) à encore améliorer le service rendu aux usagers, et d'encadrer davantage la sous-traitance* ». Réponse : « *La SIBRA (ex. SAEM) a été transformée en SPL afin d'exercer sur elle un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services par le Grand Annecy* »<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> Créé sous la forme d'un établissement public hospitalier, l'EPI2A employait des agents de la fonction publique hospitalière, contrairement aux agents du CIAS qui relèvent de la fonction publique territoriale.

<sup>147</sup> Délibération du 31 mai 2018.

<sup>148</sup> Délibération du 25 juin 2015.

## 7.3- ANNEXE 3 : Compétences de la CA « Grand Annecy »

COMPÉTENCES « OBLIGATOIRES »	COMPÉTENCES « SUPPLÉMENTAIRES ou FACULTATIVES »
<p>La communauté exerce de plein droit les compétences obligatoires suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>développement économique</b> : actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de ZAE industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme exceptée l'animation touristique qui est une compétence partagée avec les communes ;</li> <li>• <b>aménagement de l'espace communautaire</b> : SCOT et schéma de secteur ; PLUi, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; opérations d'aménagement d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité ;</li> <li>• <b>équilibre social de l'habitat</b> : PLH ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;</li> <li>• <b>politique de la ville</b> : diagnostic du territoire et orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;</li> <li>• <b>gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations</b> ;</li> <li>• <b>accueil des gens du voyage</b> : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs ;</li> <li>• <b>collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés</b> ;</li> <li>• <b>eau</b> ;</li> <li>• <b>assainissement des eaux usées</b> ;</li> <li>• <b>gestion des eaux pluviales urbaines</b>.</li> </ul>	<p>1/ La communauté exerce en lieu et place des communes les compétences relevant des groupes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire</b> &amp; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;</li> <li>• <b>protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie</b> : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;</li> <li>• <b>action sociale d'intérêt communautaire</b> : grand âge et autonomie ;</li> </ul> <p>2/ Compétences librement transférées par délibérations concordantes selon l'article L.5211-17 du CGCT :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>compétences définies dans le schéma d'organisation des compétences locales de l'eau</b>, telles qu'inscrites dans l'article L.211-7 du code de l'environnement aux alinéas 6°, 7°, 11° et 12°</li> <li>• <b>mobilier urbain dédié au réseau de transports urbains</b> ;</li> <li>• <b>gestion de la fourrière intercommunale</b> ;</li> <li>• <b>lutte contre l'incendie et secours</b> ;</li> <li>• <b>défense extérieure contre l'incendie</b> ;</li> <li>• <b>adhésion au syndicat mixte du PNR des Bauges</b>, protection et aménagement du massif du Semnoz et participation à l'aménagement et à la gestion du plateau des Glières ;</li> <li>• <b>adhésion au CAUE pour l'ensemble des communes</b>.</li> </ul>

Source : Articles L. 5216-5 et L.5211-17 du CGCT.

