



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

GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE
(Département de l'Isère)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
délibérées le 4 juin 2021

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1- PRÉSENTATION DE GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE.....	8
1.1- Des caractéristiques socio-économiques particulières pour une métropole	8
1.2- Les étapes de construction de la métropole	11
1.3- Le cadre d'exercice des compétences	13
1.4- L'information des communes membres et des habitants.....	15
1.4.1- L'information délivrée aux communes	15
1.4.2- L'information délivrée aux citoyens et l'« open data »	16
1.5- Le fonctionnement des instances communautaires.....	17
1.5.1- La constitution de l'assemblée délibérante et son coût de fonctionnement	17
1.5.2- Les indemnités des élus et le contrôle de l'effectivité des mandats.....	18
1.5.3- Le fonctionnement des groupes politiques et du cabinet	20
1.5.4- Les frais de déplacement des élus	21
2- DÉONTOLOGIE, DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À LA PROBITÉ ET TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE.....	22
2.1- La mise en place des principes déontologiques dans l'administration métropolitaine	22
2.1.1- Le référent déontologue	22
2.1.2- Le référent alerte éthique	24
2.2- Les dispositifs de prévention des atteintes à la probité	25
2.3- Le respect des règles concernant la transparence de la vie publique et les déclarations d'intérêts.....	26
3- LES RESSOURCES HUMAINES.....	28
3.1- La direction générale.....	28
3.1.1- Le respect de la parité dans les recrutements de la direction générale.....	28
3.1.2- Les modalités de recrutements des agents de la direction générale.....	28
3.1.3- Les avantages en nature et la rémunération des agents de la direction générale ..	30
3.2- La politique de ressources humaines	31
3.2.1- L'organisation de la direction des ressources humaines et la politique de ressources humaines.....	31
3.2.2- L'évolution globale des effectifs.....	32
3.2.3- Le recours aux emplois contractuels.....	34
3.2.4- La mise en place du RIFSEEP	38
4- LES SUBVENTIONS AUX TIERS.....	40
4.1- Un volume de subventions versé en forte hausse	40
4.2- Le traitement et le suivi des dossiers de demande de subvention.....	41
4.3- Le contrôle de dossiers de subvention.....	42
4.3.1- La subvention à la SAS Télégrenoble.....	43
4.3.2- La subvention à l'agence d'urbanisme de la région grenobloise	44
4.3.3- La subvention à l'association agence locale de l'énergie et du climat.....	45
5- LA COMMANDE PUBLIQUE	46
5.1- L'organisation.....	46
5.2- Le constat de manquements dans la passation des marchés.....	50
5.2.1- Le contrôle sur la forme d'un échantillon de marchés	50
5.2.2- Le contrôle approfondi de plusieurs marchés	51
6- LA SITUATION FINANCIÈRE	53
6.1- Un cadrage financier posé dès le début de la mandature.....	53
6.2- Les objectifs initiaux globalement atteints, mais une dérive importante de la masse salariale.....	54
6.2.1- Une hausse importante de 46,4 M€ des ressources de gestion	54

6.2.2-	Une hausse moins importante des charges.....	56
6.2.3-	Une capacité d'autofinancement correcte	57
6.3-	L'impact de la crise sanitaire.....	60
6.3.1-	Une hausse des dépenses effectives de Grenoble-Alpes-Métropole en 2020 de 7,5 M€.....	60
6.3.2-	Une baisse de recettes estimée à fin 2020 à 3,3 M€.....	61
6.3.3-	Le risque d'un impact indirect élevé sur le budget 2021	61
6.4-	Conclusion de l'analyse financière rétrospective et perspectives.....	62
7-	<u>LA POLITIQUE « DÉCHETS » ET SON FINANCEMENT.....</u>	<u>62</u>
7.1-	Une politique des déchets volontariste.....	62
7.2-	Le financement de la politique déchets.....	65
7.2.1-	Des charges en forte hausse	65
7.2.2-	Des recettes qui évoluent à terme moins vite que les dépenses	66
7.2.3-	Un excédent brut d'exploitation assez faible	68
7.3-	Le financement des investissements.....	68
7.3.1-	Une capacité de financement propre réduite, mais un endettement quasi nul	68
7.3.2-	Des provisions importantes pour financer les investissements structurants	69
7.3.3-	La soutenabilité des investissements prévus	70
7.4-	Le renouvellement des grands équipements.....	70
7.4.1-	Une logique de partenariat et de concertation qui porte les deux projets d'investissement.....	71
7.4.2-	La dérive des coûts des investissements pour la reconstruction du centre de tri et de l'UIVE.....	72
7.4.3-	Une information aux élus globalement défailante	75
7.5-	La politique d'achats pour la mise en œuvre du renouvellement des outils de traitement et d'élimination des déchets.....	76
7.5.1-	Le choix inadapté du portage par groupement de commande.....	77
7.5.2-	Les irrégularités affectant les marchés et leurs procédures de passation	78
7.5.3-	Une mission d'assistance au mode de dévolution de l'opération relative à l'usine d'incinération qui remet en cause le principe d'impartialité.....	84
8-	<u>LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DE GRENOBLE-ALPES-MÉTROPOLE.....</u>	<u>85</u>
8.1-	L'élaboration de la stratégie métropolitaine.....	85
8.2-	La définition de la compétence aménagement	88
8.3-	Les projets portés par GAM et les outils d'aménagement mobilisés.	90
8.4-	La question du financement public et du transfert des CPA.....	94
8.5-	Le contrôle par la collectivité des entreprises concessionnaires et des contrats confiés.	96
8.6-	Le projet Grand'Alpes, préfiguration des pratiques futures de GAM.....	97
9-	<u>ANNEXE : MARCHÉS DE COMMUNICATION.....</u>	<u>99</u>

SYNTHÈSE

L'accession au statut de métropole au 1^{er} janvier 2015, qui fait suite à la fusion de la communauté d'agglomération de Grenoble Métropole avec deux autres communautés de communes au 1^{er} janvier 2014, a eu des conséquences très importantes pour Grenoble-Alpes Métropole (GAM), sur les plan institutionnel, financier et organisationnel.

GAM étant relativement peu intégrée avant la fusion, le fait métropolitain peine à s'imposer, comme l'illustrent l'impossibilité d'adopter des statuts ou la difficulté pour l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses 49 communes membres de converger vers un projet commun et des modalités de fonctionnement partagées.

L'acquisition de nombreuses nouvelles compétences a fortement impacté les services de GAM, initialement peu préparés à ce nouveau palier quantitatif et qualitatif. En l'absence d'outils de suivi et de pilotage, comme de procédures, les impératifs de mise en place des politiques relevant de ces nouvelles compétences ont prévalu sur la maîtrise des cadres budgétaires et le respect de procédures réglementaires.

La gestion est en particulier très perfectible en matière de recrutement. Cette politique a connu des errements importants, notamment par un recours excessif aux emplois contractuels. Entre 2015 et 2020, les effectifs totaux de la métropole ont cru très fortement, bien au-delà des transferts de personnels liés aux nouvelles compétences. L'effet « structuration » de la métropole a pallié les transferts incomplets des communes, mais a également généré de nombreuses créations de poste. De même, l'organisation de la commande publique souffre de dysfonctionnements. Dispersée et peu pilotée, la fonction achat doit être formalisée au service de l'efficacité et de la sécurité juridique.

Deuxième EPCI de la région Auvergne-Rhône-Alpes par sa taille et son budget, l'administration de GAM gagnera à s'organiser et à se professionnaliser. Elle doit finaliser la sécurisation de son environnement en désignant un référent éthique et un référent laïcité, et en redéfinissant les missions du référent déontologue dans le cadre de la mise en place d'un plan anticorruption en adéquation avec la taille de l'établissement.

Des schémas stratégiques majeurs ont été validés après une large concertation, dans des délais courts : plan de déplacement urbain, programme local de l'habitat, schémas directeurs déchets, énergie, assainissement, espaces économiques. L'adoption du plan local d'urbanisme intercommunal fin 2019, validé comme le projet de territoire de GAM, illustre le chemin accompli durant la mandature. La mise en place des outils métropolitains d'aménagement est en revanche plus difficile à finaliser, notamment en raison d'une certaine confusion : le département et la commune de Grenoble - qui depuis 2015 n'ont plus de compétences en matière d'habitat, de développement économique ou de soutien à l'enseignement supérieur notamment - demeurent les principaux opérateurs de l'aménagement sur le territoire de GAM via les sociétés d'économie mixte et les sociétés publiques locales qu'ils contrôlent.

La trajectoire financière fixée en début de mandature a été respectée, avec un taux d'autofinancement et une capacité de désendettement conformes aux objectifs. Hors dérive sur les charges de personnel, la hausse des dépenses de gestion courante s'est infléchi ; les agrégats financiers sont globalement favorables. Il convient toutefois d'adopter au plus vite un plan pluriannuel d'investissement à même de préserver à moyen terme les équilibres financiers globaux. En particulier, la soutenabilité des investissements pour les outils industriels de traitement et d'élimination des déchets ne semble pas assurée sans une consolidation des recettes du budget annexe et une réelle maîtrise du fonctionnement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : élaborer et adopter les statuts de la métropole.

Recommandation n° 2 : mettre en place des procédures de recrutement régulières, en lien avec une stratégie claire, fondée sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Recommandation n° 3 : mettre en place, sans délai, le complément indemnitaire annuel (CIA), conformément aux obligations légales.

Recommandation n° 4 : définir une organisation de la commande publique permettant de respecter la réglementation applicable notamment en matière de computation des besoins.

Recommandation n° 5 : veiller à la soutenabilité du programme d'investissement du budget annexe déchets par la mise en œuvre d'un financement adapté et d'un programme d'économies de fonctionnement.

Recommandation n° 6 : clarifier les champs d'intervention et les conditions de portage des opérations d'aménagement des différents acteurs de l'aménagement.

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 Grenoble-Alpes Métropole 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 21 février 2020, adressée à M. Christophe Ferrari, président de Grenoble-Alpes Métropole depuis avril 2014. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Marc Baietto, a également été informé le même jour.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ actualisation de l'analyse financière ;
- ♦ commande publique ;
- ♦ politique de subventions de l'EPCI ;
- ♦ fonctionnement et moyens généraux ;
- ♦ politique des déchets ;
- ♦ politiques foncières à vocation économique.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 17 novembre 2020 avec M. Christophe Ferrari, président réélu en juillet 2020. Cet entretien s'est tenu en visio-conférence, compte tenu des conditions sanitaires. Le 3 décembre, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu avec M. Baietto.

Le présent contrôle fait suite à deux contrôles et enquêtes thématiques nationales qui ont concerné GAM en 2019, sur la mise en place des métropoles et sur le chauffage urbain. Ces travaux nationaux, déclinés sur le territoire grenoblois, sont complémentaires et les expertises thématiques déjà rendues publiques appuient les observations du présent rapport.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 7 janvier 2021 a été adressé le 1 mars 2021 à M. Christophe Ferrari, ordonnateur en fonctions.

Des extraits ont été envoyés le 1 mars 2021 à :

- ♦ M. Cattin, président de l'AURG (agence d'urbanisme de la région de Grenoble) ;
- ♦ M. Papaud, directeur général des services (DGS) de Grenoble-Alpes-Métropole en fonctions de 2014 à 2020 ;
- ♦ M. Odier, ancien directeur de l'économie de Grenoble-Alpes-Métropole ;
- ♦ Mme Donaz, directeur général adjoint (DGA) de Grenoble-Alpes-Métropole ;
- ♦ M. Piolle, maire de Grenoble ;
- ♦ M. Barbier, président du conseil départemental de l'ISERE ;
- ♦ M. de Montlivaut, PDG de Dalkia Wastenergy ;
- ♦ M. Leroy, DG de la CCIAG (compagnie de chauffage intercommunale de Grenoble) ;
- ♦ M. Duret, Président de la société ADELAND ;
- ♦ M. Benelle ; secrétaire général de l'université de Grenoble ;
- ♦ M. Fauconnier, président de la communauté de communes du Trièves ;
- ♦ M. Balme, président de la communauté de communes de la Matheysine ;
- ♦ M. Bailé, président de la communauté de communes Le Grésivaudan ;
- ♦ M. Verney, président de la communauté de communes de l'Oisans ;
- ♦ M. Cattin, président de la communauté de communes du Pays Voironnais ;
- ♦ M. Beauchamp, président du conseil de surveillance de Grenoble Métropole Hockey ;
- ♦ M. Rosnoblet, président de Grenoble Football 38 ;
- ♦ M. Cuynat, président du FC Grenoble Rugby.

Des communications administratives ont été envoyées à M. le préfet de l'Isère, ainsi qu'à la DREAL, le 3 mars 2021.

M. Joris Benelle, ancien secrétaire général de l'université de Grenoble, a répondu par courriel le 28 avril 2021 enregistré au greffe de la chambre le même jour.

M. Éric Piolle, maire de Grenoble, a répondu par courrier le 30 avril 2021 enregistré au greffe de la chambre le même jour.

M. Jean-Pierre Barbier, président du conseil général de l'Isère, a répondu par courrier le 30 avril 2021 enregistré au greffe de la chambre le 3 mai 2021.

L'ordonnateur, M. Christophe Ferrari, a répondu par courrier du 30 avril 2021, enregistré au greffe de la chambre le 3 mai 2021.

M. Pierre de Montlivault, directeur général de DALKIA WASTENERGY a répondu par courrier du 18 mars 2021, enregistré au greffe de la chambre le 23 mars 2021.

M. Bruno Cattin, président de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) a répondu par courrier du 28 avril 2021 enregistré au greffe de la chambre le 29 avril 2021.

M. Michel Duret, président de la société ADELAND a répondu par courrier du 28 avril 2021 enregistré au greffe de la chambre le 3 mai 2021.

M. Michel Papaud, ancien DGS de Grenoble-Alpes-Métropole a répondu par courriel le 2 mai 2021, enregistré au greffe de la chambre le 03 mai 2021.

M. le préfet de l'Isère a répondu par courrier le 7 avril 2021, enregistré au greffe de la chambre le 12 avril 2021.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 4 juin 2021 a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

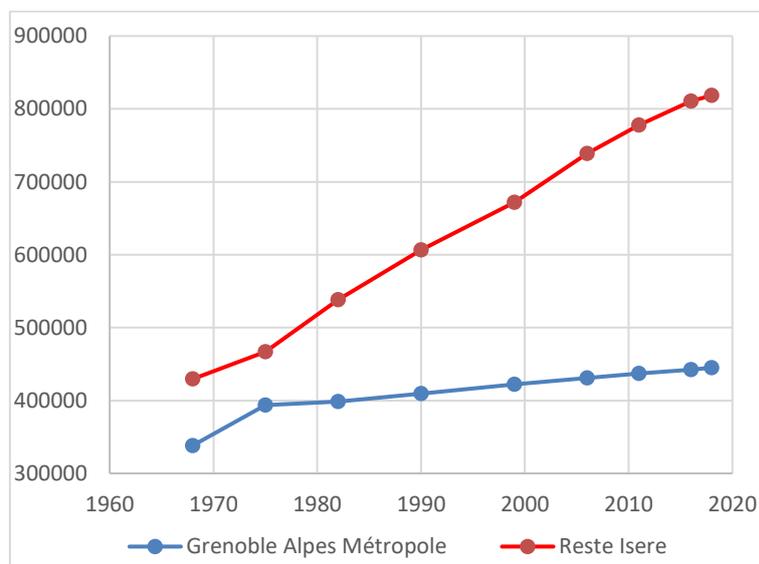
1- PRÉSENTATION DE GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

1.1- Des caractéristiques socio-économiques particulières pour une métropole

Territoire urbain niché au pied de massifs alpins remarquables, Grenoble-Alpes-Métropole est la deuxième métropole de la région Auvergne-Rhône-Alpes par sa population, avec 445 059 habitants en 2018. Les dynamiques démographiques diffèrent de celles des grandes métropoles françaises. La population y augmente très faiblement, portée par un solde naturel très positif lié à la relative jeunesse de sa population, le solde migratoire étant fortement négatif, notamment pour la ville centre qui peine à retenir ses habitants¹.

Relativement enclavé, le territoire métropolitain est même singulièrement moins dynamique que le reste du département en termes d'évolutions démographiques. Comparée aux autres métropoles, Grenoble-Alpes-Métropole présente un profil démographique relativement peu dynamique. Avec la métropole du Grand-Paris, elle est la seule dont les indicateurs démographiques s'infléchissent lors des périodes 2006-2011 et 2011-2016².

Graphique 1 : Évolution démographique de GAM et du reste de l'Isère, depuis 1968



Source : Insee, Recensements de la population

Durant la période 2012-2017, à l'instar de la majorité des couronnes métropolitaines, la croissance démographique de la région urbaine grenobloise est légèrement plus importante qu'au sein de Grenoble-Alpes-Métropole (GAM). Au niveau départemental, les EPCI du Nord-Isère sous influence lyonnaise présentent une dynamique démographique plus élevée que le Sud-Isère.

Le volume des flux entrants et sortants donne une autre perspective. Comme toutes les métropoles, Grenoble-Alpes-Métropole est très attractive à l'âge étudiant puisqu'elle forme des jeunes adultes dont une bonne partie repart ensuite à l'entrée dans la vie active. En 2016, les 22 000 départs excèdent les 19 000 arrivées : « la métropole grenobloise est un territoire d'où on part plus que l'on arrive, ou bien un territoire où se jouent de nombreux parcours de vie », comme le signale le président de la Métropole.

¹ Le taux de croissance annuel moyen de la population est de + 0,1 % pour la commune de Grenoble, et + 0,3 % pour la Métropole, avec un déficit migratoire annuel moyen respectif de - 0,7 % et - 0,4 %.

² Cf. Insee Première n° 1729, janvier 2019.

La topographie particulière du territoire métropolitain (vallées encaissées, traversé par trois cours d'eau) entrave son extension. La densité y est très forte (supérieure à 810 habitants/km² contre 168 pour l'ensemble du département) et la structure sociodémographique de sa population est la conséquence de sa spécialisation dans des fonctions orientées vers la recherche et l'enseignement supérieur : 40 % de la population résidente est diplômée de l'enseignement supérieur (33 % pour l'Isère, 24 % pour la Loire), plus du quart des emplois sont occupés par des cadres.

En effet, l'agglomération affiche des performances remarquables en termes d'enseignement supérieur, de recherche publique et privée³, permettant au territoire d'héberger des centres de recherche majeurs (commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives–CEA–notamment) et de grandes entreprises de rayonnement international, soutien fort du développement local⁴.

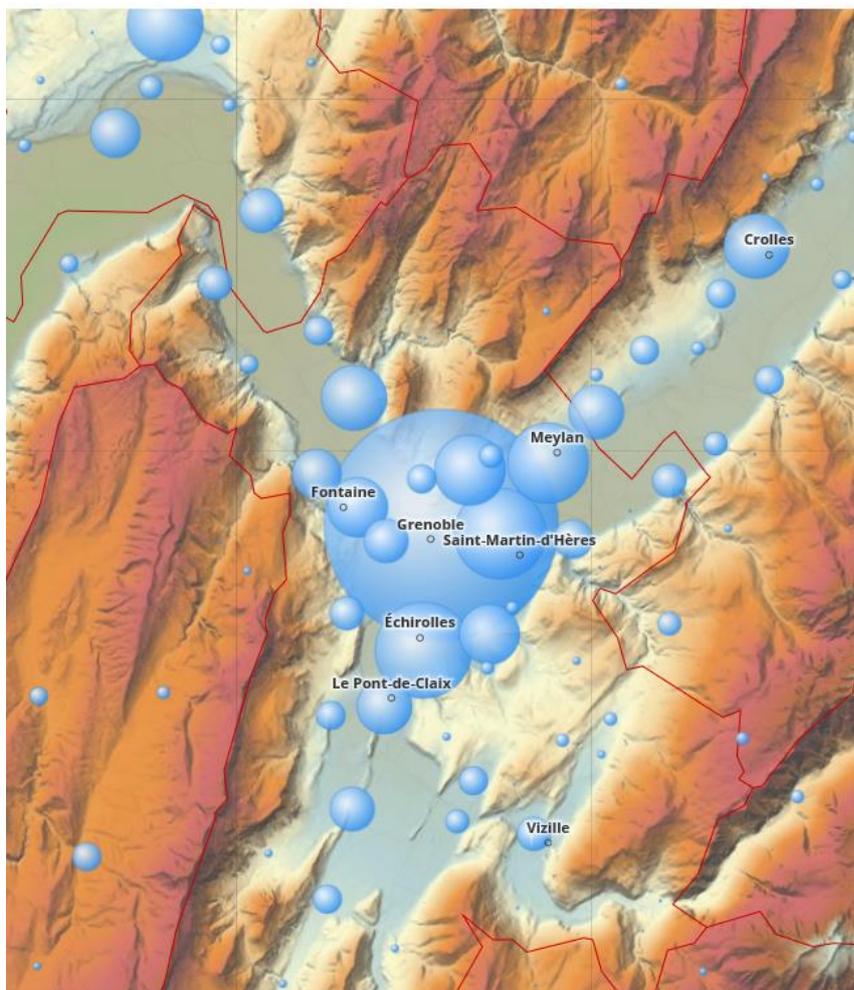
Pour autant, le territoire connaît aussi des poches de grande pauvreté, à l'instar des agglomérations de cette taille. Les indicateurs sociaux du territoire justifient en particulier l'intervention publique soutenue, de longue date, par notamment des contrats de ville successifs ou des projets d'aménagement urbain ambitieux. Le taux de pauvreté au sens de l'Insee est de près de 20 % à Grenoble⁵ et de 14 % sur le territoire métropolitain, contre 11 % pour l'ensemble de l'Isère. Quatre communes concentrent 75 % du logement social (Grenoble, Fontaine, Saint-Martin-d'Hères et Echirolles) et dix quartiers regroupant 40 000 habitants sont classés au titre de la politique de la ville, et 14 quartiers (44 000 habitants) sont classés "en veille active" : près d'un habitant sur cinq réside dans un quartier relevant de la politique de la ville ou dans un quartier d'habitat ancien et nécessitant des rénovations d'envergure.

Ces indicateurs justifient l'importance accordée aux programmes de renouvellement urbain (PRU). Après le PRU 2005-2015, l'agence nationale pour la rénovation urbaine, l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités s'engagent dans le cadre nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), signé en janvier 2017, sur un programme de près de 421 M€.

³ 25 000 emplois de chercheurs publics ou privés, première commune de France pour le taux de chercheurs, deuxième pour le taux d'ingénieurs et cinq pôles de compétitivité.

⁴ Schneider, Legrand, Bull sont implantées sur le territoire métropolitain.

⁵ Sont considérés sous le seuil de pauvreté les ménages dont les revenus fiscaux sont inférieurs à 60 % du revenu médian.

Carte 1 : Emploi total par commune en 2016

Source : Insee 2016, Geoclip, CRC Auvergne Rhône Alpes 2020

Parallèlement à ces programmes d'aménagement en matière d'habitat, liés aux compétences de cohésion sociale et de coordination des politiques sociales, Grenoble-Alpes-Métropole dispose désormais, avec la création de la métropole au 1^{er} janvier 2015, de la totalité de la compétence économique et de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche : soutien direct aux entreprises (aide à l'immobilier d'entreprise, aides directes en lien avec la région), soutien à la recherche, et aménagement des zones d'activité, notamment.

Compte tenu de la configuration enclavée du territoire, la mise à disposition de nouvelles surfaces à vocation de foncier économique et/ou universitaire est un enjeu important. Ces contraintes sont prises en compte également dans le plan de prévention des risques inondations (PRPI) exigeant, ainsi qu'un plan de prévention des risques naturels.

Malgré ses 75 zones d'activité et les nombreux programmes lancés par les communes notamment, via des établissements publics locaux, le territoire est en tension en termes de foncier économique pour le secteur industriel. Au-delà de Grenoble qui concentre la plupart des établissements, la répartition s'étend sur tout le territoire de GAM, et dans les EPCI⁶ voisins, celui du Grésivaudan en particulier. La demande locale est forte et la concurrence des territoires voisins aiguë. Alors qu'entre 2011 et 2016⁷ le territoire de Grenoble-Alpes Métropole

⁶ Établissement public de coopération intercommunale.

⁷ Insee, Connaissance locale de l'appareil productif 2011-2016.

(218 700 emplois) affiche une perte de 1 500 postes, sur la même période, le reste du département de l'Isère en gagne plus de 600. Ceci traduit le constat fait par France Stratégie⁸ qui notait que les territoires environnants connaissent une dynamique de l'emploi plus favorable que celle de la métropole, à Grenoble comme à Strasbourg, évoquant une dynamique d'emploi inversée.

1.2- Les étapes de construction de la métropole

La construction de l'intercommunalité autour de la commune de Grenoble est ancienne et progressive.

À partir d'un syndicat d'étude des questions d'aménagement et d'urbanisme, ont été constituées des structures intercommunales thématiques qui au gré des évolutions législatives, ont connu une intégration plus organisée et plus aboutie. Parallèlement au renforcement et à la prise de nouvelles compétences, le périmètre géographique est agrandi.

Tableau 1 : Étapes successives de l'intercommunalité⁹

1966 : Création du SIEPURG (syndicat intercommunal d'études des problèmes d'urbanisme de la région grenobloise) par 23 communes, qui étend ses compétences en 1968 –SIRG- pour la réalisation d'équipements lourds (usine d'incinération de déchets).
1973 : Fondation du SIEPARG (syndicat intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise) qui réunit 23 communes et 360 000 habitants. Fondation du SMTC (syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise).
1994 : <u>Naissance de la communauté de communes</u> qui se substitue au SIEPARG.
1996 : La communauté de communes prend le nom de Grenoble-Alpes Métropole.
2000 : Grenoble-Alpes Métropole adopte le statut de communauté d'agglomération . Elle regroupe 23 communes.
2001 : Inauguration du premier grand équipement métropolitain : la patinoire Polesud.
2004 : Le Gua, Saint-Paul-de-Varces, Varces-Allières-et-Risset et Vif rejoignent Grenoble-Alpes Métropole, portant le nombre de communes membres de l'intercommunalité à 27.
2008 : Inauguration du stade des Alpes, deuxième grand équipement sportif financé par l'intercommunalité.
2014 : Fusion de la communauté de communes du Balcon sud de Chartreuse, de la communauté de communes du Sud Grenoblois (soit 21 communes supplémentaires et près de 35 000 habitants) et de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole. La nouvelle communauté d'agglomération issue de cette fusion conserve le nom de Grenoble-Alpes-Métropole et comprend 49 ¹⁰ communes.
2015 : Grenoble-Alpes-Métropole accède au statut de métropole au 1 ^{er} janvier 2015. Elle rassemble alors plus de 440 000 habitants, dans une aire urbaine au sens de l'Insee de plus de 680 000 habitants.

Source : Site Internet GAM, corrections CRC

Au 1^{er} janvier 2015, avec plus de 400 000 habitants, la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole est devenue une métropole¹¹.

⁸ Note d'analyse n°64 de novembre 2017.

⁹ Source : d'après Grenoble-Alpes Métropole.

¹⁰ En 2005, la commune de Bresson avait quitté GAM, en 2009, Venon a rejoint GAM, comme Trièves-Miribel-Lanchatre en 2012.

¹¹ Décret du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Grenoble-Alpes Métropole », se référant à l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, permettant aux EPCI à fiscalité propre « qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants » de se transformer en métropole de droit commun.

Elle est alors passée du statut d'un EPCI relativement peu intégrée¹², à celui de métropole, aux compétences très larges, la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole ne répondant pas aux conditions législatives successives depuis 1999 qui lui auraient permis de prétendre préalablement au statut de communauté urbaine¹³.

Par ailleurs, au-delà des compétences nouvelles liées au statut de métropole, acquises au 1^{er} janvier 2015, la Métropole a reçu des EPCI récemment fusionnés en son sein quelques compétences particulières qu'elle exerce, en principe, sur l'ensemble de son territoire :

- ♦ assistance et conseil en matière d'urbanisme - hors plan local d'urbanisme - d'architecture et de paysage ;
- ♦ étude, suivi et mise en œuvre du schéma de mobilisation forestière par l'aménagement des nouvelles infrastructures nécessaires à l'exploitation forestière
- ♦ programmation, réalisation, gestion de quelques espaces naturels et de loisirs désignés ;
- ♦ activité de refuge et de fourrière dans le cadre de la protection contre la divagation des animaux ;
- ♦ accueil et traitement des déchets d'activité à risque infectieux ;
- ♦ soutien aux actions de gestion et d'entretien des forêts à fonction de protection vis-à-vis des aléas naturels ;
- ♦ création, entretien des sentiers de randonnée.

Enfin, plusieurs lois spécifiques ont précisé et renforcé le rôle des EPCI dans certains domaines :

- ♦ la loi « Lamy » du 24 février 2014¹⁴ a validé le rôle de coordination et d'animation des EPCI, désormais chefs de file de la politique de la ville et des politiques de renouvellement urbain ; elle impose la signature d'un pacte financier et fiscal pour les EPCI concernés par un contrat de ville ;
- ♦ la loi « ALUR » du 24 mars 2014¹⁵ a mis en place la programmation partenariale pour la gestion locative, sous l'égide de l'EPCI ; elle impose le rattachement des offices publics HLM communaux aux EPCI à qui est désormais transféré le droit de préemption urbain ; elle précise les modalités de mise en œuvre des PLUi¹⁶ ;
- ♦ la loi « ELAN¹⁷ » du 23 novembre 2018 a créé le contrat de projet partenarial et le périmètre spécifique des grandes opérations d'urbanisme.

Sur le plan organisationnel, cette extension des compétences s'est traduite par un fort accroissement des effectifs de la Métropole, passant de 1 002,5 agents équivalents temps plein (ETP) en moyenne sur l'année en 2014 (communauté d'agglomération), à près de 1 800 ETP en 2019 (Métropole).

¹² Le CIF, coefficient d'intégration fiscale mesure le niveau d'intégration d'un EPCI (rapport entre les recettes de l'EPCI nette des dépenses de transfert –attribution de compensation et la moitié de la Dotation de Solidarité Communautaire- et les mêmes recettes perçues par les communes). Pour GAM, en 2014 il est de 31,41 %, soit neuf points de moins que pour les EPCI de la strate.

¹³ La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) du 12 juillet 1999 fixait alors le seuil démographique à 500 000 habitants pour une communauté urbaine, la loi RCT (réforme des collectivités territoriales) du 16 décembre 2010 le fixant à 450 000 hab. pour les CU, 500 000 hab. pour les métropoles.

¹⁴ Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

¹⁵ Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁶ Plan local d'urbanisme intercommunal.

¹⁷ Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

La traduction financière de cette montée en charge de l'EPCI est donnée dans le tableau 2.

Tableau 2 : Principales données financières en 2014 et 2019

En M€	2014	2019
Population moyenne (pop DGF)	453 000	
Produits de gestion	183	266
Charges de gestion	133	175
Dont charges de personnel	42	72
Dépenses d'investissement	12,6	86,6
Encours de dette	388	592

Source : Comptes de gestion, budget principal.

1.3- Le cadre d'exercice des compétences

La création ou l'évolution vers le statut de communauté d'agglomération ou de communautés urbaines se fait dans un cadre réglementaire et législatif clair, assez contraignant pour les communes membres en termes d'engagement et d'adhésion à un projet commun. Il est imposé une double validation EPCI/communes membres, sur les compétences transférées et sur le périmètre, le représentant de l'État constatant le vote d'adhésion à la majorité qualifiée¹⁸ des communes membres pour arrêter la création du nouvel EPCI et de ses statuts.

Cette procédure a été suivie en 2013 par Grenoble-Alpes-Métropole et ses communes membres, avec en particulier l'extension du périmètre consécutive à la fusion de deux communautés de communes. Le nouveau périmètre et les nouveaux statuts de la communauté d'agglomération de GAM ont été validés par le préfet de l'Isère le 23 octobre 2013, suite à l'accord donné sur le périmètre et les statuts par plus de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population de chaque EPCI, ces majorités incluant le tiers des conseils municipaux de chacun des EPCI.

La loi MAPTAM vient modifier le Code général des collectivités territoriales (CGCT). L'article L. 5217-1 du CGCT dispose que « *Au 1^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants* ».

La métropole est créée législativement au 1^{er} janvier 2015 et c'est un décret du 26 décembre 2014 qui fixe son périmètre, ses compétences et son nom. L'article 7 du décret indique que les statuts de la métropole sont déposés au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Formellement, Grenoble-Alpes-Métropole, répondant au critère initial prévu par la loi MAPTAM¹⁹, aucune procédure ne s'imposait en termes d'association des communes à la démarche, ou d'adoption de nouveaux statuts, à la différence des autres EPCI prétendant au statut de métropole mais ne répondant pas au critère législatif.

¹⁸ La majorité qualifiée est obtenue par un vote positif de la moitié des communes représentant les 2/3 de la population ou les 2/3 des communes représentant la moitié de la population, les communes représentant plus du quart de la population devant obligatoirement se prononcer.

¹⁹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».

Seule une délibération générale du 7 juillet 2014 (dite délibération "cadre") de la communauté d'agglomération, visée par le décret du 26 décembre 2014, prend acte de la future création de la métropole et pose la méthode pour préparer juridiquement, financièrement et politiquement les transferts de compétences, actant la création de groupes de travail, le lancement d'études et de travaux d'accompagnement. La délibération affirme également le rôle majeur des communes et le besoin de gestion de proximité assuré par les communes dans l'espace communautaire. Les amendements proposés soulignent que la commune ne doit pas s'effacer derrière le fait métropolitain. La délibération adoptée par le conseil communautaire (84 votes pour, 32 votes contre et 3 abstentions) souligne l'important travail technique pour réussir le passage en métropole de la communauté d'agglomération.

Sans pour autant qu'une délibération sur les statuts soit obligatoire, la loi permet que plusieurs compétences doivent être précisées par la définition d'un intérêt communautaire dans les deux ans suivant sa création (économie, culture, grands équipements, aménagement). De la sorte, le champ opérationnel de GAM est amené à se préciser.

Dans un contexte évolutif caractérisé par l'extension du périmètre historique de l'EPCI, l'augmentation du nombre des compétences exercées, la définition nécessaire de plusieurs intérêts communautaires et l'affirmation du rôle d'équilibre d'une métropole dans la nouvelle grande région, la question de l'adoption de statuts ne se réduit pas à la satisfaction d'une exigence réglementaire. Ainsi, même si GAM en est dispensée en droit, l'adoption de statuts est le moyen de réunir dans un document unique, actualisé et opposable, les modalités de fonctionnement de l'EPCI. Par ailleurs, de nombreuses évolutions législatives prennent effet par référence à des statuts²⁰.

Il est par suite étonnant que, cinq ans après sa création, Grenoble-Alpes-Métropole n'ait pas adopté de statuts. Les statuts sont l'un des documents de référence d'un EPCI, pour ses membres, ses partenaires et ses habitants. Ils affirment son ambition par la description détaillée de son champ d'intervention, de ses modalités d'action et de son fonctionnement interne. L'adoption de statut serait un élément important de l'affirmation du fait métropolitain pour Grenoble-Alpes-Métropole.

En réponse, l'ordonnateur s'engage à proposer prochainement des statuts au conseil métropolitain, notamment pour lui permettre de coordonner des groupements de commande avec les communes membres de la Métropole.

Recommandation n° 1 : élaborer et adopter des statuts, permettant notamment de définir les compétences exercées ainsi que leurs modalités de mise en œuvre et donnant aux communes membres, aux partenaires et aux habitants la lisibilité nécessaire à la bonne compréhension et à l'appropriation des principes d'exclusivité et de spécialité.

²⁰ Par exemple, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, dite "engagement et proximité", crée l'article L. 5211-4-4 qui précise que "Lorsqu'un groupement de commandes est constitué entre des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou entre ces communes et cet établissement public, les communes peuvent confier à titre gratuit à cet établissement public, par convention, **si les statuts de l'établissement public le prévoient expressément**, indépendamment des fonctions de coordonnateur du groupement de commandes et quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées, la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution d'un ou de plusieurs marchés publics au nom et pour le compte des membres du groupement.

1.4- L'information des communes membres et des habitants

1.4.1- L'information délivrée aux communes

L'appropriation et l'adhésion au fait métropolitain par les communes et les habitants repose aussi sur un partage d'informations, notamment les décisions du conseil métropolitain, ses projets et ses productions.

L'information opérationnelle et stratégique est bien partagée grâce aux nombreuses réunions (« réunion des DGS », « conférence des maires »). De même, les dispositions de la loi NOTRe sur la transparence financière sont respectées, s'agissant notamment de la mise à disposition publique des informations budgétaires.

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

Un rapport annuel est établi, par fusion du rapport d'activité de la Métropole et du rapport « sur la situation en matière de développement durable » prescrit par l'article 255 de la loi Grenelle II²¹. Ce document fait l'objet d'un simple envoi aux communes, sans publicité particulière, ni mention des débats qu'il doit susciter en conseil municipal.

Par ailleurs, ce rapport très riche ne présente pas l'action de l'EPCI dans chacune des communes, ce qui est pourtant l'intention de l'article L. 5211-39.

Une communication plus adaptée favoriserait l'adhésion des communes et des conseillers municipaux au fait métropolitain. La chambre invite donc Grenoble-Alpes Métropole à adapter la forme du rapport actuel aux préconisations réglementaires.

Enfin, la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019²² renforce les obligations des EPCI en matière d'information des élus municipaux sur les décisions prises par l'EPCI, notamment dans ses articles 7 et 8²³.

La chambre observe que, dès le début du nouveau mandat, en 2020, GAM a pris les mesures nécessaires pour que les informations concernant les conseils métropolitains soient diffusées à tous les élus municipaux des communes membres.

²¹ Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

²² Loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

²³ Article 8 de la loi engagement et proximité : s'ils ne siègent pas au conseil communautaire, les élus municipaux ne connaissent pas toujours les décisions qui sont prises au sein de leur EPCI. Pour favoriser une meilleure circulation de l'information, les convocations, rapports et comptes rendus des réunions de l'intercommunalité seront adressés par voie électronique à tous les élus des conseils municipaux des communes.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que le rapport d'activité a été rendu plus conforme à l'esprit du CGCT, pour permettre des débats plus riches dans les conseils municipaux.

1.4.2- L'information délivrée aux citoyens et l'« open data »

La loi NOTRe a renforcé les obligations d'information des communes et de leurs groupements, avec par exemple la mise en ligne sur le site internet de l'EPCI des informations publiques lorsque ces informations se rapportent à son territoire et sont disponibles sous forme électronique, la mise en ligne d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, ou encore la publication des dix plus hautes rémunérations de l'établissement.

Grenoble-Alpe-Métropole remplit ces obligations. Le site internet permet également de consulter et télécharger l'ensemble des décisions des assemblées prises depuis 30 ans.

Anticipant sur la loi pour une République numérique, dite loi « Lemaire »²⁴ de 2016, l'exécutif de Grenoble-Alpes-Métropole s'est engagé, dès 2014, avec le syndicat mixte des transports en commune (SMTC aujourd'hui le SMMAG, syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise) et la commune de Grenoble, dans un partage d'informations très ouvert. Un portail a été créé, mettant à disposition un vaste ensemble de données à même d'animer le débat public et de rapprocher le citoyen des projets des collectivités. Une délibération concordante des trois partenaires a été prise à la Métropole dès le 7 novembre 2014, réaffirmant ce besoin d'ouverture de données publiques à l'attention des citoyens, des chercheurs, des associations et de toute communauté d'utilisateurs à même de créer et d'animer un écosystème vertueux au service de la transparence de la vie publique.

L'éditorial du site initial construit à cet effet (<https://data.metropolegrenoble.fr/ckan/about>) met en avant l'article 15 de la Constitution pour promouvoir son lancement.

Aujourd'hui rejoint par quelques communes (Fontaine, Echirolles, Pont-de-Claix, Saint-Egrève et Saint-Martin-d'Hères) et le centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune de Grenoble, le site propose 110 jeux de données, la Métropole contribuant avec douze propositions de téléchargement de base de données, concernant la mobilité et l'espace public.

Par délibération du 8 novembre 2019, la Métropole a souhaité donner un cadre plus clair au traitement de ces données, afin de poser des principes protecteurs (maîtrise des traitements de données en lien avec les services publics métropolitains ; instauration d'un cadre de confiance avec le citoyen ; transparence sur le traitement et la gestion des données ; sécurité des données ; non-marchandisation des données ; sobriété carbone de la donnée).

Cependant, ces préventions, utiles et nécessaires, ne doivent pas priver la Métropole de pouvoir mettre davantage d'informations à disposition du plus grand nombre et de satisfaire à certaines obligations, comme la mise à disposition d'informations sur les subventions qu'elle verse (article 18 de la loi « Lemaire » précitée) : « *L'autorité administrative [...] qui attribue une subvention dépassant le seuil de 23 000 € rend accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention, dans des conditions fixées par voie réglementaire* » ; cette obligation n'est pas remplie.

²⁴ Loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Au regard des nombreuses compétences portées par la Métropole, la contribution à l' « open data » reste encore modeste. En réponse, la Métropole indique qu'un nouveau site (<https://data.metropole.fr>) va permettre de mettre davantage de données à disposition, notamment géographiques et financières, ainsi que celles concernant les subventions aux associations.

1.5- Le fonctionnement des instances communautaires

1.5.1- La constitution de l'assemblée délibérante et son coût de fonctionnement

1.5.1.1- *La composition du conseil d'agglomération puis métropolitain depuis 2014.*

Recomposé au 1^{er} janvier 2014 suite à la fusion de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole et de deux communautés de communes Balcon Sud de Chartreuse (cinq communes et 2 900 habitants) et Sud Grenoblois (16 communes et 31 300 habitants), le conseil d'agglomération est passé de 75 élus en décembre 2013 à 142 élus en 2014, par simple prorogation des mandats des élus des trois EPCI constituant la nouvelle communauté d'agglomération, comme le permettait la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral. Un dispositif dérogatoire a dispensé l'EPCI d'appliquer la règle de droit commun de représentation et de composition de l'assemblée communautaire (délibération de la communauté d'agglomération du 27 décembre 2013). L'application de l'article L. 5211-6-1 du CGCT qui fixe la composition de droit commun (sans accord local) du conseil d'agglomération aurait limité à 110 le nombre d'élus communautaires.

Mis en place pour une période courte (quatre mois), le conseil de la communauté d'agglomération était peu représentatif de la réalité démographique du territoire : avec 92 % de la population de la communauté d'agglomération, les 28 communes de l'ancienne communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-Métropole n'étaient représentées que par 52 % des élus de l'assemblée délibérante. À l'inverse, les cinq communes de la communauté de commune de Balcon Sud Chartreuse disposaient de 12 % des élus dans la nouvelle assemblée, pour moins de 0,7 % de la population.

Selon l'article 34 de la loi du 17 mai 2013, la présidence de l'établissement public issu de la fusion a été assurée, à titre transitoire, par le président de l'EPCI comptant le plus grand nombre d'habitants parmi les établissements publics ayant fusionné, soit le président de Grenoble-Alpes-Métropole. Ses pouvoirs ont pris fin dès l'installation du nouvel organe délibérant issu de l'élection des conseillers communautaires concomitante au renouvellement général des conseils municipaux de mars 2014. Jusqu'à cette date, les pouvoirs du président ont été limités aux actes d'administration conservatoire et urgente.

La répartition communale du nombre de conseillers communautaires a donné lieu en avril 2014 à un accord local, modifiant la représentation de droit commun au bénéfice des communes de taille moyenne, et réduisant le poids des grandes communes dans la représentation communautaire, notamment de la commune de Grenoble. Représentant un tiers de la population du territoire communautaire, celle-ci disposait d'un quart des élus au sein du conseil d'agglomération. Cette disposition reproduisait dans la nouvelle assemblée les équilibres traditionnels que Grenoble-Alpes-Métropole avait adoptés depuis son origine.

Tableau 3 : Représentativité des élus communautaires selon la taille des communes

	Poids démographique des communes et répartition de droit commun des élus	Répartition des élus avec accord local	
		Avril 2014	Juillet 2020
Commune de Grenoble	33 %	25 %	30 %
+ de 20 000 habitants	19 %	15 %	18 %
+ de 10 000 habitants	13 %	14 %	12 %
+ de 2 000 habitants	17 %	31 %	24 %
- de 2 000 habitants	18 %	16 %	17 %
	100 %	100 %	100 %

Source : délibérations GAM, Insee, calculs CRC ARA

Le renouvellement des exécutifs communaux en 2020 a modifié à nouveau la répartition communale au sein de l'assemblée délibérante, la loi du 9 mars 2015²⁵ qui autorise l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire ayant fortement réduit les possibilités d'introduire trop d'écart entre la répartition démographique communale de l'EPCI et la répartition des élus municipaux au sein des conseils communautaires²⁶.

Les nouvelles contraintes de l'accord local en 2020 n'ont permis qu'une légère majoration du nombre d'élus (8 %), et plusieurs communes entre 5 000 et 10 000 habitants ont pu désigner un élu supplémentaire au conseil métropolitain, la représentation communale au conseil métropolitain s'éloignant très peu du poids démographique des communes.

1.5.2- Les indemnités des élus et le contrôle de l'effectivité des mandats

1.5.2.1- Les indemnités des élus

Lors de la phase transitoire des quatre premiers mois de 2014 (conseil communautaire composé de l'ensemble des conseillers communautaires des trois EPCI fusionnés), l'assemblée délibérante a voté un niveau d'indemnités conforme aux dispositions en vigueur pour le président et les vices présidents (taux maximum pour le président, écarté du fait de l'atteinte des seuils liés au cumul des mandats, et minoration des indemnités des vices présidents pour intégrer les indemnités des élus délégués – présidents de commission et de la commission d'appel d'offres-). Les conseillers communautaires ont opté pour l'indemnité de 6 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (article L. 2123-20 du CGCT), quand le seuil des 400 000 habitants pour la communauté d'agglomération aurait permis un taux maximal de 28 % (art L. 5216-4-1 du CGCT), le taux de 6 % s'appliquant aux EPCI de plus 100 000 à 400 000 habitants.

En vue de la constitution de la Métropole, le conseil d'agglomération a pu appliquer dès son renouvellement en 2014²⁷ les dispositions propres aux métropoles concernant le nombre de vices présidents (article L. 5211-10 du CGCT) et la rémunération des élus (articles L. 2123-20, L. 2123-24, L. 5216-4-1, L. 5211-12 du CGCT).

²⁵ Loi du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire.

²⁶ La loi du 9 mars 2015 fait suite à l'abrogation par le Conseil constitutionnel le 20 juin 2014 des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 encadrant l'accord local qui permettait de fixer une répartition des membres des conseils communautaires parfois trop éloignée de la stricte répartition proportionnelle à la population de chacune des communes membres de l'EPCI.

²⁷ L'article L. 5217-18 du CGCT dispose en effet qu'à compter du renouvellement général des conseils municipaux suivant la promulgation de la loi MAPTAM, les dispositions relatives aux métropoles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 5211-10 sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre prévus à l'article L. 5217-1.