## 7.4 ANNEXE 4 : Bilan de la mutualisation

Types d'action	Domaine de mise en œuvre	L'EXISTANT AVANT LA FUSION (actions de mutualisation constatées au 31/12/2016)	SITUATION POST-FUSION (conditions de reprise par le Grand Annecy)
Mise en commun de demandes d'instruction	Autorisation du droit des soins (ADS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Service commun créé en janvier 2014 pour les 11 communes de la CC du Pays d'Alby-sur-Chéran ;</li> <li>Service commun créé en juin 2015 pour les 7 communes de la communauté de CC de la rive gauche du lac d'Annecy ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modalités d'organisation : Conventions de prestation de service facultatives passées avec les communes membres qui souhaitent bénéficier de l'instruction de leurs demandes d'ADS par le service d'urbanisme du Grand Annecy, avec possibilité d'organiser la consultation architecturale avec le CAUE 74.</li> <li>Conditions financières : Facturation des communes selon la prestation. <ul style="list-style-type: none"> <li>Durée : À définir selon la convention ad hoc</li> </ul> </li> <li>Base légale : Article R.410-5 et R.423-15 du code de l'urbanisme</li> </ul>
Mise en place d'un service commun avec la ville d'Annecy (article L.5211-4-2 du CGCT)	Gestion d'un Parc automobile	Conventions de mise à disposition de service conclues en 2012 entre la Ville d'Annecy, la C2A et le CIAS pour le parc technique (article L.5211-4-1 du CGCT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modalités d'organisation : Le service est géré par la ville d'Annecy avec ses propres agents.</li> <li>Conditions financières : Facturation au Grand Annecy selon un état trimestriel des services rendus.</li> <li>Durée : 4 ans, à c/ du 1<sup>er</sup> janvier 2018</li> </ul>
	Centre d'impression (moyens de reprographie et mises sous pli)	Conventions de mise à disposition de service conclues en 2012 entre la Ville d'Annecy, la C2A et le CIAS pour le centre d'impression (article L.5211-4-1 du CGCT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modalités d'organisation : Le service est géré par la ville d'Annecy avec ses propres agents.</li> <li>Conditions financières : Facturation au Grand Annecy selon un état trimestriel des services rendus.</li> <li>Durée : 4 ans, à c/ du 1<sup>er</sup> janvier 2018</li> </ul>
	Restauration municipale (confection et livraison de repas)	Conventions de mise à disposition de service conclues en 2012 entre la Ville d'Annecy et le CIAS pour la restauration municipale (article L.5211-4-1 du CGCT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modalités d'organisation : Le service est géré par la ville d'Annecy (« direction de la restauration municipale ») avec ses propres agents.</li> <li>Conditions financières : Facturation au Grand Annecy selon un état mensuel des recours au service.</li> <li>Durée : 4 ans, à c/ du 1<sup>er</sup> janvier 2018</li> </ul>
	Accueil et permanence téléphonique pour les services d'urgence aux horaires d'ouverture des services au public.	Convention conclue en 2010 entre la Ville d'Annecy, la C2A et la SILA pour l'accueil et la permanence téléphonique des services d'urgence (article L.5216-7-1 du CGCT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modalités d'organisation : Le service est géré par la ville d'Annecy avec ses propres agents (équipe de gardes).</li> <li>Conditions financières : Facturation au Grand Annecy selon un état annuel des recours au service.</li> <li>Durée : 3 ans, à c/ du 1<sup>er</sup> janvier 2019</li> </ul>

NB : Une convention d'entente a été conclue avec la commune de La Thuille pour la gestion du service public d'eau potable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, ce qui concrétise une forme de mutualisation des moyens hors périmètre du Grand Annecy, la commune de La Thuille étant membre de la communauté de communes des sources du lac d'Annecy.

## 7.5- ANNEXE 5 : Modes de collecte et de traitement par nature de déchets

Type de déchet	Mode de collecte	Type de matériel de collectes	Territoire couvert	Destination	Mode de traitement	Population concernée
Ordures ménagères résiduelles	Porte à porte	Bacs roulants spécifiques	"Une partie du territoire"	SILA	Incinération	Ménages
	Apport volontaire	Conteneurs collectifs	"Quartiers spécifiques" "Zones moyennement urbanisées"			
Emballages, papiers	Apport volontaire	Conteneurs collectifs	"Quartiers spécifiques" "Zones moyennement urbanisées"	Centre de tri	Valorisation matière	Ménages
	Porte à porte	Bacs roulants spécifiques	"Zones urbanisées du territoire"			
	Porte à porte	Bacs roulants spécifiques	"Secteurs pré-définis" "Zones urbanisées du territoire"			
Cartons bruns	Apport volontaire	Conteneurs collectifs	"Quartiers spécifiques" "Zones moyennement urbanisées"	Centre de tri	Valorisation matière	Entreprises
	Apport volontaire	Conteneurs collectifs	"Secteurs pré-définis"			
Déchets fermentescibles	Porte à porte	Bacs roulants spécifiques - Sceaux de 20l	"Secteurs pré-définis"	Centre de traitement	Valorisation matière & méthanisation	Entreprises
	Apport volontaire	Conteneurs collectifs	"Quartiers spécifiques" "Zones moyennement urbanisées"			
Verre	Porte à porte	Bennes	Commune nouvelle d'Annecy	Centre de stockage	Valorisation matière	Ménages
	Apport volontaire	Bennes				
Encombrants	Porte à porte	Bennes	Commune nouvelle d'Annecy	Prise en charge par des prestataires	Valorisation matière	Ménages (et quelques entreprises)
	Apport volontaire	Bennes				

Source : Grand Annecy (règlement de collecte), retraitement GRC

## 7.6- ANNEXE 6 : Nature des déchets, modes de collecte et modes de traitement

1/ Les déchets pris en charge par les collectivités sont de différentes natures et qualifiés différemment selon leur origine et leur composition.