L'assemblée délibérante a adopté dès le début du mandat des dispositions mesurées en termes de nombre de délégations et de régime indemnitaire des élus. 18 vices présidents ont été élus (la loi en autorise 20, seuil atteint en 2018), les possibilités de majoration n'ont pas été utilisées et, globalement, le coût effectif de la rémunération des élus est inférieur de 15 % à l'enveloppe maximale permise par les textes en vigueur.

Tableau 4 : Indemnité des élus de GAM en 2015

	nb	% de l'indice de référence ²⁸		Volume indemnitaire annuel €	
		effectif	Maximum	effectif	maximum
Président	1	112	145	51 085	66 137
Vice-présidents	18	42	72,5	344 827	595 237
Délégués	12	28	S-O	153 256	0
Elus métropolitains	93	21	28	890 802	1 008 937
	124			1 439 971	1 670 311

Source : GAM et compte de gestion.

1.5.2.2- Le contrôle de l'effectivité des mandats

Le nouvel exécutif a souhaité dès 2014 valoriser la fonction d'élu par une indemnité à même de compenser "les dépenses et sujétions qui résultent de l'exercice de leur charge publique", mais aussi mettre en place en contrepartie un contrôle du travail effectif au bénéfice de la collectivité", répondant aussi à la demande sociétale de transparence de la vie publique.

La perception de l'indemnité de fonction a dès lors été conditionnée à la participation effective aux travaux de la collectivité, et notamment aux instances délibérantes. Un groupe de travail ad hoc a édicté plusieurs règles, résumées ci-dessous, et adoptées à l'unanimité lors de sa séance du 18 septembre 2015.

Ainsi, l'assemblée : « approuve la modulation des indemnités de fonction des conseillers métropolitains non membres du bureau suivant les modalités suivantes :

- ♦ versement de 100 % des indemnités lorsque les élus ont été présents le semestre précédent à plus de 75 % des réunions de commission et de conseil ;
- ♦ pour une présence le semestre précédent aux réunions de commission et de conseil comprises entre 75 % et plus de 50 %, versement de 75 % des indemnités ;
- ♦ et pour 50 % ou moins de présence lors du semestre précédent aux réunions de commission et de conseil, versement de 50 % des indemnités.

Approuve la modulation des indemnités de fonction des conseillers métropolitains membres du bureau suivant les modalités suivantes :

- ♦ versement de 100 % des indemnités lorsque les élus ont été présents le semestre précédent à plus de 75 % des réunions de commission, de bureau et de conseil ;
- ♦ pour une présence le semestre précédent aux réunions de commission, de bureau et de conseil comprises entre 75 % et plus de 50 %, versement de 75 % des indemnités ;
- ♦ et pour 50 % ou moins de présence lors du semestre précédent aux réunions de commission, de bureau et de conseil, versement de 50 % des indemnités ».

Ces dispositions générales sont assorties de modalités d'exemption, pour raisons médicales, de formation ou de représentation officielle de l'EPCI par l'élu absent.

²⁸ L'article L. 2123-20 du CGCT dispose que les indemnités allouées au titre de l'exercice des fonctions sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. En 2020, l'indice brut maximum est égal à 1 027, la valeur brute du point d'indice est de 4,69 €.

Formellement, le contrôle des présences est assuré par le service des assemblées et de la vie institutionnelle, via la signature de feuilles de présence. Le dispositif est appliqué depuis le 1^{er} janvier 2016.

En 2019, onze élus ont vu ainsi leurs indemnités réduites des pénalités prévues, les sommes non versées s'élevant à près de 30 k€, soit un prélèvement de près de 28 % des indemnités qui auraient pu leur être versées.

Ce type de dispositif a été encouragé par la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 dans ses articles 94 et 95.

La chambre observe que Grenoble-Alpes-Métropole a anticipé en 2015 les dispositions de la loi Engagement et Proximité en matière de contrôle de l'effectivité des mandats et les a mises en œuvre.

1.5.3- Le fonctionnement des groupes politiques et du cabinet

1.5.3.1- Les groupes politiques

L'article L. 5216-4 du CGCT encadre les modalités de création de groupes d'élus, et notamment les moyens mis à disposition par l'institution pour leur fonctionnement.

Neuf groupes ont été créés à Grenoble-Alpes-Métropole.

Les moyens mis à disposition et utilisés par les groupes d'élus sont conformes aux standards de fonctionnement des services de l'EPCI.

S'agissant des moyens humains, le CGCT précise : « *Le président peut, dans les conditions fixées par le conseil de communauté et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes de conseillers communautaires une ou plusieurs personnes. Le conseil de communauté ouvre au budget de la communauté d'agglomération, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil de la communauté.* »

Tableau 5 : Frais de personnel des groupes d'élus en €

	2016	2017	2018	2019
Frais de personnel des groupes (compte 65861)	387 074	380 280	361 539	386 302
Indemnités de fonction des élus	1 427 784	1 409 019	1 422 544	1 430 316
Niveau plafond des frais de personnel des groupes d'élus.	428 335	422 706	426 763	429 095

Source : CDG 2014-2019 GAM

GAM respecte la réglementation, le volume de rémunération versé aux collaborateurs de groupe étant inférieur aux seuils autorisés.

1.5.3.2- Le cabinet du président

La composition du cabinet du président a évolué depuis 2014, suite à la fusion avec deux autres EPCI, et surtout avec l'évolution des effectifs et des compétences de la Métropole. En effet, pour les EPCI, le nombre de collaborateurs de cabinet est fonction des effectifs présents dans l'EPCI (article 13-1 du décret n° 87-1004)²⁹.

Trois délibérations ont adapté le nombre de collaborateurs à l'évolution des effectifs. En 2014, 2015 et 2017, le cabinet est passé de trois à cinq membres, puis à sept. Les délibérations créent les postes et inscrivent les crédits nécessaires. Les contrats de travail n'appellent pas de remarque.

La chambre constate le respect des règles en vigueur concernant le fonctionnement des groupes d'élus et du cabinet.

1.5.4- Les frais de déplacement des élus

Quand bien même les missions d'élus sont gratuites (article L. 2123-17 du CGCT), ils ont droit à des remboursements de frais dans le cadre des missions d'intérêt communautaire qu'ils effectuent (représentation de l'EPCI, participations à des réunions) hors du territoire métropolitain.

Sur la période 2016-2020, la moyenne annuelle de ces frais pour l'ensemble des élus est de 8 850 €, soit un niveau très modéré compte tenu de la taille de l'EPCI et de l'étendue de ses compétences.

Le président dispose d'une carte bancaire spécifique (carte affaires, qui fonctionne comme une carte achat, mais sans le "fléchage" des établissements où elle peut être utilisée), dont il fait un usage très modeste et toujours lié à ses fonctions. Ces dépenses font l'objet d'un contrôle interne. Il serait pourtant souhaitable que, dans ce cadre, l'EPCI adopte le régime des frais de représentation qui permettrait de donner plus de transparence à ces frais et de les imputer comptablement plus correctement³⁰.

Les remboursements des frais de déplacement des élus (conditions, montants) sont encadrés (remboursement dans les conditions applicables aux agents civils de l'État – décret du 3 juillet 2006-) et doivent faire l'objet d'une délibération (L. 2123-18 et -19 du CGCT).

De 2014 à 2017, les modalités de remboursement s'appuyaient sur la notion de mandats spéciaux, donnant lieu à chaque conseil communautaire à une délibération, souvent prise a posteriori (et donc non réglementaire), pour autoriser des missions d'élus en lien direct avec leur délégation ou leur domaine de compétence. En 2015, plus de 40 missions ont fait l'objet d'une délibération non conforme, s'appuyant par erreur sur la notion de mandat spécial. La notion de mandat spécial, qui a été construite par la jurisprudence, s'applique uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité par un membre de son organe délibérant et avec l'autorisation de celui-ci. Le mandat spécial, qui exclut les activités courantes de l' élu, doit correspondre à une opération déterminée de façon précise. Sans qu'il soit possible d'en dresser une liste exhaustive, l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival,

²⁹ « Par dérogation aux dispositions de l'article 13, l'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président du conseil de métropole, président de communauté urbaine, président de communauté d'agglomération ou du président du conseil de la métropole de Lyon est ainsi fixé : une personne pour un établissement employant moins de 200 agents ; trois personnes pour un établissement employant de 200 à moins de 500 agents ; deux personnes pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 agents lorsque l'effectif est de 500 à 3 000 agents. »

³⁰ Les relevés de la carte affaire indiquent des factures qui relèvent de frais de déplacement, mais également de repas d'affaires liés aux obligations du président, mais qui relèveraient d'une autre imputation comptable.

exposition), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important), un surcroît de travail momentané et exceptionnel (catastrophe naturelle) peuvent être de nature à justifier un mandat spécial. Le contrôle des mandats spéciaux ne donne pas lieu à d'autres remarques.

Une délibération du 17 décembre 2017 a mis fin à ces pratiques inadaptées et par ailleurs utilisées en dehors du cadre légal, pour y substituer un dispositif plus classique et réglementaire de remboursement de frais effectués sur la base d'un ordre de mission validé par le président de l'exécutif pour les missions hors territoire et dans le cadre de leur délégation.

2- DÉONTOLOGIE, DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À LA PROBITÉ ET TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

En réponse à la demande sociale d'une transparence accrue dans la gestion des affaires publiques, le législateur a renforcé régulièrement les obligations de lutte contre la corruption, de mise en place d'outils opérationnels pour assurer probité et déontologie dans les organismes publics. Parallèlement à ces dispositions qui concernent directement les élus et les agents publics, d'autres sont prises en matière de transparence budgétaire et financière et plus généralement de diffusion et de partage d'informations publiques relatives à l'action des collectivités.

2.1- La mise en place des principes déontologiques dans l'administration métropolitaine

2.1.1- Le référent déontologue

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie a modifié la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires³¹, ajoutant un chapitre intitulé « des obligations et de la déontologie » (articles 25 à 32). L'article 28 bis dispose que « *Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 [...]* ».

Les missions du référent déontologue sont d'accompagner tout agent qui le souhaite sur les questions de déontologie auquel il peut être confronté : dignité, impartialité, intégrité, probité et neutralité. Le décret du 10 avril 2017 précise les modalités de désignation du référent.

Par délibération du 7 février 2020, le conseil métropolitain a mis en place le dispositif de référent déontologue : « *Dans un souci de garantir l'indépendance et l'impartialité du référent ainsi que le respect des obligations de secret et discrétion professionnels dans le traitement des saisines, il est proposé de s'appuyer sur une personne issue du réseau régional des référents déontologues. C'est le cas du référent déontologue désigné par le Centre de gestion de l'Isère (cdg38). Le cdg38, ayant fait le choix d'organiser cette mission à l'échelle régionale, s'appuie sur le Centre de gestion du Rhône (cdg69) pour prendre en charge cette mission, pour l'ensemble des collectivités de l'Isère, affiliées et non-affiliées. Le cdg69 a ainsi désigné comme référente déontologue Mme Élise UNTERMAIER-KERLÉO, maître de conférence en droit public à l'Université Jean-Moulin Lyon 3.* »

³¹ Dite loi Le Pors.

Cette désignation a fait l'objet d'une large information auprès des agents, soit directement par la diffusion à chaque agent d'une fiche de procédure détaillant les missions de la référente et les modalités de sa saisine, soit via la large publicité qui a été faite du compte rendu du comité technique réuni en février 2020.

La désignation d'un référent par recours aux services du centre de gestion (CDG) du Rhône est conforme aux textes. Une autre solution aurait pu être de l'instituer dans le cadre de l'EPCI en associant les 49 communes membres à la démarche. La métropole a choisi l'externalisation du référent, qui comporte les avantages de l'extériorité et renforce son indépendance et son impartialité. Par ailleurs, les expériences relevées dans d'autres collectivités peuvent nourrir la réflexion de GAM.

Enfin, la Métropole a également précisé avoir adhéré à l'association Transparency International pour disposer de conseils en la matière.

La référente déontologue de la collectivité a remis son rapport annuel 2019 au président du centre de gestion du Rhône, ce rapport (qui ne concerne pas GAM qui n'a adhéré qu'en 2020) est accessible en ligne. Complet et détaillé, il gagnera à être relayé ou diffusé au sein de l'EPCI à titre d'information et de sensibilisation des agents.

Mise en place récemment et tardivement, il n'est pas possible de connaître le niveau de sollicitation de la référente, ni le niveau d'appropriation du dispositif par les agents. La chambre invite GAM à procéder à moyen terme l'évaluation du dispositif pour l'adapter, si nécessaire.

2.1.1.1- Le référent laïcité

Le préambule de la circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité précise son cadre légal : « *L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifié par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose désormais que « Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.* »

En inscrivant, parmi les obligations qui s'imposent à tous les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, le respect du principe de laïcité et de son corollaire l'obligation de neutralité, le législateur a entendu réaffirmer la place essentielle de ce principe républicain consacré à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, dans l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques et des services publics.

La laïcité repose sur trois principes : la liberté de conscience et la liberté de culte, la séparation des institutions publiques et des organisations religieuses, et l'égalité de tous devant la loi quelles que soient leurs croyances ou leurs convictions. De la séparation de l'État et des organisations religieuses se déduit la neutralité de l'État, des collectivités territoriales et des services publics.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics sont tenus de respecter le principe de laïcité dans toute cette dimension, c'est-à-dire de servir et de traiter de façon égale et sans distinction tous les usagers, quelles que soient leurs convictions philosophiques ou religieuses, en faisant preuve d'une stricte neutralité. Les agents publics ne doivent marquer aucune préférence à l'égard de telle ou telle conviction, ni donner l'apparence d'un comportement préférentiel ou discriminatoire, notamment par la manifestation, dans l'exercice de leurs fonctions, de leurs convictions religieuses.

Pilier essentiel des institutions, le respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité dans le quotidien professionnel des agents publics peut être source d'interrogations et d'incertitude, voire de contresens et de malentendus, qui contribuent à un sentiment d'inconfort que l'employeur se doit de dissiper.

Il incombe en effet, en vertu de l'article 25 du titre 1^{er} du statut général, aux chefs de service de veiller au respect des obligations et principes déontologiques par les agents placés sous leur autorité.

Le point 2.4 de la circulaire précitée, précise qu'afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité, un référent « laïcité » doit être clairement identifié dans chaque administration. Selon les spécificités des missions et l'organisation de chaque administration, les conseils en la matière pourront être apportés soit par un correspondant ou un référent « laïcité » dédié, soit par le référent déontologue créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

La chambre observe que GAM n'a pas désigné de référent laïcité ; elle invite l'EPCI à se conformer aux dispositions de la circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité. La métropole s'est engagée à se mettre en conformité sur ce point au cours de l'année 2021.

2.1.1.2- *Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes*

En lien avec l'obligation pour les fonctionnaires d'exercer leurs fonctions avec dignité, impartialité, intégrité, probité et neutralité et dans le respect du principe de laïcité, le décret du 13 mars 2020 impose aux collectivités et à leur groupement la mise en place d'un dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et des agissements sexistes.

L'article 1^{er} du décret précise que le dispositif doit comporter :

- ♦ 1°) une procédure de recueil des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements ;
- ♦ 2°) une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes de tels actes ou agissements vers les services et professionnels compétents chargés de leur accompagnement et de leur soutien ;
- ♦ 3°) une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements vers les autorités compétentes pour prendre toute mesure de protection fonctionnelle appropriée et assurer le traitement des faits signalés, notamment par la réalisation d'une enquête administrative.

L'article 8 impose la mise en place du dispositif au plus tard le 1^{er} mai 2020.

Compte tenu des difficultés d'organisation liées à la crise sanitaire de la COVID19, le dispositif n'a pas été mis en place. GAM a toutefois initié le processus en se rapprochant du centre de gestion, comme le décret le permet.

2.1.2- Le référent alerte éthique

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique oblige les EPCI comprenant une commune de plus de 10 000 habitants à mettre en place un dispositif d'alerte interne.

Le dispositif d'alerte interne permet à une personne physique de signaler, de manière désintéressée et de bonne foi, des faits graves dont elle a eu personnellement connaissance. L'alerte interne peut porter sur un crime ou un délit, une violation grave et manifeste de la loi ou du règlement; une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ou sur un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, ou enfin sur une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général, par exemple dans le domaine de la santé, de l'environnement ou de la sécurité.

La loi fait obligation à la collectivité de désigner un ou plusieurs référents éthiques. Cette obligation est précisée dans le décret du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public, puis dans la circulaire du 19 juillet 2018 apportant les garanties nécessaires à la protection des "lanceurs d'alerte".

Pour les collectivités, le décret du 19 avril 2017 précise qu'elles disposent d'une certaine souplesse quant aux modalités les plus adaptées pour répondre à leurs obligations. Il peut s'agir, notamment, d'un code de bonne conduite, d'une charte de déontologie ou encore d'une note de service.

L'employeur doit s'engager à diffuser par tout moyen (notification, affichage, publication le cas échéant sur son site Internet ou son Intranet, communication par voie électronique) une procédure de recueil des signalements, afin de la rendre accessible aux agents et aux collaborateurs extérieurs ou occasionnels concernés. Cette procédure doit indiquer l'identité du référent chargé de recevoir ces alertes, les mesures de confidentialité prises ainsi que les modalités de saisine et de traitement.

L'article 4 du décret du 19 avril 2017 précité permet que le référent déontologue, s'il est désigné, peut être également le référent éthique de la collectivité.

À ce jour, Grenoble-Alpes-Métropole n'a pas désigné de référent éthique, se privant du dispositif d'alerte interne.

La chambre invite l'EPCI à se conformer à la législation en vigueur et à mettre en place sans délai le dispositif d'alerte interne. La Métropole s'est engagée à respecter cette obligation dès 2021.

2.2- Les dispositifs de prévention des atteintes à la probité

La loi Sapin 2³², qui crée l'Agence française anticorruption (AFA), expose les modalités et outils opérationnels à mettre en place pour assurer la prévention des atteintes à la probité. Elle prévoit que l'AFA « *élabore des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme* ». Ces recommandations sont publiées annuellement dans le guide des recommandations de l'AFA.

Les dispositions destinées à prévenir et détecter les atteintes à la probité, réunies sous le terme de "plan anti-corruption", s'imposent aux sociétés et établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) réalisant plus de 100 M€ de chiffre d'affaires et employant plus de 500 salariés (article 17 de la loi précitée).

³² Loi du 9 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Même si les collectivités territoriales ne sont pas explicitement mentionnées parmi les agents économiques tenus de mettre en place un plan anticorruption, elles sont soumises aux mêmes règles qui permettent un contrôle sur place et sur pièces de l'AFA et elles doivent se doter de mesures et de procédures appropriées destinées à détecter et prévenir les manquements à la probité.

Par ailleurs, compte tenu des engagements financiers de GAM (budget de 700 M€ en 2020), des enjeux importants pour l'EPCI, et des dispositions déjà mises en place, la réalisation d'un plan anticorruption est souhaitable.

L'AFA préconise en effet que ce plan comprenne :

- ♦ une cartographie des risques d'atteintes à la probité ;
- ♦ un code de conduite rappelant les règles déontologiques applicables ;
- ♦ un régime disciplinaire permettant de sanctionner le non-respect du code de conduite ;
- ♦ un dispositif de formation aux risques d'atteintes à la probité ;
- ♦ un dispositif d'alerte interne ;
- ♦ une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires) ;
- ♦ des dispositifs de contrôle et d'évaluation interne.

A l'exception de la cartographie des risques et du dispositif d'alerte interne, tous les éléments du plan préexistent à la métropole.

Le guide de l'achat public, réalisé par le service de la commande publique, illustre par son préambule, le bon niveau de maturité de GAM sur ces questions : « *En rappelant les valeurs déontologiques fondamentales de l'acheteur public, ce guide définit concrètement les règles de comportement et les standards d'éthique que chacun doit respecter, quelle que soit sa place au sein de la collectivité. Il a pour objectif de sécuriser et tranquilliser les agents même non-spécialistes de la commande publique, en répondant à des questions concrètes que chacun peut se poser.* »

La chambre invite GAM à rassembler les dispositifs et les mesures existantes dans un plan anticorruption qui apportera cohérence et efficacité accrue à l'ensemble. La métropole s'est déclarée intéressée par cette démarche et s'est engagée à la déployer dès 2021.

2.3- Le respect des règles concernant la transparence de la vie publique et les déclarations d'intérêts

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) assure la prévention des conflits d'intérêts des élus et des membres de leur cabinet³³. Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales mentionnées au 2° ont été ajoutés à la liste des personnes obligées de produire une déclaration d'intérêt et de patrimoine le 21 janvier 2017, sous peine de sanctions³⁴.

³³ Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales mentionnées au 2° ont été ajoutés à la liste des personnes obligées de produire une déclaration d'intérêt et de patrimoine le 21 janvier 2017.

³⁴ Comme pour les déclarations de patrimoine, le fait pour une personne de ne pas déposer une déclaration d'intérêts ou d'omettre de déclarer une partie importante de ses intérêts est puni d'une peine de trois ans de prison et de 45 000 € d'amende. Le cas échéant, cela peut entraîner l'interdiction des droits civiques pour une durée maximale de 10 ans ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, laquelle peut être définitive (voir notamment le site internet HATVP).

La loi du 11 octobre 2013 définit la notion de conflit d'intérêt : « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* »

L'article 11 de la loi dispose que « *Adressent également au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts ...*

2° les présidents 3° les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants ... lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature. ; ... 8° Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales mentionnées au 2° ».

Cette déclaration d'intérêts et de patrimoine est transmise à l'HATVP qui la contrôle. Seules les déclarations d'intérêts des élus sont publiques et consultables sur leur site.

En mars 2020, à quelques semaines de la fin de mandature, seuls le président de l'EPCI et 11 des 21 vices présidents ou disposant d'une délégation de fonction ou de signature avaient déposé une déclaration d'intérêts. L'ordonnateur a indiqué en réponse avoir informé « *à deux reprises* » les élus soumis à cette obligation « *par l'envoi d'un courriel du Cabinet accompagné d'un lien vers le site de la Haute autorité à la transparence de la vie publique.* »

Cette obligation de déclaration peut également concerner des agents de l'administration. La loi du 13 octobre 2013 précitée introduit les articles 25 ter à quinquies à la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et précise les agents concernés.

Pour la Métropole de Grenoble, seul le directeur général des services (DGS) est concerné par la déclaration de patrimoine qui doit être transmise à la HATPV ; le DGS et les directeurs généraux adjoints (DGA) sont concernés par la déclaration d'intérêts. Deux décrets³⁵ précisent les modalités de transmission et de conservation de ces déclarations, ainsi que leur contenu détaillé (cf. annexe II).

À compter du 1^{er} août 2017, ces dispositions sont devenues une obligation préalable à l'embauche.

Les six déclarations d'intérêts examinées n'appellent qu'une remarque sur le fond³⁶, mais une seule a été produite conformément aux textes en vigueur.

En revanche, aucun des cinq DGA recruté après le 1^{er} août 2017 n'a produit sa déclaration avant sa nomination. Elle n'a pu donc être consultée préalablement par l'autorité de nomination (elles n'ont d'ailleurs pas été davantage consultées ensuite, la mention des consultations étant vierge). Il en est de même pour le directeur de cabinet recruté en octobre 2020 dont la déclaration d'intérêts est postérieure à sa nomination.

La chambre invite GAM à se conformer pour les prochaines nominations sur emploi fonctionnel aux règles en vigueur et à assurer l'information nécessaire auprès des élus qui doivent se soumettre à l'obligation de déclaration. Il est rappelé que l'absence de déclaration, pour les élus concernés comme pour les fonctionnaires concernés, est passible de sanctions pénales³⁷.

³⁵ Décrets du 28 décembre 2016.

³⁶ Il manque dans l'une d'entre elles l'information sur l'existence d'un conjoint et la profession qu'il exerce.

³⁷ Omettre de déclarer une partie substantielle de ses intérêts est puni de trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende

Par ailleurs, ces déclarations sont aujourd'hui conservées dans le coffre-fort du bureau du président de GAM, accessibles par des agents non autorisés à les consulter et ils devraient être plutôt versés dans les dossiers individuels conservés à la DRH (article 8 et 9 du décret susmentionné). Suite au contrôle de la chambre, des dispositions plus conformes ont été prises.

3- LES RESSOURCES HUMAINES

3.1- La direction générale

Composé de trois membres avant le passage en métropole (un DGS, un DGA et un DGST), la direction générale de GAM s'est structurée et renforcée pour être constituée début 2020 de six directeurs, le DGS et cinq DGA dirigeants des pôles clairement identifiés, cette situation étant conforme à celle rencontrée dans les métropoles de même taille. La direction générale a été entièrement renouvelée durant la mandature, avec neuf arrivées et cinq départs.

3.1.1- Le respect de la parité dans les recrutements de la direction générale

Au 1^{er} janvier 2015, la direction générale est composée de trois directeurs, dont le DGS recruté en 2014 et un DGA nommé le 1^{er} janvier 2015. Elle s'est ensuite renforcée en cours d'année avec le recrutement de quatre directeurs (trois hommes et une femme) en position de détachement sur emploi fonctionnel.

Depuis 2012 et le décret du 30 avril, les nominations doivent être équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique. Il impose notamment un pourcentage minimum de recrutement de personnes du même sexe dans un cycle de recrutement³⁸. Le taux est fixé à 30 % pour les années 2015 à 2017, et 40 % à partir de 2018, avec des pénalités fixées à respectivement 60 000 et 90 000 € en cas de non-respect du taux.

Entre 2015 et 2019, GAM est dispensée de contribution, le taux de recrutement étant juste atteint dans le cycle des quatre recrutements opérés.

Le décret précité précise dans son article 4 les modalités d'information aux préfets du respect du principe de parité. Cette formalité a été remplie chaque année par GAM, mais en 2018, le tableau fourni à la préfecture par Grenoble-Alpes-Métropole n'est pas renseigné correctement : les deux nominations effectuées en 2018 sont mentionnées (un homme et une femme), mais pas les trois précédentes qui forment le cycle de cinq recrutements.

3.1.2- Les modalités de recrutements des agents de la direction générale

En janvier 2020, parmi les six agents de la direction générale :

- ♦ deux ont été recrutés par détachement direct sur emploi fonctionnel depuis la haute fonction publique d'État ;
- ♦ deux administrateurs territoriaux ont été détachés sur emploi fonctionnel ;
- ♦ deux agents contractuels ont été recrutés au titre de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, et du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

³⁸ Le cycle de recrutement s'entend comme l'année civile, si au moins cinq recrutements ont été effectués au cours de l'année civile, ou comme les cinq derniers recrutements si moins de cinq recrutements sont effectués dans l'année. Par ailleurs, seuls sont comptés les primo-arrivants, à savoir les nouveaux agents affectés sur un poste de direction générale.

- ♦ Les obligations réglementaires d'embauche ont été respectées (déclaration de vacance, publicité sur le poste ouvert, sélections des candidatures via un jury de recrutement, avec recours le cas échéant d'un cabinet de recrutement pour les présélections), à l'exception de la production préalable à l'embauche de la déclaration d'intérêts (cf. supra).

S'agissant des deux contrats de travail des agents contractuels :

- ♦ un premier contrat a été conclu en CDI en août 2018, durant la courte période³⁹ qui a permis qu'un agent contractuel soit recruté en CDI directement ;
- ♦ le second contrat au titre de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 a été conclu en CDD, en juin 2018, à l'issue d'un processus de recrutement, avec présélection par un cabinet de recrutement de plusieurs candidats, parmi lesquels des fonctionnaires territoriaux.

La chambre relève que le candidat finalement recruté est un fonctionnaire territorial, attaché hors classe en disponibilité de sa collectivité d'origine. Pourtant, l'indice terminal du grade d'attaché hors classe (HEA3) ne permet pas l'accès aux fonctions de DGA dans un EPCI de cette taille (article 6 du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés). Si le recrutement de fonctionnaires en position de disponibilité est possible hors de leur collectivité d'origine et si ces emplois à haut niveau de responsabilité peuvent relever de procédures de recrutement spécifiques, cette faculté offerte par l'article 9 du décret précité paraît en l'espèce avoir été détournée de son objet originel. En effet, alors que la procédure ouverte de recrutement a été lancée et que des candidats fonctionnaires - disposant du grade imposé par la fonction de DGA - ont postulé, la voie contractuelle a été privilégiée.

Il est également observé le cas d'un agent mis à disposition et qui relève administrativement du directeur général. Ingénieur territorial principal, intégré à GAM par intégration directe de son poste d'ingénieur hospitalier en 2010, l'agent a rejoint l'université par voie de mise à disposition sur le poste de DGS de l'université, puis a vu sa mise à disposition reconduite par convention en 2015 et 2019. La convention signée entre GAM et l'université ne donne pas les motivations de l'EPCI pour cette mise à disposition. Celle-ci donne bien lieu chaque trimestre à un remboursement par l'université de la rémunération versée, la mention du niveau des primes versées par l'université est omise dans la convention. Or le poste de DGS d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP) est un emploi fonctionnel qui est pourvu par voie de détachement, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire, ce qui est incompatible avec la position de mise à disposition de l'agent. Par ailleurs, le grade terminal de la grille des ingénieurs principaux territoriaux ne donne pas accès au poste de DGS des universités de la catégorie de Grenoble. La situation est à ce jour réglée, l'agent ayant quitté l'université et la collectivité.

Durant la période sous contrôle, deux membres de la direction générale ont exercé des activités accessoires :

- ♦ le DGS a exercé les fonctions de directeur du syndicat mixte des transports ;

³⁹ Le Conseil d'État a retenu que l'article 47 de la loi « Le Pors » déroge aux dispositions des articles 3-3 et 3-4 de la même loi qui régissent la durée des contrats conclus par les collectivités et établissements publics territoriaux en vue du recrutement des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents, et a jugé que « le recrutement d'un agent non titulaire, sur le fondement des dispositions de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, peut donner lieu à un contrat à durée déterminée ou à durée indéterminée » (CE 30 septembre 2015 n° 373530). Une jurisprudence précédente avait mis fin en 2013 à l'ambiguïté du texte initial sur la durée des contrats, et posait le principe d'une impossibilité de recrutement en CDI d'un poste sur emploi fonctionnel. La loi de transformation de la fonction publique de 2019 reprend cette disposition.

- ♦ le DGA cohésion territoriale (agent contractuel en CDI), a pallié la courte vacance délicate du poste de directeur de l'établissement public foncier local.

Ces procédures règlementaires (autorisation de cumul, conventions de mise à disposition et délibération associée, mémoire de remboursement des salaires) sont respectées. Enfin, aucun acte ou décisions prises pendant l'intérim de direction à l'EPFL par le DGA mis à disposition n'a concerné GAM.

3.1.3- Les avantages en nature et la rémunération des agents de la direction générale

Les avantages en nature octroyés au sein de la direction générale sont mesurés : un seul logement de fonction et un seul véhicule de fonction sont attribués. Le contrôle des actes d'attribution ne fait pas apparaître d'irrégularités ; ces avantages sont correctement fiscalisés.

En termes de rémunération, le contrôle des arrêtés indique que les reclassements indiciaires des agents en détachement sur emploi fonctionnel sont corrects, comme celui des agents contractuels, alignés sur les équivalences indiciaires des agents titulaires.

En termes de régime indemnitaire, Grenoble-Alpes-Métropole a mis en place la PFR (prime de fonction et de résultat) pour les agents de la filière administrative, et l'IPF (indemnité de performance et de fonction) pour la filière technique, en affectant dans les deux cas 90 % de la prime totale à la partie fonction de la prime ou de l'indemnité.

Les recrutements successifs et les parcours individuels différents des DGA recrutés ont généré de très légères disparités dans les niveaux de primes attribués. L'ordonnateur a souhaité les harmoniser lors de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en septembre 2018. Tous les membres de la direction générale sont alors alignés sur le même montant, certains voyant alors leur niveau de rémunération baisser. Le directeur général des services bénéficie par délibération de la prime de responsabilité, attribuée dans le respect des textes en vigueur.

Le décret du 22 décembre 2008 relatif à la PFR (complété par l'arrêté du 9 octobre 2009 portant extension de la prime de fonctions et de résultats au corps des administrateurs civils), précise dans son article 5 que « *les agents logés par nécessité absolue de service perçoivent, le cas échéant, une part fonctionnelle affectée d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 3* ».

Au vu des arrêtés d'attribution de prime d'un l'agent qui bénéficie d'un logement de fonction, Grenoble-Alpes-Métropole ne respecte pas cette disposition. La part fonctionnelle de la PFR, qui représente 90 % de la prime totale PFR est affectée d'un coefficient 6, alors qu'elle ne peut dépasser 3.

Versée pendant 44 mois, le montant de prime induite s'élève à 91 080 €. Le dernier versement datant de plus de deux ans, la répétition de la prime indûment perçue est prescrite.

La mise en place du RIFSEEP dans l'établissement, qui ne fixe pas de plafond différent pour le cadre d'emploi des administrateurs, entre les agents logés ou non logés, a mis fin à cette irrégularité en septembre 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur considère que la délibération du 16 décembre 2011 qui a mis en place la PFR ne fait pas application de la réfaction pour les agents logés, et que le décret mettant en place le RIFSEEP à compter de décembre 2015 abroge de fait la PFR, par application du principe de parité, et donc que le cumul du régime indemnitaire à taux plein et d'un logement de fonction est possible.

La chambre considère qu'avant la mise en place du RIFSEEP, le principe de parité évoqué interdit que les montants de régime indemnitaire versés soient supérieurs aux plafonds réglementaires même si la délibération locale prévoit, par omission, un régime plus avantageux que celui applicable aux administrateurs civils. Le décret créant le RIFSEEP et appelant à sa mise en place avant le 31 décembre 2015 n'abroge pas la PFR, dès lors que celle-ci est encore en vigueur à GAM, la métropole usant d'un délai très raisonnable pour sa mise en œuvre qui n'est effective qu'en septembre 2018, et qui couvrira tous les régimes indemnitaires en place, et pas seulement la PFR.

3.2- La politique de ressources humaines

3.2.1- L'organisation de la direction des ressources humaines et la politique de ressources humaines

Avec 36,5 ETP en 2014, dont un quart de cadres A, la direction des ressources humaines (DRH) était organisée pour gérer les ressources humaines (RH) d'une communauté d'agglomération de moins de 1 000 agents.

Elle a fait face à la montée en charge de l'EPCI sans disposer des outils de pilotage ni des procédures adaptées au changement d'échelle survenu en 2014 et 2015. En particulier, les outils de GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) n'étaient pas utilisés à la communauté d'agglomération, de même, aucun outil de suivi et de pilotage de la masse salariale n'était mis en place.

La fonction ressources humaines de GAM a dû gérer de front l'intégration de nouveaux agents provenant des deux autres EPCI, celle des 49 communes membres pour les compétences transférées, un changement de l'assemblée délibérante, la réponse aux besoins importants des services, la gestion des affaires courantes (avec notamment la mise en place du RIFSEEP et des autres évolutions réglementaires dans le domaine des ressources humaines), et dans le même temps, la nécessaire refonte de sa propre organisation.

Cette période d'importants changements à intégrer dans un délai très court a vite dépassé les capacités de la DRH pour y apporter une réponse sereine et anticipée. Elle a dû faire face, souvent dans l'urgence, à toutes les sollicitations internes. Les dérives sur le recours aux agents contractuels (cf. supra) en sont une des illustrations.

À la mi 2020, la DRH a réorganisé ses missions et son organisation s'est stabilisée, ses effectifs étant renforcés (60 ETP dont 18 cadres A). Les procédures de recrutement et de remplacement des agents sont quasi opérationnelles via notamment des réunions de dialogue de gestion avec les directions qui sont organisées en début d'année selon un protocole clair. Un outil de pilotage de la masse salariale doit être déployé, le chantier de la GPEC est bien engagé et un plan de formation structuré doit également être mis en place.

3.2.2- L'évolution globale des effectifs

La fusion des trois EPCI en 2014, suivie du passage en métropole au 1^{er} janvier 2015 et des transferts de compétences induits, a généré des besoins en personnels importants, au-delà des apports d'agents correspondant aux compétences transférées.

En particulier, nombre de fonctions support (ressources humaines, finances, service juridique et notamment fonctions relatives aux questions foncières et patrimoniales, commande publique) ont connu des surcharges d'activité importantes.

Le passage en deux ans d'une communauté d'agglomération relativement peu intégrée à une métropole de plein exercice, sur un périmètre étendu à deux autres EPCI, a très rapidement soumis l'organisation en place à des tensions fortes sur le plan de ses effectifs.

Le transfert des personnels lié au transfert des compétences a dû être complété par des recrutements renforçant les activités courantes et par un contingent important de postes dédiés à la "structuration de la métropole", notamment pour pallier les transferts incomplets ou mal estimés des fonctions supports associées. Cette structuration a été également accompagnée de renforts temporaires qui ont parfois porté sur des périodes très longues.

Tableau 6 : Évolution globale⁴⁰ des effectifs rémunérés du budget principal (au 31/12)

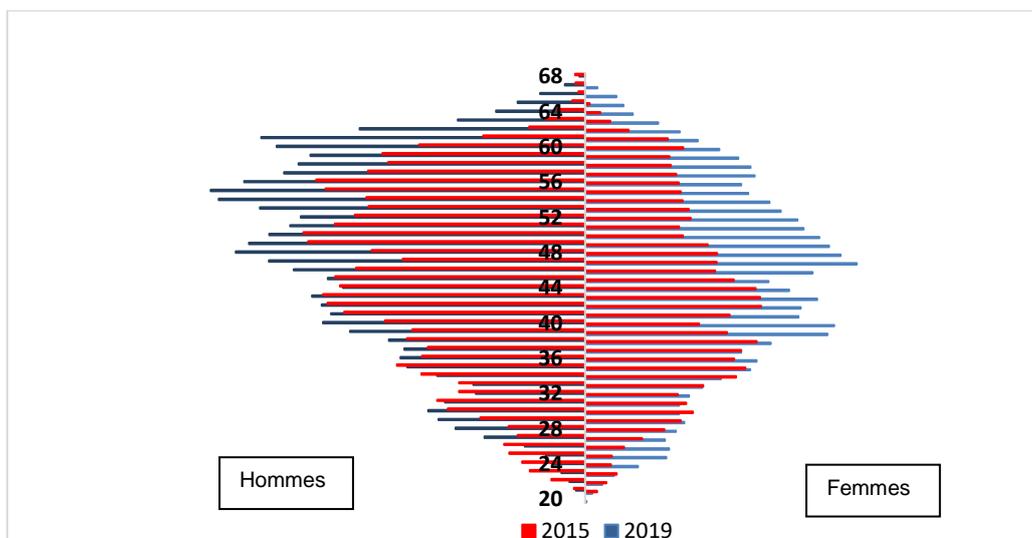
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Métropole "courant"	1 002	1 014	1 070	1 138	1 144	1 203
Recrutés à fin de structuration de la Métropole	41	51	62	84	102	118
Agents transférés	2	456	562	569	554	558
Total général	1 045	1 521	1 694	1 791	1 800	1 879

Source : fichiers de paye 2014-2019, identification des agents transférés ou restructuration par GAM, traitement CRC

Cette évolution importante, qui correspond à un quasi doublement des effectifs, a sensiblement modifié la structure de la communauté de travail avec notamment une féminisation marquée des effectifs (la part des femmes a augmenté de cinq points entre 2014 et 2019), une hausse de 18 mois de l'âge moyen.

⁴⁰ Le nombre des agents contribuant à la restructuration ou transférés peut différer des données transmises par GAM du fait des mobilités des agents depuis leur recrutement ou leur transfert (par exemple, sur les 464 agents transférés en 2014 ou 2015, 36 ne sont plus dans les effectifs en 2017, ces départs ont été remplacés par des agents qui ne sont plus comptabilisés comme des transferts), certains postes ouverts à la restructuration n'ont pas été pourvus, enfin les contrats aidés et autres contrats courts ne sont pas comptabilisés. Les agents transférés ou à fin de restructuration qui n'ont pu être appariés avec les bases de paye sont classés en métropole "courant".

Graphique 2 : Pyramide des âges 2015 et 2019 des agents de GAM



Source : Fichiers de paye GAM, retraitement CRC

Les agents transférés sont principalement des hommes (57 %), plutôt âgés (49 ans en moyenne), et relevant plutôt de la catégorie C – agents d’exécution (53 %).

Les agents recrutés « à fin de structuration » sont plutôt des femmes (57 %), plutôt jeunes (38 ans en moyenne) et relevant plutôt de la catégorie A – cadres (48 %).

Enfin, un travail statistique particulier a mis en évidence qu’il n’y a pas de différence de rémunération selon que l’agent est issu de transfert, recruté au titre de la restructuration ou “constant” ; les déterminants du niveau de rémunération restent la catégorie, l’âge et le statut notamment.

Globalement, en plus des transferts d’agents liés aux transferts de compétences (agents transférés des communes ou du département), voire quelques postes liés à des compétences nouvelles (GEMAPI), plus de 300 postes ont été créés entre 2015 et 2019, dont près de 120 au titre de ce que la Métropole nomme la structuration des services.

Les postes nouveaux, créés par transfert des agents concernés par une prise de compétence de la Métropole, concernent globalement plus de 650 agents. Plus de la moitié sont des anciens agents de la commune de Grenoble, et près du tiers des agents transférés sont affectés au service voirie. S’agissant de statuts et de filières déjà bien représentés dans les effectifs de la communauté d’agglomération, le surcoût de gestion lié à ces agents supplémentaires ne devrait pas être excessif, et à ce titre, le nombre d’emplois créé au titre de la structuration de l’administration paraît extrêmement important.

Tableau 7 : Somme des rémunérations brutes en k€ selon l'origine (au 31/12)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Métropole "courant"	28 941	30 585	32 707	34 848	37 193	38 998
Recrutés à fin de structuration	1 031	1 296	1 913	2 506	3 268	3 984
Agents transférés	16	9 184	18 379	18 927	19 384	19 740
Total général	29 989	41 066	53 000	56 282	59 846	62 723

Source : fichiers de paye 2014-2019, identification des agents transférés ou restructuration par GAM, traitement CRC

60 % de la hausse de la masse salariale brute est le fait des agents transférés. Par complément, 40 % de la hausse de la masse salariale est le fait d'agents recrutés hors transfert.

Cet effet "structuration", qui devait durer deux ans⁴¹, s'est prolongé sur l'ensemble de la période sous contrôle ; les recrutements hors transferts sont nombreux. Dans le même temps, les effectifs des communes membres n'ont pas diminué et la masse salariale des communes a même connu une hausse supérieure à 8 % durant la période⁴².

La métropolisation, loin de générer des économies d'échelle importantes en matière de ressources humaines, a plutôt engendré des charges de personnel supplémentaires, ce qui est contraire à l'objectif poursuivi par le renforcement de l'intercommunalité et les possibilités de mutualisation quelle doit favoriser.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur observe qu'au niveau du bloc communal, le niveau de mutualisation aurait pu être renforcé, et s'engage à proposer aux communes le déploiement sur le mandat d'une offre de mutualisation renforcée.

3.2.3- Le recours aux emplois contractuels

Pour faire face à ses besoins et pallier les absences ou besoins ponctuels et temporaires des services, l'EPCI peut avoir recours à des emplois contractuels (non titulaires), sur emploi permanent ou non, dans des conditions précisées par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et notamment ses articles 3 à 3-2.

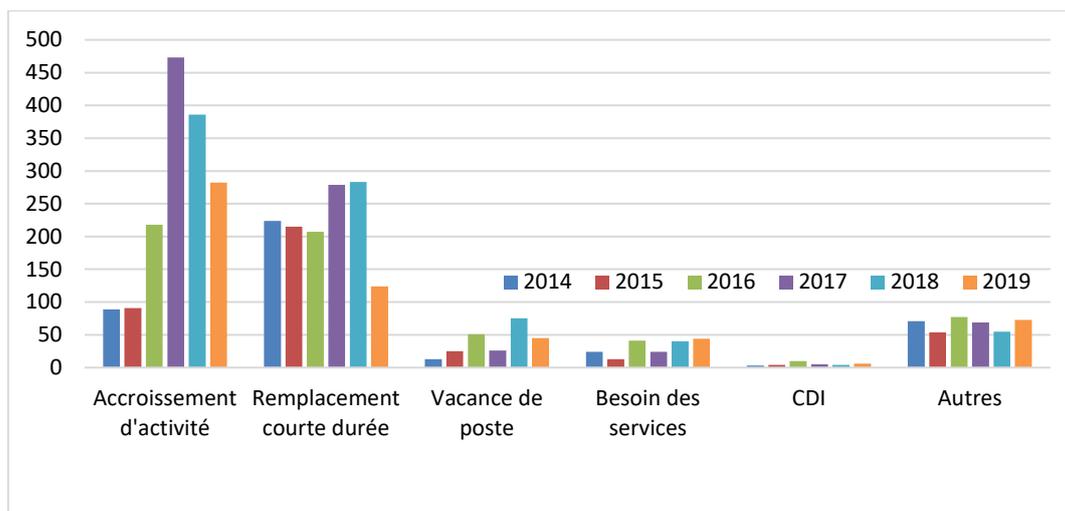
Cette faculté a été très largement utilisée par Grenoble-Alpes-Métropole entre 2014 et 2019, plus de 1 255 agents différents sont concernés entre 2014 et 2019, générant quelques 3 720 actes administratifs, ainsi qu'un équivalent de 940 ETPA pour les contrats liés à des surcharges saisonnières, occasionnelles et temporaires (équivalent temps plein annuel), chiffre sans doute sous-estimé⁴³, et qui équivaut à près des deux tiers des ETP inscrits au tableau des effectifs budgétaires (TEB) en milieu de période.

Le graphique ci-dessous explicite le recours à ces différents modes de compléments de service.

⁴¹ Cf. rapport observations définitives de la CRC délibéré le 23 juillet 2020, pages 48 à 50.

⁴² Rapport CRC 2020 précité.

⁴³ L'estimation est basée sur la durée des contrats signés entre 2014 et 2019, bordée en 2019 au 31 décembre 2019 : ne sont pas comptées les durées pour les contrats conclus avant 2014 et qui courent au-delà du 1^{er} janvier 2014.

Graphique 3 : Volume d'actes produits par type de contrat et par année

Source : DRH GAM, traitement CRC, fichier retraité des doubles comptes ⁴⁴

La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, permet de répondre aux cas de figure les plus classiques pour adapter les effectifs aux évolutions des contraintes d'activité : accroissement temporaire ou saisonnier d'activité (art. 3 I, 1^o et 3 I, 2^o), remplacement d'agents pour des absences de courte durée (art. 3-1), remplacement temporaire pour des vacances de postes (art. 3-2). Chacune de ces possibilités offertes de recours à des emplois de contractuels emporte des contraintes réglementaires spécifiques.

Le premier alinéa de l'article 3 de la loi précitée dispose que "les collectivités peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à :

- ♦ 1^o un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;
- ♦ 2^o un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs.

Sur la période sous contrôle, 720 agents générant 1 540 actes administratifs distincts sont concernés par un contrat lié à un accroissement temporaire d'activité

Ces contrats concernent principalement des agents de catégorie C (les 2/3 des contrats), et en majorité dans des fonctions techniques (collecte des déchets, voirie, espace-public), mais également dans les fonctions supports (DRH notamment).