## Typologie des déchets traités par les collectivités

Déchets ménagers et assimilés (DMA)	Les déchets ménagers et assimilés regroupent : les déchets des ménages + les déchets assimilés aux déchets des ménages
Déchets ménagers	Les déchets ménagers sont constitués : des déchets issus de la collecte sélective (« poubelle jaune ») + des ordures ménagères résiduelles (« poubelle grise »)
Déchets issus de la collecte sélective	Les déchets issus de la collecte sélective sont constitués des déchets collectés séparément en raison de leur nature recyclable : emballages, journaux, verre, bio-déchets, etc. (« poubelle jaune »)
Ordures ménagères résiduelles (OMR)	Les ordures ménagères résiduelles désignent les déchets qui restent après les collectes sélectives, et qui constituent la « poubelle grise » ne pouvant être valorisés. Ces déchets sont soit incinérés (le plus souvent), soit enfouis.
Déchets assimilés	Les déchets assimilés aux déchets des ménages regroupent les déchets des activités économiques (artisans, commerces, administrations) pouvant être collectés avec ceux des ménages sans sujétion particulière compte tenu de leurs caractéristiques et de leur volume.
Déchets des activités économiques	Déchets, dangereux ou non dangereux, dont le producteur initial n'est pas un ménage. Une partie de ces déchets sont des déchets assimilés.

Source : ADEME

2/ Les modes de collecte assurés par les collectivités peuvent varier selon le territoire et le type de déchet. Le type de collecte a un impact direct sur le coût du service (kilométrage parcouru, nombre de points de collecte à entretenir, etc.) mais aussi sur la qualité du traitement à la source et le volume des déchets collectés :

Typologie des différents modes de collecte des DMA<sup>149</sup>

Collecte en porte à porte	Lors d'un circuit de collecte prédéfini, le service d'enlèvement ramasse les déchets triés et déposés dans des contenants spécifiques. Ces contenants sont affectés à un ou plusieurs producteurs de déchets et disposés à proximité de leur domicile.
Collecte en point d'apport volontaire	D'abord réservée aux flux de collecte séparés, la collecte en apport volontaire s'étend aujourd'hui aux ordures ménagères, dans les territoires ruraux comme dans les ensembles de logements collectifs, grâce aux solutions enterrées et semi-enterrées.
Collecte en déchèterie	Une déchèterie est un espace aménagé, clos et gardienné pendant les heures d'ouverture, signalé, entretenu et propre où les habitants peuvent venir déposer certains types de déchets soit en raison de leur volume, soit en raison de la nature qui ne permet pas une collecte en porte à porte ou en point d'apport volontaire.

Source : ADEME

3/ Enfin, le mode de traitement dépend de la nature des déchets. De manière générale, les ordures ménagères résiduelles (poubelle « grise ») sont destinées prioritairement à l'incinération, le cas échéant avec valorisation énergétique, lorsque la combustion alimente un réseau de chaleur ou produit de l'électricité, tandis que les déchets issus de la collecte sélective (poubelle « jaune ») sont destinés prioritairement au recyclage :

<sup>149</sup> Les autres types de déchets (déchets des activités économiques, déchets de santé...) sont collectés par des circuits *ad hoc* privés et ne relèvent donc pas de la compétence des collectivités territoriales. Ils ne sont donc pas pris en compte ici.

## Typologie des modes de traitement des déchets

Opérations dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière	<b>Valorisation matière</b>	<b>Recyclage</b>	Valorisation par laquelle un déchet est retraité en produit, matière ou substance aux fins de sa fonction initiale ou à d'autres fins. Inclut la valorisation organique (compostage).
			Conversion pour des opérations de remblayage (dont mâchefers résidus de la valorisation énergétique)
	<b>Valorisation énergétique</b>	Conversion pour l'utilisation comme combustible (combustibles solides de récupération) <b>Incinération</b> avec valorisation énergétique + valorisation matière des résidus (mâchefers)	
Opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances ou d'énergie		<b>Élimination</b>	

Source : CRC, d'après la directive 2008/98/CE du parlement européen et du conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives

Annecy, le 20 DEC. 2021

Direction des Affaires Générales

Monsieur Bernard LEJEUNE  
Président  
Chambre Régionale des Comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
124 boulevard Vivier-Merle  
CS 23624  
69503 LYON Cedex 3

**CONFIDENTIEL**

Dossier suivi par Jean-Christophe BORTOLATO / NB

**Objet : Votre courrier du 30 novembre 2021****Lettre Recommandée avec AR**

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Greffes	RHF	Sec P
Date arrivée : 22 DEC. 2021					
	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

Monsieur le Président,

Par courrier recommandé en date du 30 novembre 2021, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de l'Agglomération du Grand Annecy pour les exercices 2014 et suivants.