Un échantillon de ces multiples contrats a mis en évidence un non-respect des durées de contrat. Ainsi plus de 50 contrats parmi ceux contrôlés ont des durées supérieures à un an dans une période de 18 mois, ce qui n'est pas conforme aux dispositions en vigueur⁴⁵.

⁴⁴ Le fichier Excel de la DRH de GAM permet de suivre les différents actes pris pour les contractuels en activité dans l'EPCI. Les affectations successives d'un agent dans des services différents donnent lieu à plusieurs saisies : pour les commodités du calcul du temps de travail effectif et éviter les doubles comptes, il n'est ici comptabilisé qu'une seule durée, même si elle correspond à plusieurs postes occupés au titre du même contrat.

⁴⁵ Il convient de préciser que les contrats conclus au titre de l'article 3-1^o ne sont pas soumis au contrôle de légalité de la préfecture, ni à des obligations de publicités spécifiques.

En fin de période sous revue, le nombre de ces contrats a sensiblement diminué (470 en 2017 pour 280 en 2019, rejoignant l'étiage de 2015-2016).

La chambre a relevé en particulier deux contrats successifs au titre de l'accroissement temporaire d'activité, sur une durée de plus de 18 mois et sur les mêmes fonctions, pour un cadre supérieur dont la durée cumulée des contrats précédents (six ans) permettait de conclure un CDI (art. 3-4). Le contrôle a permis de constater l'effectivité des services par l'agent durant la période, et donc également le détournement par GAM des objectifs visés par l'article 3 I,1°.

L'article 3-1 de la loi précitée dispose que « par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et pour répondre à des besoins temporaires, les emplois permanents des collectivités peuvent être occupés par des agents contractuels pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un détachement de courte durée, d'une disponibilité de courte durée prononcée d'office, de droit ou sur demande pour raisons familiales, d'un détachement pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à la titularisation dans un corps ou un cadre d'emplois de fonctionnaires ou pour suivre un cycle de préparation à un concours... ou de tout autre congé régulièrement octroyé en application des dispositions réglementaires applicables aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. Les contrats établis ... sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer. Ils peuvent prendre effet avant le départ de cet agent ».

Entre 2014 et 2019, 343 agents ont été concernés par ces dispositions, dans le cadre de 1 330 contrats. Le contrôle par échantillonnage de quelques contrats a permis de constater que les dispositions réglementaires assez souples de cette faculté étaient respectées : quand bien même les contrats de remplacement se succèdent pour les agents concernés (une moyenne de quatre contrats pour un agent), les contrats sont explicites sur les modalités du remplacement (nom et poste occupé par la personne absente, durée du contrat et conditions de résiliation) ; la collectivité a constitué un vivier d'agents contractuels susceptibles de pourvoir à des remplacements, qu'elle sait mobiliser en cas de besoin.

L'article 3-2 de la loi précitée donne la possibilité de faire occuper les emplois permanents par des agents contractuels pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an (prolongation possible d'une année, si aucun fonctionnaire n'a pu être recruté). Il ne peut l'être que lorsque la communication requise à l'article 41 a été effectuée.

Peu de contrats ont été conclus par GAM, en lien avec le faible volume d'emplois vacants dans la collectivité. Le contrôle par échantillonnage de dossiers a mis en évidence le non-respect des deux conditions qui permettent le recours à des contractuels pour ces contrats :

- ♦ la publicité⁴⁶ auprès du centre de gestion (via emploi territorial) est insuffisamment tracée : les contrats mentionnent bien un numéro de déclaration de vacance, mais la date de cette déclaration n'est pas précisée, ni d'ailleurs la nature du poste offert. Quasiment aucune diligence n'est faite pour informer d'éventuels candidats de la vacance du poste, au moins en début de période sous contrôle ;

⁴⁶ L'article 41 de loi du 26 janvier 1984 dispose que lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade. Les vacances d'emploi précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir.

- ♦ la recherche effective d'un agent titulaire pour occuper le poste n'est pas attestée : aucun des dossiers contrôlés ne permet de constater que la publicité a été effectuée et a permis de réunir des candidatures, soumises à un jury à même de sélectionner un candidat, titulaire ou non.

La chambre observe que si, en début de période sous contrôle, GAM a utilisé l'article 3-2 sans le formalisme imposé, les procédures sont mieux respectées en fin de période.

L'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 permet de faire face avec des emplois contractuels à des besoins de service, pour une durée assez longue (trois ans renouvelables une fois par reconduction expresse), sous réserve, du respect des formalités de publicité et dans les cas suivants :

- « 1° lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- 2° lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ».

L'utilisation de cet article permet au terme de six années (cumulable avec les contrats 3 I 1°, 3-1 et 3-2) de bénéficier d'un CDI lors du renouvellement du contrat, au titre de l'article 3-4. 90 % des contrats conclus sur ces articles concernent des cadres A.

Le contrôle par échantillonnage de dossiers conclu au titre de ces articles permet d'observer que :

- ♦ les supports budgétaires pour ces postes ont bien fait l'objet de délibération ;
- ♦ les dates des avis de vacance et de publicité associée n'apparaissent pas dans les dossiers, reléguant cette obligation à une pure formalité ;
- ♦ l'appel à candidatures et la sélection par voie de jury, avec grille d'entretien et d'évaluation, est systématisée en fin de période mais quasi inexistante au début.

Globalement, le recours aux agents contractuels, de par son volume, a eu un coût important pour l'EPCI : de 4,7 M€ en 2014, il s'élève à plus de 8,8 M€ en 2019 et représente 17 % des charges totales de personnel du budget principal.

Tableau 8 : Nombre de jours de contrat d'agents contractuels par année et par type de contrat

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Accroissement d'activité	11 342	10 084	15 521	26 283	24 219	16 592	104 041
Remplacement courte durée	16 025	17 809	16 015	21 884	18 281	7 712	97 726
Vacance de poste	2 875	3 958	5 255	5 897	11 202	5 231	34 418
Besoin des services	15 651	11 647	30 750	16 519	18 424	9 500	102 491
CDI	6 504	6 404	12 206	4 800	2 235	1 795	33 944
Autres	69 183	25 172	40 305	21 342	18 380	8 253	182 635
Total	121 580⁴⁷	75 074	120 052	96 725	92 741	49 083	555 255

Source : GAM, retraitement CRC.

⁴⁷ Ce cumul important en 2014 correspond en fait à des reprises de CDI transférés avec la fusion des deux autres EPCI, dont la durée porte sur l'année 2014 mais s'étale de fait sur la totalité de la période, ainsi que sur les contrats de collaborateurs de cabinet et de collaborateurs de groupes d'élus qui eux aussi portent sur la totalité de la période.

Pour les seuls contrats liés à des remplacements ou des besoins de service qui devraient être assurés par des titulaires (article 3-1° à 3-3), le cumul des durées de contrat porte sur 940 ETPA (équivalent temps plein sur une année), ce qui est considérable.

L'inflexion sensible en 2019 illustre la prise en compte du problème par l'EPCI.

La métropolisation en 2015 et l'accroissement très important des besoins induits, l'absence d'outils de pilotage de la masse salariale, des procédures de recrutement datées et peu adaptées et plus globalement, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui n'avait pas anticipé la vague importante des besoins récurrents exprimés par les services, ont conduit à une gestion au fil de l'eau des recrutements qui a rapidement montré ses limites en termes de maîtrise de la masse salariale et de respect des formalités minimum de recrutement.

Recommandation 2 : mettre en place des procédures de recrutement régulières, en lien avec une stratégie claire fondée sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

3.2.4- La mise en place du RIFSEEP

Le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) a été mis en place par délibération du 6 juillet 2018 à Grenoble-Alpes-Métropole, à la suite d'un travail important compte tenu des nombreux transferts de personnels liés au passage en Métropole et au nombre élevé de cadres d'emploi.

Cette mise en place du nouveau régime a permis de répondre aux disparités qui préexistaient, résultats de l'histoire de la collectivité. L'objectif de passer d'un système complexe et peu lisible à un dispositif structuré et clair a finalement été atteint rapidement (la première délibération initiant la démarche date de décembre 2017).

Les grands principes qui ont guidé la démarche étaient clairement affichés et globalement partagés par la communauté de travail :

- ♦ transparence et cohérence de la classification des métiers et des fonctions exercées à la Métropole, permettant un accompagnement et un développement des compétences utiles à la Métropole ;
- ♦ lisibilité et équité de la politique de rémunération associée ;
- ♦ soutien à l'attractivité de la Métropole comme employeur.

Dès le lancement de la démarche, reposant largement sur un travail co-construit avec les encadrants dans le cadre du dialogue social et managérial, des modalités d'amélioration en continu ont été posées (procédures de révision). Trois délibérations à l'automne 2018 sont venues préciser le dispositif, notamment la classification des postes⁴⁸ et leur rattachement qui ont été réinterrogés sur sollicitation des agents ou des encadrants. Ce processus d'amélioration en continu s'est poursuivi en 2019.

Le décret du 20 mai 2014⁴⁹ portant création du régime indemnitaire de fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel (RIFSEEP) dispose notamment que : « *Les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 susvisée peuvent bénéficier, d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir [...]* » (article 1^{er}). Mais également que « *Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et*

⁴⁸ La commission de révision a réexaminé 500 postes de la collectivité, dont 400 demandes de révision émanant des directions ou des agents.

⁴⁹ Décret n°2014-213 du 20 mai 2014.

d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions » (article 2) et que « Les fonctionnaires mentionnés à l'article 1^{er} peuvent bénéficier d'un complément indemnitaire annuel qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée dans les conditions fixées en application de l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée. Il est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions [...] » (article 4).

Au titre de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), 15 groupes de fonction ont été constitués à partir de critères simples et facilement évaluables. Tous les métiers exercés à GAM et éligibles au dispositif ont été rattachés à un groupe de fonction. Cette répartition sert de base à la part dite "fonction" de l'IFSE et est la base minimale mensuelle du régime indemnitaire, encadrée par les niveaux plancher et plafond réglementaires de chaque cadre d'emplois. À cette part fonction s'ajoutent cinq autres, liées à la situation particulière des agents (parts métier, filière, complémentaire, spécifique et maintien de rémunération).

Le contrôle des délibérations relatives à l'IFSE n'appelle pas de remarques quant aux montants plafond et plancher qui respectent tous la réglementation.

Ainsi que le rappelle le paragraphe 4 de la délibération de juillet 2018 *« Le décret [...] prévoit la possibilité de verser un complément indemnitaire annuel, afin de tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, dont l'appréciation se fonde dans le cadre de l'entretien professionnel. Ce complément indemnitaire demeure facultatif. Il est proposé de ne pas instaurer dès à présent le CIA. Une démarche sera initiée et aboutira ou non à sa mise en œuvre au vu des besoins identifiés dans le cadre du dialogue social et managérial sur la classification, de la mise en cohérence avec les critères de l'entretien professionnel et le lien prérequis entre ces deux éléments.*

Ces modalités seront entérinées par voie de délibération complémentaire ».

GAM considérait que l'instauration du complément indemnitaire annuel (CIA) était facultative. Cette interprétation du décret est erronée. Le préfet de l'Isère l'a d'ailleurs signalé à l'ordonnateur.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur l'atteinte au principe de la libre administration des collectivités par l'obligation de mise en place du CIA⁵⁰, le conseil constitutionnel précise dans ses attendus 6 à 8 l'obligation de l'EPCI :

« 6. En vertu du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités territoriales ne peuvent établir de régimes indemnitaires en faveur de leurs agents que « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément.

7. En premier lieu, les dispositions contestées visent à garantir une certaine parité entre le régime indemnitaire applicable aux agents de l'État et celui applicable aux agents des collectivités territoriales. En les adoptant, le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation des conditions de rémunération au sein des fonctions publiques étatique et territoriale et faciliter les mobilités en leur sein ou entre elles deux. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

⁵⁰ QPC n°2018-727et décision du 13 juillet 2018 publiée au J.O. n° 0161 du 14 juillet 2018.

8. En second lieu, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts. »

La chambre rappelle que l'instauration du complément indemnitaire annuel (CIA) n'est pas facultative ; la mise en place du RIFSEEP est à ce titre irrégulière.

Recommandation n° 3 : mettre en place, sans délai, le complément indemnitaire annuel.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires qu'il s'engage à mettre en place le CIA dans les mois prochains, si un accord est trouvé avec les syndicats. En mars 2021, le préfet a déféré au tribunal administratif une demande d'abrogation de la délibération mettant en place le RIFSEEP.

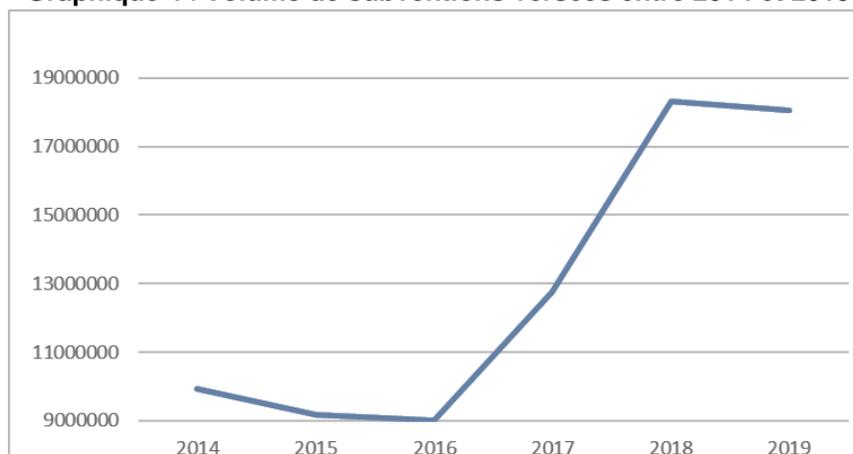
4- LES SUBVENTIONS AUX TIERS

4.1- Un volume de subventions versé en forte hausse

Avec la prise de nouvelles compétences (habitat, politiques sociales, grands équipements, transition énergétique) et l'extension d'anciennes (développement économique notamment), Grenoble-Alpes-Métropole a vu le nombre et le volume financier des aides versées au tiers fortement augmenter depuis 2014.

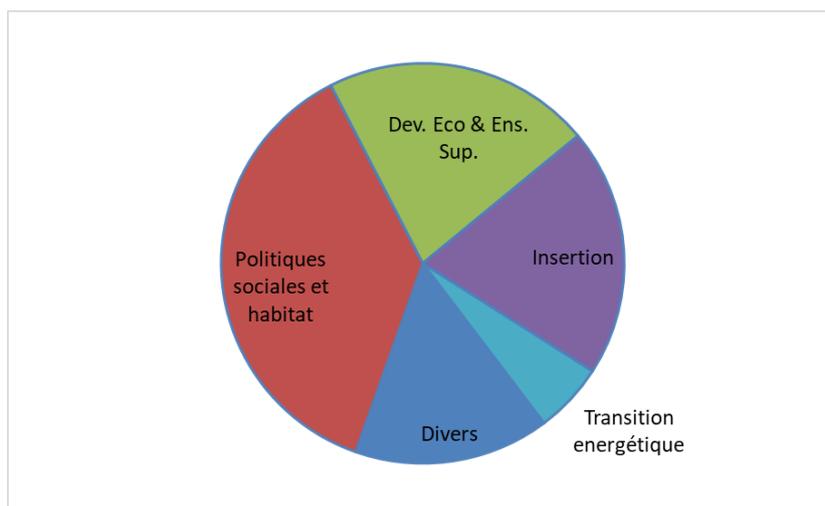
En 2014, 290 subventions ont été versées à des tiers, pour un volume financier de près de 9 M€. En 2019, le nombre de dossiers traités s'est élevé à plus du double, pour un volume financier de 18 M€⁵¹.

Graphique 4 : Volume de subventions versées entre 2014 et 2019



Source : Comptes de gestion.

⁵¹ Somme des comptes 657 et 651, hors "concours divers", qui diffère à la marge de la liste publiée par GAM sur son site internet, qui ne présente que les subventions aux associations.

Graphique 5 : Répartition des volumes de subventions versées selon l'objet en 2019.

Source : GAM, traitement CRC.

4.2- Le traitement et le suivi des dossiers de demande de subvention

Dès 2015, GAM s'est adaptée à la montée en charge prévisible des demandes de subventions en mettant en place une chaîne de traitement des demandes, avec la volonté de fiabiliser juridiquement l'intervention de l'EPCI et d'harmoniser les pratiques. Le choix a été fait de conserver l'analyse sur le fond des demandes par les services opérationnels.

Une procédure claire a été mise en place, qui détaille toutes les phases de la procédure d'instruction, du dépôt de la demande subvention sur le site internet au contrôle de son utilisation par l'association. Des documents types sont mis à disposition des services instructeurs (modèle de convention pluriannuelle ou annuelle, modèles de courrier de notification, une trame de rapport d'instruction à l'intention du président pour les subventions d'un montant inférieur à 5 000 €, qui relèvent de la décision du président). C'est sur la base de ces documents que toutes les subventions font l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante.

Par ailleurs, le service de contrôle de gestion (mutualisé avec la commune de Grenoble) assure des formations régulières aux agents instruisant les demandes. Ces formations portent sur le suivi financier des associations et le cadre réglementaire d'intervention. Entre 2017 et 2019, 52 agents ont suivi cette formation.

Enfin, le même service de contrôle de gestion externe réalise des diagnostics financiers approfondis sur les associations importantes ou présentant des risques financiers. Une vingtaine de ce type d'étude (dite *flash*) est réalisée chaque année, assurant une veille utile aux directions opérationnelles.

Enfin, le règlement financier de la Métropole adopté le 24 mai 2019 comporte un chapitre sur les règles applicables aux subventions attribuées par la Métropole (partie 3.4 page 21), instaurant notamment une règle de caducité de deux années, apurant de fait les engagements financiers les plus anciens.

Soucieuse de fiabiliser et d'assurer un meilleur suivi global de ses engagements financiers de près de 20 M€ par an, GAM travaille à la mise en place d'un outil dématérialisé de traitement et de suivi des subventions intégrant un module partagé avec les associations pour sécuriser les échanges de documents notamment.

Cet outil devra également permettre de se conformer plus facilement aux exigences de l'open data dans ce domaine. En effet, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique dispose dans son article 18 que « *L'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 de la présente loi qui attribue une subvention dépassant le seuil mentionné au quatrième alinéa du présent article rend accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention, dans des conditions fixées par voie réglementaire* ». GAM aujourd'hui publie simplement sur son site internet la liste des bénéficiaires et le montant des subventions.

Les obligations en matière d'information sur les subventions au tiers ne sont pas remplies dans les documents transmis, mais l'oubli a été réparé à la suite du rapport de la chambre.

4.3- Le contrôle de dossiers de subvention

Le législateur a donné une définition légale de la subvention en 2014 afin de clarifier et sécuriser le cadre juridique des relations financières entre les pouvoirs publics et les associations. C'est ainsi que la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a modifié le chapitre III du titre 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, en y ajoutant un article 9-1 qui prévoit que « *constituent des subventions (...) les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire* ».

La subvention, versée de manière facultative, constitue ainsi une contribution de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général (et même, s'agissant de projets financés par une collectivité territoriale, par un intérêt public local), initiée puis menée par un tiers sans qu'aucune contrepartie directe ne soit attendue de lui.

En vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée, toute autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret (23 000 € en l'occurrence), conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

Par ailleurs, dans le cas d'un EPCI, régi par les principes de spécificité et d'exclusivité, l'intérêt public local ne peut s'entendre que dans le strict respect des compétences qu'il exerce.

En l'espèce, le contrôle de l'objet social des associations aidées et des manifestations accompagnées fait apparaître que la métropole circonscrit ses aides strictement au périmètre de son champ d'action, à l'exception mineure de quatre subventions, pour un montant total de 75 000 €, versées à des associations de promotion de la mobilité douce et qui relèveraient davantage du SMMAG, GAM ayant transféré sa compétence transport à ce syndicat.

À l'exception d'un dossier particulier qui fait apparaître une surcompensation à la lecture du bilan de l'opération (dossier Union des professeurs de physique), le contrôle détaillé d'un échantillon de dossier met en évidence un respect strict des dispositions en vigueur, quel que

soit le niveau de subvention versé (présence d'un dossier d'instruction de la demande, d'un bilan de l'opération, des comptes détaillés de l'association et rapports des commissaires aux comptes quand ils sont nécessaires, délibérations et courriers de notification rappelant les règles de versement).

GAM respecte donc globalement les procédures précitées en matière de versement de subventions.

Cependant, trois dossiers qui ont fait l'objet d'une attention particulière, compte tenu des montants financiers en jeu et de la nature des bénéficiaires concernés, appellent chacun des observations.

4.3.1- La subvention à la SAS Télégrenoble

« Grenoble-Alpes-Métropole souhaite promouvoir, sous différentes formes, ses actions institutionnelles en direction de ses administrés par le biais notamment de la télévision locale diffusée sur l'intégralité du périmètre couvert par la Métropole. Considérant que le paysage médiatique est encore marqué par la prédominance de la télévision comme source d'information, et par la nécessité de donner aux citoyens une information de proximité par un média :

- ♦ qui est identifié comme facteur de cohésion du territoire grenoblois ;*
- ♦ qui garantit le pluralisme de l'information sur le plan local, notamment en contrepoint des autres offres télévisuelles nationales ou régionales ;*
- ♦ qui est chargé de diffuser des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique et sociale des territoires de la Métropole. »*

Grenoble-Alpes-Métropole a confié la poursuite de cet objectif à la SAS Télégrenoble, média historique du territoire. Le montant de la subvention allouée à la société, via une convention d'objectifs et de moyens s'élève à 375 480 € pour 2018, 2019 et 2020.

L'article L. 1426-1 du CGCT dispose que *« Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent (...) éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale (...). La collectivité territoriale ou le groupement conclut avec la personne morale à laquelle est confié le service un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce contrat est annexé à la convention conclue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel ».*

La SAS Télégrenoble dispose de cette convention avec le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), autorisant ainsi le recours à la subvention pour financer le service assuré par une société privée.

Cette faculté de financer une entreprise au-delà des seuils de minimis est possible en vertu de l'avis de la commission européenne : Aide d'État N 638/2005 – France, du 22 mars 2006 sur les aides à l'audiovisuel local *« Au terme de son analyse, la Commission considère que les mesures examinées sont compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 86, paragraphe 2, du traité. »*), l'avis dans son paragraphe 51 note *« Il apparaît donc que la Convention met en place un système de contrôle adéquat permettant d'assurer a posteriori que le financement public de Via Stella ne résultera pas en une surcompensation des coûts liés à ses missions de service public ».*

Le contrôle effectif sur le financement public est une des conditions essentielles de la dérogation accordée.

À cet égard, l'article L. 1611-4 du CGCT donne à la collectivité des pouvoirs étendus en matière de contrôle des organismes qu'elle subventionne. Or les bilans et rapports d'instruction du dossier de subvention sont très pauvres, voire inexistant.

Avant la conclusion de la convention d'objectifs et de moyens, Grenoble-Alpes-Métropole recourait à un marché négocié, sans publicité ni mise en concurrence, conclu au titre de l'article 14-14 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et qui excluent des règles classiques les marchés publics de services qui : « a) Soit sont relatifs aux temps de diffusion ou à la fourniture de programmes lorsqu'ils sont attribués à des éditeurs de services de communication audiovisuelle ou à des organismes de radiodiffusion ; b) Soit ont pour objet l'achat, le développement, la production ou la coproduction de programmes destinés à la diffusion et attribués par des éditeurs de services de communication audiovisuelle ou radiophonique ».

Les pièces de marché consultées, sommaires pour le moins (rapport d'analyse des offres, notamment, qui ne fait que reprendre la proposition de Télégrenoble, sans commentaire ou appréciation) illustrent le caractère purement formel des procédures successives mise en place.

Durant la période 2014-2019, plus de 2 M€ ont ainsi été versés à SAS Télégrenoble, sans aucun contrôle de l'EPCI sur le coût du service ou d'évaluation de son impact. La chambre invite GAM à faire diligence pour contrôler le bon usage de la subvention versée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à renforcer ses modalités de contrôle dans la future convention d'objectifs et de moyens à intervenir avec Télégrenoble dès le mois de juin 2021.

4.3.2- La subvention à l'agence d'urbanisme de la région grenobloise

L'AURG (agence d'urbanisme de la région grenobloise) est un partenaire ancien, créé en 1967, et reconnu pour sa connaissance du territoire et ses compétences par les services de l'État et par les collectivités qui y recourent régulièrement.

Grenoble-Alpes-Métropole a renforcé sensiblement sa coopération avec l'AURG avec sa montée en puissance sur les compétences d'aménagement du territoire et d'urbanisme (PLUi notamment), d'habitat (révision du programme local de l'habitat -PLH) ou économie (schéma directeur des espaces économiques).

La contribution financière globale de GAM à l'AURG est importante, avec notamment les travaux liés au PLUi, financés par subventions d'investissement.

Tableau 9 : Financement reçu par l'AURG de GAM

Année	Cotisation	Subvention		Total
		Fonctionnement	Investissement	
2014	581 685 €	810 640 €		1 392 325 €
2015	584 448 €	1 350 240 €		1 934 689 €
2016	587 555 €	554 800 €	1 527 160 €	2 669 516 €
2017	591 559 €	554 800 €	1 620 088 €	2 766 448 €
2018	593 743 €	554 800 €	1 620 016 €	2 768 560 €
2019	595 533 €	554 800 €	1 233 860 €	2 384 193 €
2020	593 040 €	560 000 €	1 100 000 €	2 253 041 €

Source : GAM

Les modalités de financement des agences d'urbanisme sont encadrées par une circulaire⁵² de 2006, mise à jour en 2015. Elle définit notamment deux types de prestation, en distinguant celles qui relèvent d'un programme partenarial (programme de travail d'intérêt collectif qui représente un intérêt public direct local et qui concerne tous les membres de l'agence) qui ne relèvent pas de la commande publique (règle du in-house), et les prestations hors programme partenarial qui doivent rester marginales et sont soumises au code de la commande publique.

L'AURG et GAM définissent ensemble le programme pluriannuel de travail concernant le périmètre de la Métropole, selon un processus riche d'échanges, distinguant les prestations partenariales et hors programme.

Les missions des agences d'urbanisme sont définies par l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme qui encadre leur domaine d'activité : suivi des évolutions urbaines, observation territoriale, définition des politiques d'aménagement et de développement, élaboration des documents d'urbanisme et de planification, préparation des projets d'agglomération, contribution à la diffusion de l'innovation, démarches et outils du développement territorial durable, accompagnement des coopérations transfrontalières et des coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines et aux questions de planification.

Le programme d'activité de 2016 met en avant des études qui ne semblent pas relever du champ d'intervention des agences.

- ♦ analyse des besoins sociaux ;
- ♦ évaluation du contrat de ville par des focus groupe ;
- ♦ guide des espaces publics (prescriptions qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage) ;
- ♦ études sectorielles dans le domaine économique ;
- ♦ focus sur l'évitement scolaire ;
- ♦ étude "reste à vivre" dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) à Villeneuve.

Dans sa réponse, le président de l'AURG précise que l'agence a étendu dans l'article 2 de ses statuts ses missions à des domaines extrêmement divers (habitat et logement, développement économique et social, génie urbain et transport, paysage et environnement, loisirs et tourisme, formation, culture et communication, sanitaire et social et coopération internationale).

Les études précitées relèvent sans doute des missions de l'AURG compte tenu de ses statuts qui lui permettent de couvrir un très large domaine d'étude mais elles sortent du cadre défini par l'article L132-6 du code de l'urbanisme.

A ce titre, la chambre considère qu'elles doivent relever du code de la commande publique et que Grenoble-Alpes-Métropole doit avoir recours à une mise en concurrence pour ce type de prestations.

4.3.3- La subvention à l'association agence locale de l'énergie et du climat

L'agence locale de l'énergie et du climat de la métropole grenobloise (ALEC) réalise des opérations visant à la maîtrise de l'énergie et à la protection de l'environnement dans une optique de développement durable. Elle développe des missions de sensibilisation, d'information, de conseil et d'accompagnement de projets de transition énergétique vers le grand public, les communes de la Métropole, les bailleurs sociaux et quelques organismes tertiaires.

⁵² Circulaire du 26 décembre de 2006 relative à la pratique du partenariat au sein des agences d'urbanisme et à leur financement et note ministérielle du 31 avril 2015.

L'ALEC est devenue le principal partenaire de la Métropole sur de nombreux dossiers : le fonctionnement du point info énergie, la participation au défi des écoles à énergie positive, l'amélioration de l'efficacité énergétique du patrimoine communal, la rénovation énergétique des logements à travers le programme Mur/Mur (avec l'accompagnement des copropriétés et des propriétaires de maisons individuelles).

La subvention versée par Grenoble-Alpes-Métropole est passée de 266 k€ en 2014 à 962 k€ en 2019. Le poids de GAM est passé de 35 % à 74 % entre 2014 et 2018 dans les subventions totales perçues par ALEC.

Étant donné, d'une part, le niveau élevé de soutien de la Métropole, et, d'autre part, l'importance des dossiers confiés à l'association qui relèvent, de fait, de prestations de service (opération Mur/Mur, notamment, pour plus de 450 k€, et Prime Air-Bois), une réflexion a été menée sur l'évolution de l'ALEC vers une autre forme juridique.

Les études internes menées proposaient plusieurs pistes d'évolution :

- ♦ internalisation (création d'un service commun) ;
- ♦ requalification d'une partie de l'activité de l'ALEC en marché ;
- ♦ évolution de la structure juridique de l'ALEC vers une société d'économie mixte (SEM) ou une société publique locale (SPL).

Fin 2019, GAM et ALEC ont opté pour la création d'une SPL (création le 20 février 2020), à qui est confiée l'administration de politiques portées par GAM, le contrôle analogue étant assuré par la DGA compétente. Les prestations attendues font l'objet d'un marché à bon de commande qui permet de réguler les commandes sur des sujets précis :

- ♦ le point info énergie ;
- ♦ l'accompagnement des communes pour les projets d'efficacité énergétique ;
- ♦ suivi du dispositif Mur/Mur ;
- ♦ l'instruction de la prime air bois ;
- ♦ l'accompagnement des partenaires du plan climat ;
- ♦ la participation aux travaux de l'observatoire du plan climat ;
- ♦ suivi des porteurs de projets émergeant au fonds chaleur par l'ADEME ;
- ♦ le suivi des écoles inscrites dans le défi des écoles à énergie positive ;
- ♦ l'animation d'actions d'éco-consommation.

La chambre note que des modalités de partenariat conformes à la réglementation ont été trouvées pour que l'association ALEC poursuive son activité.

5- LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1- L'organisation

La chambre constate des dysfonctionnements liés à une organisation décentralisée non pilotée.

La démarche de structuration de la fonction commande publique est relativement récente au sein de la métropole, comme en témoigne une note d'information de la direction des affaires juridiques (DGA ressources) de mai 2020 dressant un état des lieux synthétique :

- ♦ entre 2012 et 2014, le principal fait marquant est le déploiement d'une nomenclature achats, dont le suivi n'est pas automatisé ni bloquant (requêtes dans le logiciel

comptable);

- ♦ entre 2015 et 2018, les réseaux d'acheteurs sont développés ;
- ♦ il faut attendre 2019 pour voir émerger un début de pilotage, sous la forme d'une « mission de contrôle des achats » chargée notamment d'établir une cartographie des achats métropolitains, d'adapter la nomenclature et la faire appliquer, de mesurer l'évolution des besoins et surveiller les dépenses par famille d'achats (problématique de la computation). La métropole a indiqué en réponse que l'unité achats faisait évoluer la nomenclature à la marge chaque année depuis 2012, sans faire état de l'étendue de son opposabilité aux services prescripteurs.

Le guide synthétique (20 pages) « *élaboration et passation des appels d'offres et MAPA* », produit pour l'année 2019, a été élaboré par la direction des affaires juridiques, commande publique et achats. Le document indique en page de garde qu'il « concerne » « *tout agent et en particulier [...] les directions réalisant des marchés avec la DAJCPA* », ce qui interroge quant à sa portée et sa valeur contraignante pour l'ensemble des services passant des marchés, bien que la métropole ait indiqué en réponse « *que les étapes de procédure sont suivies par l'ensemble des services* ». Le support de diffusion (Intranet, note de service) n'a d'ailleurs pas été précisé. Le guide distingue quatre hypothèses principales d'organisation sans en détailler la mise en œuvre :

- ♦ si le montant du marché à conclure est inférieur à 25 000 € HT, il est passé selon la procédure adaptée directement par le service ;
- ♦ si le montant du marché est inférieur à 50 000 € HT, il est passé selon la procédure adaptée par le service de la commande publique ;
- ♦ jusqu'à 221 000 € HT (5 548 000 € HT pour les travaux), le MAPA est soumis à l'avis de la commission d'appels d'offres (CAO) ;
- ♦ au-delà de ces montants, la procédure de droit commun est l'appel d'offres et l'attribution relève de la compétence de la CAO.

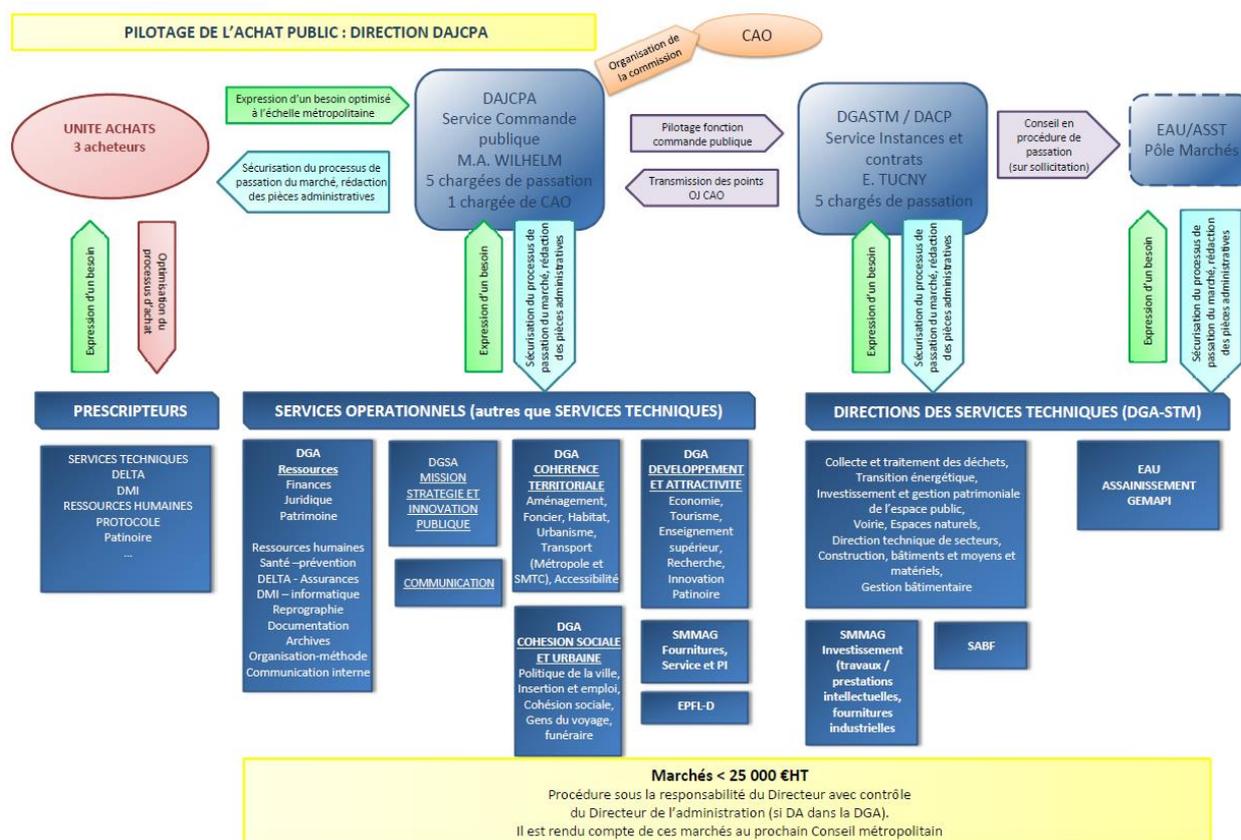
La grande liberté laissée aux services, laisse peu de place à la cohérence d'ensemble et notamment aux contrôles des seuils de computation au niveau de l'organisme. Ce que la Métropole ne conteste pas vraiment lorsqu'elle renvoie la responsabilité de ce contrôle aux agents en indiquant que « les agents de la métropole en charge de la passation des marchés publics ont un rôle d'alerte lors de la passation d'un marché en lien avec son objet : ils vérifient sur le logiciel de rédaction de marchés publics Marcoweb qu'un marché de même objet n'a pas déjà conclu ». La mise en œuvre de contrôle dans le cadre d'une nomenclature opposable à tous les services ne rend pas nécessaire ce type de vérifications somme toute aléatoire.

L'EPCI ne respecte pas systématiquement les règles qu'il se fixe. Pour illustration, le règlement intérieur de 2014 prévoit que « *au minimum, une fois par mois, une information sera [...] donnée à la commission [...] sur les marchés passés d'un montant compris entre 20 000 € HT et ces nouveaux seuils* » et, sollicitée sur ce point, la métropole n'a pu transmettre qu'un unique fichier relatif aux marchés conclus entre le 1^{er} septembre et le 31 octobre 2015.

L'organisation ainsi déployée souffre de lacunes importantes telles que l'absence de méthode de détermination des besoins⁵³ et de computation des seuils au niveau de l'entité, alors même qu'elles conditionnent la légalité des procédures de passation, en termes de type de procédure. Or de telles méthodes sont d'autant plus importantes que la compétence de la passation des achats est décentralisée au sein de l'EPCI.

⁵³ Article L. 2111-1 du code de la commande publique : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation [...]* ».

Figure 1 : Logigramme de l'organisation de la commande publique au sein de la métropole



Source : métropole de Grenoble., janvier 2017

Ainsi, la direction des affaires juridiques de la commande publique et des achats (DAJCPA), rattachée à la direction générale adjointe ressource, ne prend en charge que les marchés transversaux et les marchés des services opérationnels autres que les services techniques. Ces derniers sont, en effet, dotés de services marchés « propres » : l'un compétent pour l'eau et l'assainissement, l'autre pour l'ensemble des autres secteurs « techniques » (collecte et traitement des déchets, espace public, voirie, bâtiments). L'intervention de ces services marchés spécifiques n'est pas « anecdotique » comme l'illustre le recensement ci-dessous :

Tableau 10 : Nombre de marchés et mandats émis en k€ par les trois acteurs de la commande publique au cours de la période (2014-2019)

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Mandat	Nbr	Mandat	Nbr	Mandat	Nbr	Mandat	Nbr	Mandat	Nbr	Mandat	Nbr
DAJCPA	12 921	211	11 443	107	16 752	156	19 029	161	21 339	154	22 702	166
Service technique	46 096	289	69 424	233	80 153	223	101 989	234	143 512	256	192 978	231
Eau assainissement	33 372	82	31 059	51	42 121	87	57 932	94	53 539	83	63 368	80
Total	92 389	582	111 926	391	139 026	466	178 951	489	218 390	493	279 048	477

Source : Fichier des mandats Marché 2014-2019, GAM.

Sur la totalité de la période contrôlée, le « service technique » a piloté et initié plus de marchés que la DAJCPA qui est pourtant en charge de l'ensemble du processus, notamment de l'organisation des commissions d'appel d'offres (CAO), l'élaboration de la cartographie des

achats ou encore le *sourcing* pour l'ensemble des services. Les documents qu'elle élabore n'ont de plus, pas de pouvoir prescriptif (voir notamment les notes communiquées⁵⁴ qui bien que signées par le DGS sont diffusées uniquement « pour information »). La Métropole a précisé sur ce point que « bien que l'intitulé de cette note soit « note pour information », il s'agit d'une note de service ayant force obligatoire et s'appliquant à tous les agents ». La clarification de l'intitulé, de la diffusion et du suivi de la mise en œuvre semble nécessaire.

Cette dispersion des chargés de procédures et des gestionnaires marchés, comme d'ailleurs leur éloignement géographique (trois sites distincts et qui fonctionnent en relative autonomie) sont sources de disparités dans les pratiques et ne contribuent pas à un pilotage efficace de la fonction achat. En effet, si la proximité avec les services opérationnels permet sans doute un échange d'informations fluidifié, elle génère également des pratiques non homogènes et ne facilite pas la sécurisation juridique des procédures, ni d'ailleurs la réalisation d'économies d'échelle. Cette organisation rend ainsi nécessaire la mobilisation permanente de compétences marchés et juridiques en plusieurs points de l'organisation.

S'agissant de la démarche d'homogénéisation des pratiques, elle permet de garantir que les actions conduites par la direction qui pilote l'ensemble, permettent de sécuriser et d'accroître l'efficacité de la commande publique, que ses consignes sont appliquées systématiquement. Or tel n'est pas le cas. Pour illustration, une fiche interne « validation marché » a été mise en place comme préalable à toute consultation. Elle permet de décrire de façon homogène et standardisée l'objet du marché et de s'assurer que les étapes préalables ont été validées (inscription budgétaire, validation politique, visas des directeurs et DGA concernés, notamment). Or le contrôle sur pièces dans le cadre de l'instruction a permis de constater qu'elle était absente dans de nombreux dossiers.

La chambre rappelle que si la Métropole est libre de définir, dans le cadre de ses pratiques d'achat, le niveau d'appréciation de ses besoins – bien qu'un tel document ne semble pas exister en son sein – il est en revanche illégal de fractionner pour un même acheteur les besoins en autant de périmètres de computation séparés. De fait, lorsqu'un acheteur est organisé en plusieurs directions et services, il doit prendre en compte la valeur estimée de la totalité des marchés à conclure, pour l'ensemble des services et directions, et qui se rapportent à un même objet, quand bien même chaque service passerait ensuite son propre marché⁵⁵. Or en l'état, l'organisation de la commande publique ne permet pas de garantir le respect de ce principe, comme l'illustre le contrôle du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'IUVE (*voir infra*) et les échanges avec les services.

La Métropole a indiqué dans ce contexte la mise en place de premières démarches : élaboration et diffusion d'une note de service du DGS en février 2021 relative aux critères de jugement des offres dans le cadre des consultations et début d'une réflexion pour acquérir un logiciel achats permettant une computation automatisée des besoins. La chambre l'encourage à poursuivre dans cette voie, notamment en donnant suite au marché (avis d'appel à concurrence publié dès le 24 octobre 2019) pour la réalisation d'un « *diagnostic des fonctions juridiques, commande publique et achat* ». Le titulaire KPMG Secteur Public Expertise et Conseil devait fournir dans les six mois suivants la notification (voir CCAP), soit en août 2020, un diagnostic de ces fonctions au sein de GAM, mais également des propositions opérationnelles « *en termes de process et d'organisation dans un souci d'optimisation de ces fonctions* » (II du CCTP). Un avenant a été conclu en juin 2020 pour prolonger la durée du marché de cinq mois, compte tenu de la crise sanitaire. La Métropole a précisé que les préconisations de la société seront finalisées courant mai 2021.

⁵⁴ Note pour information relative à la procédure applicable aux MAPA inférieurs à 40 000 € HT du 12 mars 2020. Note de 2015 relative aux MAPA.

⁵⁵ La définition du besoin, le conseil aux acheteurs, DAJ. MAJ du 1^{er} avril 2019.

Cette démarche doit être aussi l'occasion pour la Métropole de se mettre rapidement en conformité avec ses obligations en matière d'adoption et de publication d'un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsable (SPASER), obligation pesant sur les « gros acheteurs » et instaurée en 2014⁵⁶ et qu'elle ne respecte toujours pas, bien que le montant total annuel de ses achats soit supérieur à 100 M€ depuis 2017 (cf. tableau n° 10). La métropole a indiqué en réponse avoir engagé une telle démarche depuis la fin de l'année 2020. La chambre en prend bonne note et l'encourage à finaliser ce chantier rapidement.

Recommandation 4 : définir une organisation de la commande publique permettant de respecter la réglementation applicable, notamment en matière de computation des besoins.

5.2- Le constat de manquements dans la passation des marchés publics

Il a été procédé à une revue technique de quelques marchés retenus pour leur représentativité par rapport à l'organisation en place et des types de procédures les plus souvent mises en œuvre au sein de GAM (l'échantillon de marchés est donné en annexe 9.3.1). Cette revue a été suivie d'un examen approfondi et détaillé de plusieurs marchés (ou « types » de marché) importants par les volumes financiers en cause :

- ♦ un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage et les marchés globaux de performance du centre de tri Athanor à La-Tronche et de l'unité d'incinération et de valorisation énergétique (UIVE). Ces contrats relatifs aux grands équipements industriels font l'objet de développements spécifiques infra ;
- ♦ les marchés récurrents avec une entreprise de communication ;
- ♦ les marchés de prestations de service avec certains clubs sportifs professionnels du territoire.

5.2.1- Le contrôle sur la forme d'un échantillon de marchés

Une dizaine de marchés ont fait l'objet d'un contrôle par échantillonnage qui a porté sur l'examen des procédures mises en œuvre (pertinence de la procédure), le respect des règles internes, la présence ou pas d'un critère de développement durable qui constitue un engagement fort de l'exécutif, la complétude du dossier transmis par l'ordonnateur et la qualité globale des documents d'analyse des offres. L'échantillon a porté sur toutes les catégories de marchés (services, travaux, fournitures), des marchés passés en groupement ou par la seule métropole et selon plusieurs types de procédures (AO et MAPA).

Le tableau ci-dessous résume les constats.

⁵⁶ Article 13 de la loi du 31 juillet 2014 modifiée relative à l'économie sociale et solidaire. Codifié à l'article L. 2111-3 du code de la commande publique (« Les collectivités territoriales et les acheteurs soumis au présent code dont le statut est fixé par la loi adoptent un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables lorsque le montant total annuel de leurs achats est supérieur à un montant fixé par voie réglementaire. Ce schéma, rendu public, détermine les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés et des éléments à caractère écologique ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. Ce schéma contribue également à la promotion d'une économie circulaire »).

Tableau 11 : Synthèse de la qualité des marchés contrôlés

	Appréciation	Observation
Pertinence des procédures	Très correcte	A une exception (non-respect des seuils faute de computation), bonne maîtrise du choix des procédures
Présence de fiche interne de validation	Très insuffisant	4 fiches seulement, pour 10 dossiers concernés
Critère de développement durable	Très insuffisant	Utilisé 3 fois seulement, sur 10 dossiers concernés
Complétude des dossiers	Insuffisante	Très grande disparité, cet aspect n'est pas un point d'attention dans certains services
Qualité des documents d'analyse	Moyenne	Qualité variable, selon les sujets. L'analyse s'écarte parfois de la stricte appréciation des critères. Une erreur rencontrée dans l'application des pondérations prix.

Source : CRC

La chambre constate une grande disparité de contenu et de qualité s'agissant de la tenue globale des dossiers, indépendamment de la nature et du montant du marché, ce qui relève de l'insuffisante harmonisation des règles et pratiques évoquée ci-avant. Ainsi, si certains dossiers témoignent d'un réel souci de classement et d'organisation qui permet de retrouver sans difficulté les pièces nécessaires au suivi et à la correcte exécution du marché, d'autres en revanche se distinguent par le peu d'attention portée à cet aspect pourtant essentiel, s'agissant de pièces administratives obligatoires (déliberations ou notifications par exemple). Cette forte disparité se retrouve dans le contrôle de la qualité même des pièces, dans la qualité aléatoire et moyenne de l'analyse des offres qui ne respecte pas toujours les critères annoncés, et dans la faible intégration du critère de développement durable.