Comme vous m'y invitez, j'ai le plaisir de formuler, ci-après, un certain nombre de réponses et de précisions de ma part sur les observations et recommandations.

**A – Qualité du rapport et analyse globale**

Ce rapport produit par la Chambre Régionale des Comptes est d'une grande qualité et établit, à intervalles réguliers, une cartographie de la situation budgétaire et financière du Grand Annecy.

Cette analyse est particulièrement éclairante sur les conditions de gestion 4 ans après la création du Grand Annecy.

Je souhaite également souligner la qualité et l'intensité des échanges entre les magistrats et les services du Grand Annecy et avec les élus ordonnateurs.

Des préconisations ont d'ores et déjà été mises en œuvre (ex : le règlement budgétaire et financier adopté le 30 septembre 2021).

Il est important de souligner que votre rapport fait état, pour le Grand Annecy :

- d'une situation financière saine avec un fonds de roulement et une trésorerie confortable ;
- que notre collectivité est peu endettée, que sa dette est saine et qu'elle bénéficie de conditions d'emprunt favorables ;
- que les éléments précédents produisent des marges d'investissement pour le mandat en cours.

## **B – 7 recommandations auxquelles le Grand Annecy apporte des réponses précises**

### **Recommandation n° 1 : consolider les statuts dans un document unique.**

La recommandation présentée par la Chambre visant à se munir d'un document pratique fait entièrement écho à l'objectif de simplification des actes administratifs fondateurs du Grand Annecy que la nouvelle majorité s'est fixé. Nous ne pouvons que partager le souci de lisibilité afin de permettre aux citoyens un meilleur accès à l'information.

Les statuts seront donc consolidés dans un document unique en 2022.

### **Recommandation n° 2 : adopter un pacte financier et fiscal incluant un volet relatif aux mutualisations.**

Un travail de préparation d'un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) a été engagé dès le début de l'année 2021. Il a fait l'objet d'échanges du Vice-Président Finances et la Direction des Finances avec les élus et services gestionnaires, puis d'un travail en séminaire du Bureau et de la Conférence des Maires début juillet. L'avis de l'Espace Citoyen a été sollicité.

Le PPI a été présenté au Conseil Communautaire du 18 novembre 2021.

A l'issue de ce travail, celui du pacte financier et fiscal est engagé. Ce dernier inclura le résultat du travail sur la mutualisation.

Il sera présenté au Conseil Communautaire courant 2022.

### **Recommandation n° 3 : achever la délégation de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » au CIAS en lui transférant les postes budgétaires et les agents qui les occupent, et en supprimant la DGA « Personnes Agées » de son organigramme.**

La politique grand âge et autonomie dispose au sein du Grand Annecy d'un portage politique fort et fait du CIAS un partenaire incontournable de l'écosystème local et départemental.

La délégation totale de cette compétence au CIAS et la suppression de la DGA Grand Age et Autonomie reviendrait à réduire ce portage politique nécessaire à l'exercice de cette mission.

Par ailleurs, la présence de cette DGA au sein des organigrammes donne toute la cohérence à cette politique ambitieuse en garantissant l'interaction et la transversalité de l'ensemble des politiques conduites par l'agglomération.

Fidèle à la loi d'adaptation de la société au vieillissement de 2015, les questions d'aménagement, de mobilité, d'environnement et d'habitat intègrent pleinement les questions de gérontologie et d'intégration des populations âgées au sein de la cité.

Un transfert intégral aurait pour risque, dans le temps, de réduire les questions de gérontologie à la seule gestion des établissements et services.

Nonobstant ces remarques, la recommandation de la Chambre fera l'objet d'une analyse poussée.

Ainsi, une étude d'impact de la mise en œuvre de cette recommandation sera lancée. Les autorités de tutelle (ARS et CD 74) y seront étroitement associées. La décision ultime sera prise avec elles.