5.2.2- Le contrôle approfondi de plusieurs marchés

L'analyse de l'ensemble des marchés concernant un prestataire de service, les clubs sportifs professionnels, de deux marchés passés en groupement de commande et de ceux concernant le renouvellement des installations industrielles du site Athanor (présentée dans la partie "politique des déchets" du présent rapport) conduit à plusieurs observations.

5.2.2.1- Les marchés de prestation de communication avec WZ & Associés

Les cinq marchés attribués à WZ & Associés entre 2016 et 2018 illustrent un manque de rigueur sur le fond et sur la forme, relevé également dans le cadre de l'examen des procédures relatives au centre de tri et à l'usine d'incinération évoquées (voir *infra*). Le détail de l'analyse est présenté en annexe au présent rapport (tableau 31).

Il a notamment été relevé l'impossibilité de vérifier la légalité du recours à la procédure adaptée, faute de suivi du cumul des achats et de la computation des besoins, et la prise en compte de critères illégaux au stade de l'analyse et du classement des offres tenant à « la bonne connaissance des services métropolitains, ou du contexte politique ».

5.2.2.2- Les marchés de prestation de service avec les clubs sportifs professionnels

Les contrats de prestations de services initiés et conclus par la Métropole de façon récurrente avec certains clubs sportifs de son territoire ont été examinés et soulèvent également des interrogations sur des « achats » qui ne sont pas clairement rattachables à un intérêt métropolitain ni à une compétence légale de la Métropole. La Métropole ne dispose pas de statuts qui auraient pu, par exemple, fonder une compétence en matière de promotion du sport ou de soutien aux clubs professionnels. L'intérêt métropolitain a été déclaré sur la gestion d'équipements sportifs ou culturels, celui-ci n'incluant pas le soutien aux clubs qui fréquentent ces équipements. C'est notamment le cas d'achats de places ou d'autres prestations de services dont certaines, pourraient en outre, entrer dans le champ concurrentiel. Enfin, la

commune de Grenoble contribue également au soutien des trois clubs évoqués, ce qui est permis au niveau communal en l'absence de compétence métropolitaine, mais exclut l'intervention de l'EPCI au titre du respect des principes d'exclusivité et de spécialité.

Les achats de places aux clubs sont conséquents et doivent davantage être assimilés à un soutien financiers à ces clubs, ce qui est contestable sur le fond (absence de compétence de la métropole), comme sur la forme (marché publics pour des prestations de promotion d'image).

Pour les trois clubs concernés (Grenoble Métropole Hockey 38, Grenoble Foot 38 et la société FC Grenoble Rugby), de nombreuses irrégularités ou incohérences sont relevées dans les procédures ou la justification des choix effectués :

- ✓ rapport d'analyse des offres plus que succinct et ne comportant pas de réelle analyse ;
- ✓ lien entre l'achat de places, notamment pour des prestations dites « VIP », et la promotion de l'image de la métropole dans le cadre de l'intérêt métropolitain non démontré, faute d'éléments relatifs aux modalités d'attribution des places ;
- ✓ justification de l'intérêt de GAM à intervenir par des éléments hors de leurs compétences ou très éloignés de l'achat effectué (développement du sport féminin, insertion social dans les quartiers relevant de la politique de la ville, par exemple).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur réaffirme l'intérêt du soutien aux clubs dans le cadre des politiques menées par la Métropole *« la Métropole n'a pas de compétence sportive, mais elle souhaite cependant mettre à contribution les clubs et les événements sportifs au service de compétences et d'actions sur lesquelles elle est pleinement légitime à intervenir, et notamment en termes de politique de la Ville, de dispositifs contractuels de développement urbain et d'insertion économique et sociale, de lutte contre les discriminations et d'attractivité [...] » : [...] ; s'agissant de l'attractivité : les publics invités en loge dites VIP, sont identifiés par la Métropole comme ce que la communication identifie sous le terme de « leaders d'opinion », à même de relayer l'image de la Métropole dans leurs sphères d'influence. Élus, chefs d'entreprises, présidents d'associations, ils constituent également des ambassadeurs du territoire, dont l'intérêt rejoint celui de la Métropole pour défendre et porter l'image d'un territoire dynamique et attractif, notamment sur le plan sportif [...] ».*

Ces objectifs ne peuvent justifier des interventions financières de la Métropole de Grenoble hors du cadre légal et réglementaire applicable. Les prestations de communication relevant du droit de la commande publique doivent faire l'objet de procédure de publicité et de mise en concurrence. De même, le conseil métropolitain doit délibérer sur une éventuelle politique d'achat et d'attribution de places en lien avec les compétences de la métropole

En 2018, Grenoble-Alpes-Métropole avait conclu un marché avec les organisateurs de la coupe du monde de football féminin pour les matches qui se tenaient à Grenoble, avec le même objectif de "promotion de l'image de la Métropole et de son territoire". Toutes les places achetées ont été distribuées sur le territoire grenoblois, le lien avec la promotion du territoire apparaît là encore de fait assez peu.

5.2.2.3- *Le cas particulier des deux marchés contrôlés passés en groupement de commande*

Deux marchés passés en groupement de commande avec des communes de la Métropole ont été contrôlés. L'examen approfondi n'appelle pas de remarques particulières, et ils pourraient utilement servir d'exemple en termes de classement et de complétude.

Pour l'avenir, la chambre attire cependant l'attention de GAM sur l'évolution récente de la législation concernant les groupements de commande. L'article L. 5211-4-4 du CGCT créé par la loi du 27 décembre 2019 dispose en effet que « *Lorsqu'un groupement de commandes est constitué entre des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou entre ces communes et cet établissement public, les communes peuvent confier à titre gratuit à cet établissement public, par convention, si les statuts de l'établissement public le prévoient expressément, indépendamment des fonctions de coordonnateur du groupement de commandes et quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées, la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution d'un ou de plusieurs marchés publics au nom et pour le compte des membres du groupement* ». Le législateur a souhaité ici renforcer et élargir la possibilité offerte aux communes membres d'un EPCI de s'appuyer sur lui pour porter des procédures de marchés, y compris hors champ des compétences transférées. En l'espèce, les deux marchés s'appuient sur deux conventions antérieures au 27 décembre 2019 et sont donc valides.

À ce jour, GAM n'est pas doté de statuts et ne dispose donc pas davantage de la possibilité de conventionner avec ses membres pour porter des marchés en groupement de commande. Néanmoins, une telle possibilité pourrait être utilement ouverte dans le cadre de l'adoption, rapide, de statuts tel que recommandé par la chambre et comme s'y est engagé l'ordonnateur.

6- LA SITUATION FINANCIÈRE

Le précédent rapport de la chambre sur Grenoble-Alpes-Métropole, publié en 2020 dans le cadre d'une enquête nationale sur les métropoles, s'est intéressé aux conséquences organisationnelles et financières du passage en métropole. Le rapport a largement détaillé l'analyse financière de l'EPCI sur la période 2014-2018. L'exposé qui suit s'attache à actualiser l'analyse par des données plus récentes (comptes de gestion 2018 définitif, et 2019 définitifs) et à mettre à jour ses conclusions.

6.1- Un cadrage financier posé dès le début de la mandature

Le passage en Métropole en 2015 pour l'EPCI a eu des conséquences très fortes en termes d'organisation (transferts de personnels, structuration de l'administration), de gouvernance (relations avec les communes membres et avec le département dans la mise en œuvre des nouvelles compétences, conventions avec la Région et l'État), et l'impact financier a été majeur. Dès le début de la mandature, l'exécutif métropolitain s'est fixé deux objectifs qui encadrent sa stratégie financière et bordent son ambition programmatique pour « garantir de demeurer dans une zone de sécurité pour l'équilibre financier de la nouvelle métropole » :

- ♦ 20 % minimum de taux d'autofinancement pour les investissements⁵⁷ ;
- ♦ contenir le niveau de la dette et maintenir sa capacité de désendettement au-dessous de dix années⁵⁸.

Cette trajectoire est possible compte tenu de la situation financière saine de l'EPCI en début de période : capacité d'autofinancement (CAF) nette supérieure aux dépenses d'investissement et une capacité de désendettement du budget principal égale à 8,3 ans en 2014. Toutefois, elle illustre aussi la prudence qui domine compte tenu des incertitudes fortes sur l'impact des transferts de charges, en principe neutres – cf. V-1bis de l'article 1609 nonies

⁵⁷ Taux calculé par GAM et rapportant la **CAF nette** aux dépenses d'équipement.

⁵⁸ Ce ratio (encours de dette/capacité d'autofinancement brute de l'année), exprimé en année, est traditionnellement utilisé pour mesurer la soutenabilité de la politique d'investissement d'une collectivité. Les chambres régionales des comptes considèrent qu'en deçà de six ans, l'endettement est faible et maîtrisé, qu'entre 9 et 12 ans, l'endettement est élevé voire trop élevé, au-delà de 12 ans, le surendettement est avéré. Les derniers projets de loi de finance ont fixé un seuil critique pour les métropoles à dix ans.

C du code général des impôts - mais en réalité susceptibles d'aléas liés aux négociations qui peuvent s'engager dans le cadre de la possibilité offerte de fixer librement les niveaux d'attributions de compensation. Par ailleurs, les conditions de sortie des emprunts structurés contractés avant 2015 restaient incertaines et pouvaient s'avérer très lourdes. Enfin, les projets d'investissement projetés ou nécessaires sont importants (projets routiers, extension du réseau de transports collectifs, obsolescence du centre d'incinération des ordures ménagères, centre de tri à reconstruire, projet de nouveau siège).

Ces deux objectifs sont déclinés en différents thèmes et dans plusieurs dossiers particuliers dans le cadre du premier débat d'orientations budgétaire de la mandature :

- ♦ une stricte maîtrise du fonctionnement courant, sous contrainte des charges nouvelles ;
- ♦ un plafonnement de la masse salariale avec un strict encadrement des recrutements ;
- ♦ une stabilisation de l'encours de dette sur la période 2015-2020 (objectif par ailleurs introduit dans le contrat avec l'État dans le cadre de la loi de finance 2018) ;
- ♦ un fléchage des investissements générateurs d'économie, correctement dimensionnés et accompagnés d'une ingénierie financière optimisée (recours au partenariat, subventionnements) ;
- ♦ un plan de gestion patrimonial et foncier ;
- ♦ pour le budget collecte et traitement des déchets, un équilibre budgétaire sans subvention d'équilibre provenant du budget principal à terme et un maintien de la TEOM à son niveau initial.

Par ailleurs, un PPF (plan pluriannuel de fonctionnement de référence), document interne de planification des dépenses hors personnel a été mis en place en 2017. Ce document devait permettre de piloter par grandes fonctions⁵⁹ les dépenses de fonctionnement, notamment au travers d'un dialogue de gestion avec les services.

Validé en décembre 2015, un PPI (plan pluriannuel d'investissement) a fait l'objet d'une présentation et d'une validation en conseil métropolitain. Il prévoyait initialement un volume d'investissement de 800 M€ sur le mandat. Suivi avec soin, il a été mis à jour en 2019, et sera complété par un volet prospectif en 2019, puis en 2020 dans le cadre de la nouvelle mandature.

6.2- Les objectifs initiaux globalement atteints, mais une dérive importante de la masse salariale

6.2.1- Une hausse importante de 46,4 M€ des ressources de gestion

Les produits de gestion ont progressé fortement de 46,4 M€ (+ 21 %), sous l'effet d'une fiscalité relativement dynamique, et en particulier de la fiscalité économique qui a vu son produit augmenter de près de 10 %, et atteindre près de 116 M€, soit plus de 60 % des ressources fiscales de la Métropole.

⁵⁹ GAM a mis en place à cette occasion une nomenclature "maison", inspirée de la LOLF, mais qui ne couvre en fait qu'une faible partie de la dépense de fonctionnement (moins d'un tiers en 2020).

Tableau 12 : Évolution de la fiscalité économique perçue par la métropole depuis 2015 (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution Annuelle moyenne
CFE	62,7	63,9	68	65,6	68,9	+ 2,4 %
CVAE	35,4	35,7	37,3	37,2	39,5	+ 2,8 %
TASCOM	5,5	5,1	6,6	5	4,7	- 0,8 %
IFER	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	+ 1,9 %
Total fiscalité économique	106,1	107,2	114,6	110,5	115,9	+ 2,2 %

Source : Comptes administratifs

La Métropole tire bénéfice du dynamisme économique du territoire, mais cette situation est aussi un facteur de fragilité dans une période de crise sanitaire, où les entreprises traversent des difficultés importantes, à même de faire fléchir très sensiblement le rendement de l'impôt.

Les gains de fiscalité (+ 9,2 M€) expliquent 20 % de la hausse en volume des produits de gestion.

Au-delà du panier fiscal plutôt favorable, la hausse des produits s'explique par des facteurs plus conjoncturels.

Tableau 13 : Évolution des principaux postes de ressources

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	169 083	169 457	177 246	173 138	178 345	+ 1,3 %
<i>dont Taxes foncières et d'habitation (dont CFE)</i>	122 390	122 378	125 777	128 247	131 382	+ 1,8 %
<i>dont Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	35 378	35 703	37 320	37 240	39 527	+ 2,8 %
- Restitutions et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	126 282	121 263	115 926	121 938	118 660	- 1,5 %
<i>dont reversement d'attribution de compensation</i>	102 691	97 699	92 402	98 420	95 142	- 1,9 %
<i>dont reversement de DSC</i>	23 535	23 518	23 518	23 518	23 518	-0,1 %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions d'AC et de DSC) (a)	43 386	48 495	61 723	55 255	64 235	+ 10,3 %
Ressources d'exploitation (b)	27 725	31 980	32 012	40 152	46 941	+ 14,1 %
<i>dont domaine et récoltes (1)</i>	1 229	1 336	1 311	827	5 666	
<i>dont MAD de personnel et remboursement frais</i>	21 151	24 977	23 722	32 134	32 172	+ 11,1 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations) et fiscalité reversée (c)	148 473	141 960	154 562	155 688	153 509	+ 1,4 %
= Produits de gestion (a+b+c)	219 584	222 434	249 327	251 095	265 974	+ 4,8 %

(1) dont redevances de stationnement et Forfait de post-stationnement à/c 2018

Source : comptes de gestion

L'organisation de la gestion des compétences nouvelles avec la mise en place de services communs, la prise en charge des agents communaux mis à disposition pour l'exercice des compétences et la mutualisation entre EPCI et communes, génère des niveaux de remboursements conséquents par les communes. Ce renforcement de la métropole explique 11 M€ de produits supplémentaires sur la période, ces produits nouveaux, comme d'ailleurs la baisse de l'attribution de compensation de 7,5 M€, ont pour contrepartie des charges et des obligations nouvelles.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2018, la mise en place de la réforme du stationnement payant⁶⁰ a généré de nouvelles recettes pour l'EPCI, de l'ordre de 4.4 M€, comme dans une moindre mesure, la prise de compétence promotion du tourisme qui entraîne la perception de la taxe de séjour par l'EPCI (taxe principalement réaffectée à l'office du tourisme).

6.2.2- Une hausse moins importante des charges

Les dépenses de fonctionnement, ou charges de gestion, sont, elles aussi, en hausse sensible, de l'ordre de 37,6 M€ entre 2015 et 2019, soit près de 25 % (durant la même période, les produits de gestion ont augmenté de 46,4 M€).

La montée en puissance de la métropole et sa prise en charge des compétences nouvelles est progressive, alors que les CLETC ont organisé et réglé financièrement ce transfert, dès 2016, sur la base des dépenses payées auparavant par ses communes membres : dès lors, la Métropole bénéficie du transfert de produits des communes (cf. baisse du reversement de l'attribution de compensation), sans nécessairement engager pleinement les politiques liées. Cet effet retard, sensible en début de période, s'atténue nécessairement en 2019.

Tableau 14 : Évolution des principaux postes de charge

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	23 106	26 208	32 711	32 415	34 648	+ 10,7 %
+ Charges de personnel	49 838	60 556	66 435	68 809	72 024	+ 9,6 %
+ Subventions de fonctionnement	18 522	17 449	25 398	33 216	34 346	+ 16,7 %
+ Autres charges de gestion	46 382	35 833	33 989	34 262	34 484	- 7,1 %
= Charges de gestion (a)	137 848	140 047	158 533	168 702	175 502	+ 6,2 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change (b)	9 777	43 071	9 303	9 129	8 465	- 3,5 %
= Charges courantes (a + b)	147 624	183 117	167 836	177 831	183 967	+ 5,7 %
Charges de personnel / charges courantes	33,7 %	33 %	39,6 %	38,7 %	39 %	

La montée en puissance de l'EPCI a généré des charges supplémentaires, notamment pour les subventions de fonctionnement qui augmentent de 15 M€, soit de + 85 %, en lien direct avec l'extension des compétences notamment dans les domaines économique et insertion/ social.

Une grande partie de la hausse des charges de gestion est toutefois due à l'augmentation des charges à caractère général et des charges de personnel : + 33 M€, soit + 46 %, ce qui est considérable. Les niveaux atteints et la dilution dans de nombreux postes montrent une maîtrise insuffisante des charges de fonctionnement courant en début de période, comme en matière de ressources humaines, où la dérive est manifeste. Fin 2014, Grenoble-Alpes-Métropole comptait 1 002 agents, et fin 2019, plus de 1 800. Au-delà des transferts d'agents qui ont suivi le transfert des compétences (667 sur trois ans), la Métropole a vu ses effectifs augmenter très fortement. L'EPCI justifie cette hausse par sa montée en puissance et la structuration de son administration qui a dû renforcer de nombreuses fonctions pour y faire face.

⁶⁰ L'article R. 2333-120-18 du CGCT précise la mise en œuvre de la réforme : « Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exerçant l'intégralité des compétences en matière d'organisation de la mobilité, de parcs et aires de stationnement et, pour la totalité des voies, de la voirie, les recettes issues des forfaits de post-stationnement sont reversées à ces établissements publics par les communes ayant institué la redevance de stationnement. Une délibération de l'établissement public détermine avant le 1^{er} octobre de chaque année l'affectation de ces recettes à des opérations définies à l'article R. 2333-120-19. Lorsque la mise en œuvre de ces opérations est réalisée par une commune ayant institué la redevance, la part de recettes affectée lui est reversée par l'établissement public.

Cette hausse globale est par ailleurs atténuée par des modifications d'imputations comptables peu classiques, validées par la DGFiP. La subvention de près 33,8 M€ au SMTC en 2015 (syndicat mixte de transports collectifs, aujourd'hui SMMAG), versée au titre des participations à un syndicat mixte jusqu'en 2015 et imputée parmi les autres charges de gestion, a été scindée, à partir de 2016, en une subvention versée au titre de la participation au remboursement de dette récupérable (15,7 M€, imputée en dépense d'investissement – compte 1687, variation autres dettes et cautionnement), une subvention de fonctionnement de 11,5 M€ et une subvention d'équipement de 4,4 M€. Ce jeu d'écriture n'est pas non plus sans effet sur le niveau de la capacité d'autofinancement brute (CAF). En appliquant la règle de permanence des méthodes et en respectant l'imputation normale de la participation au syndicat mixte des transports (soit 22 M€ en fonctionnement en sus en 2019, au lieu des 11,1 M€ inscrits), les autres charges de gestion augmenteraient de 21 % entre 2015 et 2019.

6.2.3- Une capacité d'autofinancement correcte

La CAF brute (capacité d'autofinancement brute) et l'EBF (excédent brut de fonctionnement) sont des indicateurs classiques pour mesurer les marges de manœuvre d'une collectivité et sa capacité à investir. L'EBF mesure le solde du cycle de gestion courant de l'EPCI (recettes de fonctionnement moins les dépenses de fonctionnement). La prise en compte des charges financières et accessoirement du solde des opérations exceptionnelles permet de calculer la CAF brute.

Tableau 15 : Formation de l'autofinancement à la métropole

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2015/2019
Produits de gestion	219 584	222 434	249 327	252 228	265 974	+ 21 %
- Charges de gestion	137 848	140 047	158 533	168 700	175 502	+ 27 %
= Excédent brut de fonctionnement	81 736	82 387	90 794	83 521	90 469	+ 11 %
<i>en % des produits de gestion</i>	37,20 %	37,00 %	36,40 %	33,11 %	34,01 %	+ 27,1 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 9 283	- 17 116	- 9 020	- 8 192	- 7 436	- 20 %
sub. Exceptionnelle et +/- Autres produits et charges excep. Réels	3 233	5 479	5 415	172	1 715	- 46,9 %
= CAF brute	67 688	61 852	77 381	75 508	84 749	+ 25 %
<i>en % des produits de gestion</i>	30,80 %	27,80 %	31,00 %	29,94 %	31,86 %	+ 24,19 %

Source : comptes de gestion

CAF et EBF se maintiennent à un bon niveau, la CAF représentant en fin de période près de 32 % des produits de gestion, soit un niveau très confortable. Pour autant, ce ratio devra être relativisé compte tenu du changement d'imputation de postes importants (financement du SMTC déjà évoqué, qui majore la CAF brute).

Le système de la dette récupérable a été instauré dans le cadre du transfert de la compétence voirie notamment pour certaines communes. Grenoble-Alpes-Métropole n'a pas transféré la dette des communes, mais rembourse aux communes la dette que celles-ci supportent encore au titre des compétences transférées. Ce remboursement est imputé au compte 1687 (variation autres dettes), et n'est pas comptabilisé au titre des remboursements d'annuité de capital, ce qui majore la CAF nette.

Tableau 16 : Financement des investissements

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	67 688	61 852	77 381	75 501	84 748	367 170
- Annuité en capital de la dette	26 059	42 714	29 264	31 208	31 776	161 121
= CAF nette (A)	41 629	19 138	48 118	44 293	52 972	206 150
+ Taxe d'aménagement	0	815	3 037	4 772	4 858	13 482
+ Fonds de compensation de la TVA	676	5 778	5 003	5 913	7 850	25 220
+ Subventions d'investissement reçues	6 885	10 448	6 924	7 788	5 568	37 613
+ Produits de cession	0	6 988	6 860	7 593	6 184	26 625
+ Autres recettes	1 977	582	15	3 296	1 624	7 494
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	9 538	24 610	21 838	29 362	27 010	112 358
= Financement propre disponible (A+B)	51 167	43 748	69 956	73 655	79 982	318 508
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>162 %</i>	<i>96 %</i>	<i>162 %</i>	<i>142 %</i>	<i>91 %</i>	<i>123 %</i>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement + subventions d'équipement</i>	<i>64 %</i>	<i>53 %</i>	<i>87 %</i>	<i>86 %</i>	<i>68 %</i>	<i>71 %</i>
- Dépenses d'équipement	31 593	45 421	43 161	51 711	87 648	259 534
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	48 450	37 730	37 400	34 171	30 313	188 064
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 86	145 390	- 54	1 903	1 425	148 578
- Participations et inv. financiers nets	- 333	- 1 351	- 6 410	31 203	2 670	25 779
+/- Variation autres dettes et cautionnements	6 220	-134 855	22 610	- 2 151	23175	- 85 001
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 34 678	- 74 095	- 26 751	- 43 181	- 65 250	- 251 871
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	40 098	67 490	30 000	37 000	50 000	204 025

Source : comptes de gestion.