**Recommandation n° 4 : se mettre en conformité avec la réglementation sur le temps de travail en mettant fin aux congés irréguliers.**

Cette recommandation fait maintenant l'objet d'une mise en application par délibération du 24 juin 2021.

**Recommandation n° 5 : mettre à jour l'inventaire physique et comptable et le mettre en concordance avec l'état de l'actif du comptable public dans les meilleurs délais.**

En ce qui concerne l'inventaire et la gestion des immobilisations, nous avons déjà transmis à la Chambre la méthode mise en place en collaboration avec la DDFIP et l'engagement d'avoir résorbé ce retard d'ici la fin d'année 2021.

En raison de l'ampleur de la cyberattaque subie début 2021, l'aboutissement fera l'objet d'un décalage sur 2022.

L'objectif fixé par la Direction Générale, en accord avec la Direction des Finances, est de terminer ces opérations pour le second semestre 2022.

**Recommandation n° 6 : adopter rapidement le PLPDMA, en adaptant les objectifs à atteindre en matière de réduction des déchets, afin de se mettre en conformité avec la loi.**

La programmation du travail relatif à cette recommandation est arrêtée dans un objectif d'aboutir dans le courant du 2<sup>ème</sup> trimestre 2022.

**Recommandation n° 7 : se mettre en conformité avec l'article L. 2224-13, al. 2 du CGCT qui prévoit que la compétence traitement des déchets soit intégralement exercée par une seule collectivité publique.**

Cette mise en conformité consisterait pour l'agglomération à confier le traitement des recyclables au SILA.

Cette évolution est envisageable.

Elle doit faire l'objet d'échanges avec le SILA et l'ensemble de ses EPCI membres qui seraient dès lors impactés.

Enfin, une étude d'impact financier devra être menée.

## **C – Quelques points sur lesquels le Grand Annecy souhaite formuler des observations**

### **1 - Le pacte de gouvernance**

Nous sommes surpris de la formulation relative à la non prise en compte de la maîtrise des dépenses publiques. Nos prédécesseurs et les membres de l'équipe, que j'ai l'honneur de diriger depuis 2020, sommes très sensibles à cet aspect de la gestion publique. Des analyses financières sont réalisées chaque année, notamment par un cabinet externe. Elles ont été transmises lors du contrôle.

## **2 - Les autres mécanismes de péréquation**

La Chambre attire l'attention du Grand Anecy sur un mécanisme de financement : l'accompagnement de la montée en charge des Services de l'Etat-Civil et de la Police Municipale d'Epagny-Metz-Tessy consécutive à l'installation du nouvel hôpital de l'agglomération dans cette localité.

En ce qui concerne les financements apportés à Epagny-Metz-Tessy, le Bureau de la C2A, dès 2001, s'était engagé à indemniser la commune de l'obligation pour elle de créer un Service de Police Municipale et d'Etat-Civil, compte tenu de l'implantation du nouvel hôpital sur son territoire. Cette implantation résulte d'un choix d'aménagement du territoire et participe d'une charge intercommunale.

## **3 - Les compétences**

### **- Sport et culture :**

La Chambre relève que la restitution des équipements sportifs et culturels ne semble pas s'être accompagnée d'un examen de leur caractère de centralité. Il s'agit effectivement d'une décision de principe des élus des 5 EPCI concernés par la fusion et le dé-transfert de l'intégralité de la compétence sport et culture.

### **- Semnoz :**

Concerné également par la compétence aménagement du territoire, par sa protection et le Programme Alimentaire Territorial (pastoralisme), le Semnoz n'est pas seulement une station de sports d'hiver. C'est un espace fréquenté par des habitants de l'ensemble du territoire du Grand Anecy.

### **- Voie verte :**

Il est de même pour la voie verte du tour du lac, pour laquelle une réflexion est en cours. Il s'agit d'un équipement structurant utilisé par beaucoup de Grands Annéciens ou touristes, et pas seulement par les habitants des communes traversées.

### **- Le Village de Vacances « Le Pré du Lac » :**

Cet équipement, hérité de la récente fusion, dépendant de la compétence économie touristique, constitue également un centre fréquenté par des touristes et donc ne constitue pas un équipement de proximité.

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

**La Présidente,**



**Frédérique LARDET.**



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :  
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes**  
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624  
69503 Lyon Cedex 03

[auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)