En définitive, le financement des investissements appelle les remarques suivantes :

1. Le niveau de financement propre disponible est de très bon niveau mais il reste assis sur un volume de recettes hors CAF net relativement important, de l'ordre d'un tiers. Or le produit de la taxe d'aménagement, comme les produits de cession notamment, est une recette pérenne mais volatile.
2. La répartition entre les dépenses d'équipement (l'investissement direct de l'EPCI) et les subventions d'équipement de l'EPCI se rééquilibrent au bénéfice des dépenses directes d'investissement, signe de la prise de compétence pleine et entière de l'EPCI et donc d'une montée en puissance des investissements. Le ratio financement propre disponible sur l'ensemble des dépenses d'équipement (dépenses et subventions d'équipement), de l'ordre de 72 % en moyenne, indique un niveau d'investissement quasiment maximum, toutes choses égales par ailleurs, au seuil de soutenabilité en 2019 ⁶¹.
L'ordonnateur indique que dans l'ensemble de ses présentations financières, la Métropole, y compris dans le calcul des soldes intermédiaires de gestion, comptabilise le remboursement en capital de la dette récupérable au titre des remboursements d'annuité de capital, ce qui minore bien la CAF nette et permet une information complète des élus.
3. Comme déjà indiqué, une imputation plus conforme de la subvention de 15,5 M€ au SMMAG et le remboursement de la dette récupérable (7,3 M€ en 2019) impacterait ce ratio qui serait alors égal à 48 % en 2019.⁶²

⁶¹ Les chambres régionales des comptes considèrent qu'un taux entre 60 et 75 % est faible et doit être surveillé, au-delà de 75 % la politique d'investissement est soutenable, offrant des marges de manœuvre à la collectivité à partir de 90 %.

⁶² $48\% = (\text{financement propre disponible} - \text{dette récupérable} - \Delta \text{ subvention SMMAG}) / (\text{dépenses d'investissement} + \text{subventions d'investissement}) = (79,9 - 15,7 - 7,3) / (87 + 30,3)$.

Relativement peu endettée en début de période, la Métropole s'est vu transférer des volumes élevés de dettes avec les transferts de compétences, même si une partie de la dette communale liée à la voirie a été réglée par le dispositif de dette récupérable (formellement, les 52 M€ de dettes liées à la voirie restent dans les budgets communaux, l'annuité est ensuite remboursée par l'EPCI aux communes, sur 15 ans). Par ailleurs, la métropolisation a entraîné des prises de participation importantes (compagnie de gaz et d'électricité, notamment), financées principalement par emprunt. L'encours global au budget principal (BP) a augmenté de 60 % ; cette augmentation est plus importante si l'on considère les budgets annexes, dont certains sont fortement capitalistiques (régie de l'eau, réseaux de chaleur et parc en ouvrage notamment).

Pour autant, le taux d'intérêt apparent au BP est modéré à faible, conséquence de la restructuration de la dette.

Tableau 17 : Évolution de la dette entre 2015 et 2019

En k€	2015	2016	2017	2018	2019
Charges d'intérêt et pertes nettes de change	9 777	43 071	9 303	9 129	8 465
Taux d'intérêt apparent du budget principal	2,20 %	7,10 %	1,60 %	1,50 %	1,43 %
Encours de dette budget principal au 31 déc.	412 962	602 982	584 543	592 486	591 276
Capacité de désendettement du BP	6,1	9,7	7,6	8,2	7

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

Porté à près de 75 % par le budget principal, l'encours consolidé s'élève à 806 M€ en 2019.

Exprimée en années (encours de dette divisé par la CAF brute), la capacité de désendettement est un indicateur pertinent pour mesurer la soutenabilité de la dette constituée et apprécier les marges de manœuvre de la collectivité ainsi que sa capacité à poursuivre sa politique d'investissement.

Tableau 18 : Volume de dette au 31 décembre 2019 par budget

en Million d'euros	CAF Brute	Dette	Part du budget dans la dette globale	Capacité de désendettement (en année)
Budget principal	84	585	73,4 %	7,0
régie assainissement	14	469	5,7 %	3,1
Déchets	11	5	0,7 %	0,5
Eau potable	13	59	7,4 %	4,5
locaux économiques	1	6	1,0 %	17,6
stationnement en ouvrages	4	40	5,0 %	9,7
régie réseau de chaleur	4	45	5,6 %	9,5
GEMAPI	1	2	0,2 %	1,3
TOTAL budgets annexes	50	203	25,7 %	4,2
Ensemble des budgets	135	788	100 %	6,0
Capacité de désendettement des budgets Principal + Déchets + locaux éco (M57⁶³)				6,3

Sources : comptes de gestion, retraitement CRC

⁶³La capacité de désendettement est un indicateur très utilisé pour les comparaisons entre collectivités, il est d'usage qu'il soit également calculé sur des budgets consolidés. Pour autant, les dettes en question, souscrites pour des projets très différents, ne sont pas forcément comparables. C'est l'objet des différentes nomenclatures comptables que de prendre en compte ces différences de cycle d'exploitation et d'investissement. En ne retenant que les budgets en M57 (budget principal, budget déchets et budget opérations d'aménagement), la capacité de désendettement est de 6,3 années.

Pour une capacité de désendettement calculée entre neuf ans et 12 ans, les chambres régionales des comptes considèrent que l'endettement est trop élevé et qu'il convient de le réduire entre six et neuf ans, il est important et doit être surveillé. Les derniers PLF fixent le seuil critique pour les métropoles à 10 ans.

Fin 2019, la collectivité est dans une situation plutôt favorable, le taux calculé se situant entre sept ans pour le budget principal, six ans pour le budget consolidé et 6,3 années pour les budgets en M57.

Pour autant, la prise en charge hors CAF brute de charges d'investissement importantes (SMMAG) majore le ratio de 1,5 année, ce qui reste confortable mais doit inciter la collectivité à la prudence, alors que certains investissements importants doivent être programmés (renouvellement des outils industriels déchets, parts de la CCIAG, Actis 38 – office habitat-, sortie des concessions d'aménagement, projet de nouveau siège).

6.3- L'impact de la crise sanitaire⁶⁴

Le confinement de deux mois engagé mi-mars 2020 a eu des conséquences importantes sur l'activité économique, et donc également sur l'EPCI. L'impact financier est direct et indirect et il affecte les dépenses comme les recettes de l'EPCI.

6.3.1- Une hausse des dépenses effectives de Grenoble-Alpes-Métropole en 2020 de 7,5 M€

Comme tout employeur, l'EPCI a dû adapter les conditions de travail de ses agents, tant sur le plan sanitaire qu'en termes d'organisation du travail. 2,3 M€ de dépenses ont été engagées pour l'achat de masques, de gel et autres fournitures de protection ainsi que pour des prestations supplémentaires en informatique (130 k€) et de nettoyage, la délocalisation des conseils à Alpeexpo (90 k€). Par ailleurs, la mise en œuvre de pistes cyclables temporaires a coûté 22 k€.

L'EPCI apporte également un soutien en fonctionnement à quelques organismes liés, pour 1,2 M€ :

- ♦ 0,5 M€ de subventions supplémentaires au budget annexe stationnement en ouvrage pour assurer son équilibre réglementaire et 42 k€ pour le budget annexe SPEE ;
- ♦ 0,3 M€ de subvention complémentaire à l'office du tourisme pour compenser la baisse de taxe de séjour ;
- ♦ 0,25 M€ pour le versement de soldes de subventions en anticipation ;
- ♦ 0,13 M€ pour les dispositifs d'hébergement d'urgence ;
- ♦ 30 k€ de subvention accordée à la Banque alimentaire ;
- ♦ 25 k€ pour le fonds d'aides aux jeunes.

Au titre de sa compétence développement économique, GAM a rapidement mis en place, fin avril, des dispositifs de soutien aux très petites entreprises (TPE), via des systèmes d'aides assez souples, pour un montant consolidé de 4 M€ :

- ♦ le fonds de solidarité métropolitain qui s'adresse aux TPE de moins de dix salariés du secteur du commerce et du tourisme, y compris l'événementiel, considérant qu'il s'agit des secteurs les plus directement et, possiblement les plus longuement affectés par la crise. Il prévoit une subvention de 1 000 € qui a été portée à 2 000 € pour les

⁶⁴Sur la base des données disponibles en novembre 2020.

activités restaurants, cafés et hébergement est versée sous conditions⁶⁵. 1 400 dossiers ont été traités pour un total de subvention versée de 1,97 M€, abondés de 0,5 M€ supplémentaires à l'automne ;

- ♦ un abondement de 0,55 M€ des subventions pour les organismes intervenant sur des prêts d'honneur ainsi que 0,15 M€ supplémentaires en avances remboursables ;
- ♦ une participation à hauteur de 2 € par habitant (soit 0,9 M€) au fonds régional d'avances remboursables à destination des entreprises.

Début novembre 2020, les taux d'exécution des budgets d'investissement n'indiquent pas de sous consommation particulière ce qui signifie que la crise n'a pas affecté les investissements en cours. Ce constat devra être confirmé à la clôture de l'exercice.

6.3.2- Une baisse de recettes estimée à fin 2020 à 3,3 M€

Concernant les recettes de fonctionnement, les pertes sont estimées à 3,3 M€, dont 0,8 M€ en pertes de fiscalité :

- ♦ 0,5 M€ de produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), soit 10 % du montant prévu ;
- ♦ 0,3 M€ de taxe de séjour ;
- ♦ 0,7 M€ sur le produit du forfait de post-stationnement (FPS) ;
- ♦ 0,4 M€ sur les droits de voirie suite aux exonérations envisagées pour les commerces et restaurants et des pertes liées à l'arrêt d'activités (déménagements, travaux) ;
- ♦ 0,1 M€ d'exonération de loyer pour les entreprises locataires de la métropole ;
- ♦ 0,38 M€ de recettes des politiques sportives composées principalement des entrées de la patinoire Pôle Sud et de la location des heures de glace ;
- ♦ 1 M€ pour le report du versement de dividendes de la SEM GEG.

Globalement, entre pertes de recettes et hausse des dépenses et participations de soutien, le coût estimé pour l'EPCI, en 2020, est de près de 10,5 M€, ce qui est loin d'être négligeable.

6.3.3- Le risque d'un impact indirect élevé sur le budget 2021

2020 est la première année de la pandémie, et certaines conséquences financières seront manifestes en 2021, quand les bilans 2020 seront clôturés, indépendamment de la poursuite de la crise sanitaire actuelle.

Un des risques les plus importants réside dans la perte de recettes du SMMAG, doublement impacté par, à la fois, la baisse des recettes de ventes de titres (titres unitaires, abonnements), et la baisse importante du versement mobilité lié à la sortie de l'assiette des salariés en chômage partiel pendant la crise sanitaire. La perte sur le produit du versement mobilité est estimé à 7,3 M€ (revu à 6 M€ début novembre). La baisse de recettes de vente des titres comme les surcoûts liés à la mise à niveau en termes de protection sanitaire des usagers et des personnels s'élèverait à 10 M€. Cette dernière estimation apparaît élevée, elle sera mesurée plus précisément en fin d'année 2020.

Quoiqu'il en soit, en tant que principal membre, la Métropole pourra être appelée au soutien du SMMAG.

⁶⁵ Avoir un CA inférieur à 1 000 000 € HT et un bénéfice imposable inférieur à 60 000 € sur le dernier exercice clos. Avoir débuté son activité avant le 1^{er} février 2020. Avoir subi une perte supérieure ou égale à 50 % du CA sur les mois de mars, avril ou mai 2020 par rapport au même mois 2019. Justifier d'un investissement d'au moins 1 000 € (ou 2 000 € pour les entreprises éligibles à la subvention bonifiée à 2 000 €).

Il en est de même, mais pour des sommes moindres, pour les organismes culturels et sportifs qui dépendent de GAM (MC2, Hexagone, Alpexpo), et dont les pertes de recettes devront être compensées au risque de voir ces structures en très grande difficulté s'acheminer vers une cessation d'activité.

Sur le plan de la fiscalité économique, des estimations sont produites par des cabinets spécialisés (cabinet Klopfer), avec des fourchettes d'impact et des probabilités de réalisation variables : GAM projette par précaution un risque estimé à 15 % de la CVAE en 2021, et autant pour la CFE en 2022 (le produit de la CVAE et de la CFE était respectivement de 40 et 69 M€ en 2019).

Dans l'hypothèse où les dispositifs actuels seraient reconduits et l'EPCI appelé au soutien d'organismes qu'il contrôle, le coût pourrait être supérieur à 30 M€ en 2021.

6.4- Conclusion de l'analyse financière rétrospective et perspectives

L'objectif que s'est fixé la Métropole en début de période (CAF nette / dépenses d'investissement > 20 %) est atteint en fin de période (taux de 60 % en 2019), mais la prise en compte de l'annuité de dette récupérable (sur la CAF nette) et la subvention d'investissement du SMMAG (sur la CAF brute) le modifierait très sensiblement : il atteindrait 26 % en 2019, soit un niveau nettement moins confortable.

Si l'effort d'investissement soutenu de la métropole durant la période doit être salué, la chambre préconise un contrôle des charges courantes plus affirmé pour maîtriser leur dérive qui prive l'EPCI de marge de manœuvre et pourrait obérer sa capacité d'investissement à moyen terme. Par ailleurs, l'impact financier de la crise sanitaire reste supportable en 2020, mais ses conséquences incertaines à moyen terme invite à la prudence.

L'endettement de la Métropole reste mesuré mais doit être surveillé (capacité de désendettement entre 7 et 8,5 ans), notamment dans la perspective des investissements lourds qui sont programmés.

7- LA POLITIQUE « DÉCHETS » ET SON FINANCEMENT

7.1- Une politique des déchets volontariste

La fusion des trois EPCI en 2014⁶⁶ dotés de modes de collecte et de traitement des déchets différents, a été saisie comme une opportunité par le nouvel exécutif pour, d'une part, engager une harmonisation et gagner ainsi en efficacité et, d'autre part, initier une large réflexion et arrêter une stratégie partagée pour une politique de gestion des déchets volontariste et innovante.

En 2014, coexistaient sur le territoire de la nouvelle communauté d'agglomération une collecte en porte à porte (PAP)⁶⁷ et une collecte globale via des apports volontaires en points de regroupement (PDR)⁶⁸, principalement sur le territoire de l'ancienne communauté d'agglomération et de l'ancienne communauté de communes du Sud Grenoblois, alors que la

⁶⁶ Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole, communauté de communes des Balcons Sud Chartreuse et communauté de communes du Sud Grenoblois.

⁶⁷ Majorité des 24 communes de Grenoble-Alpes-Métropole pour les déchets recyclables (hors verre) et les ordures ménagères résiduelles (OMR).

⁶⁸ Pour quelques communes ou quartiers de ville.

communauté de communes des Balcons sud Chartreuse généralisait la collecte en points d'apports volontaires (PAV), semi enterrés pour les ordures ménagères résiduelles (OMR), ou aériens pour les déchets recyclables. Pour la collecte en PAP, en régie pour une partie des communes, externalisée pour les autres, la conteneurisation n'était ni généralisée ni uniforme⁶⁹. La collecte en PRD ou PAV était également soit gérée en régie, soit confiée à des prestataires via des marchés de prestation de service. Seule la collecte du verre était quasi uniforme sur tout le territoire, gérée par apports volontaires, et collectée via des marchés de prestation de service, sauf à Grenoble où la collecte était effectuée en régie.

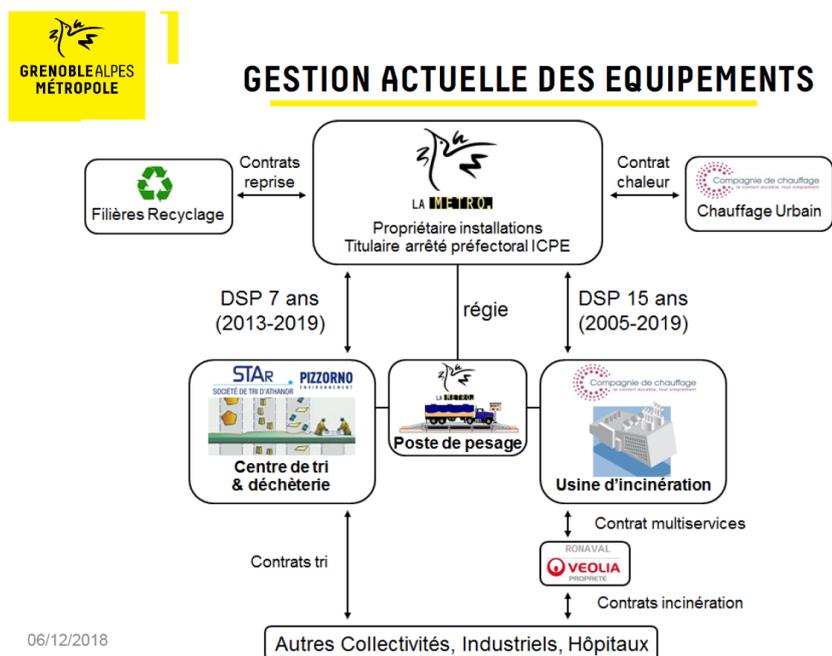
Le traitement et l'élimination des déchets de la communauté d'agglomération GAM étaient réalisés au sein de ses propres installations, partiellement utilisées à l'époque par les deux autres communautés de commune :

- ✓ un centre de tri des déchets composé de deux lignes de tri distinctes : une ligne de tri des déchets recyclables (capacité technique 40 000 t/an) et une ligne de tri des ordures ménagères résiduelles (flux OMR) d'une capacité technique 100 000 t/an avec extraction de la fraction fermentescible (FFOM) destinée au compostage (site de La Tronche) ;
- ✓ une usine d'incinération et de valorisation énergétique (capacité 185 000 t/an – valorisation par cogénération) pour le traitement des refus de tri et de la fraction non compostable des ordures ménagères, ainsi que de certains flux compatibles collectés dans les déchèteries (site de La Tronche) ;
- ✓ un centre de compostage situé à Murianette, assurant notamment le traitement des résidus compostables issus du centre de tri.

Ces installations industrielles sont anciennes (centre de tri initial construit en 1989, UIVE en 1972 et rénovée en 1993, usine de compostage en 1996) et, même si elles ont fait l'objet d'une maintenance très suivie, elles doivent être remplacées, ce qui a conduit GAM à se rapprocher de ses partenaires isérois sur les déchets pour engager, avec eux, une réflexion relative à la démolition des équipements lui appartenant, puis la reconstruction et l'exploitation de nouveaux équipements restant sa propriété. Ainsi, dès 2015, la réflexion a été engagée pour reconstruire et redimensionner ces équipements majeurs, structurants de la politique déchets du territoire. Les premières procédures d'achats (voir infra) ont été initiées dans ce cadre en 2018 pour anticiper également les fins de contrat des exploitants. Ainsi, en 2018, le centre de tri est exploité par STAR (société de tri d'Athador, groupe Pizzorno), via une DSP. L'UIVE est exploitée par une société d'économie mixte (SEM), la compagnie chauffage intercommunal de l'agglomération grenobloise (CCIAG), également dans le cadre d'une DSP. L'échéance des deux contrats a été atteinte le 30 avril 2020 (après prolongation des deux contrats dont l'échéance était le 31 décembre 2019).

⁶⁹ Pour illustration, les usagers de GAM avaient la possibilité d'acheter leurs propres bacs.

Figure 2 : Gestion des équipements de traitement et d'élimination des déchets, en 2018



Source : GAM, 2018

Globalement, en 2015, le volume collecté et traité par le service public des déchets ménagers et assimilé est de l'ordre de 245 000 tonnes par an, dont 111 000 tonnes issus des déchèteries. Les taux de collecte par habitant hors déchèteries, 301 kg/hab/an, sont dans la norme basse des collectivités de même taille. À contrario, avec 205 kg/hab/an, le taux de captation de déchets sur les déchèteries est supérieur aux moyennes, du fait notamment de l'accueil des artisans et des déchets municipaux (estimés par les services entre 10 % et 40 % des apports en déchèterie -cf. feuille de route 2016-2021 des déchets-). Ces derniers sont considérables, alors qu'ils relèvent en principe d'une filière de collecte spécifique aux professionnels, ils échappent de fait à toute tarification, ce qui n'est pas sans conséquences sur le financement de la politique et sur l'équité entre professionnels et entre communes⁷⁰.

Sur ces bases et sans remettre en question les modes de collecte et l'organisation locale de la gestion des déchets, GAM a su mettre à profit l'extension de son périmètre pour rationaliser et optimiser les modalités d'organisation (fréquence et circuits de collecte par exemple), massifier les achats (reprise des différents marchés), et repenser dans un cadre élargi une stratégie nouvelle avec la mise en place d'une « feuille de route 2016-2021 ». Portée par le vice-président aux finances et le vice-président en charge de la prévention, de la collecte et de la valorisation des déchets, elle a été adoptée le 29 janvier 2016, après présentations et discussions en conférence des maires. Elle fixe deux objectifs à atteindre dès 2021 : la réduction de 15 % du tonnage produit sur la collecte résiduelle et l'augmentation de dix points de la valorisation matière. Elle définit six axes et actions sous-jacentes⁷¹, chiffrés à un montant total de 58 M€, dont notamment 5,5 M€ pour l'axe 2, 19 M€ pour l'axe 4 et 25 M€ pour l'axe 3.

⁷⁰ La commune de Grenoble, par exemple, gère en partie sa propre filière de déchets issus des centres techniques municipaux.

⁷¹ Axe 1 : préparer l'avenir : quel système de gestion des déchets ? quels nouveaux outils de traitement (démarche partenariale associant plusieurs territoires du sud Isère pour mutualiser les installations, redéfinition des outils industriels de traitement, leur dimensionnement et le choix des process techniques sur la base des gisements prévisibles) ?

Axe 2 : renforcer valorisation et prévention (réduire la quantité de déchets produits et améliorer le tri (compostage à domicile, développement du compostage collectif, défi des ménages, ...), simplification des gestes de tri,

Cette feuille de route a servi de base à la construction du schéma directeur des déchets (SDD), adopté en novembre 2017, après 18 mois d'un travail très conséquent sur le plan technique (chiffrage des nombreux scénarios étudiés, prospective sur les tonnages à traiter, évaluation des partenariats à établir) et une très large concertation avec les habitants et plus généralement avec les usagers (animation de dix groupes de travail thématiques, deux concertations citoyennes qui ont réuni 450 participants, création d'un comité d'usagers).

Dans un délai très court, Grenoble-Alpes-Métropole a su faire de la fusion de trois EPCI une opportunité en termes de politique des déchets et fixer une stratégie claire et volontariste, élaborée suite à une concertation importante.

La délibération du schéma directeur des déchets fixe des objectifs très ambitieux, en matière de réduction des déchets (diviser par deux le poids de déchets résiduels produits par habitant à l'horizon 2030), de valorisation (augmenter de 48 % à 67 % la part du recyclage), de maillage et de qualité des déchèteries (création de 14 nouvelles déchèteries, notamment), d'incitation à la réduction et au tri avec la mise en place d'une TEOM incitative. Enfin, la perspective du lancement de la reconstruction du centre de tri et de l'UIVE est fixée à 2020, avec un chiffrage des investissements ⁷². Une estimation des coûts de fonctionnement induits est également donnée. À titre indicatif, le principe d'une subvention d'équilibre du budget principal vers le budget annexe qui s'inscrit dans la durée, à hauteur de 2,5 M€, est aussi proposée.

7.2- Le financement de la politique déchets

Un budget annexe collecte et traitement des déchets a été créé en 2013 pour isoler la politique déchets et mieux suivre son financement avant la fusion avec les autres EPCI. Le financement des quelques emprunts souscrits par GAM a été transférés du budget principal au budget annexe, pour un montant total restant à couvrir de 17,5 M€ en 2014, impliquant une capacité de désendettement d'à peine plus de deux années pour le budget annexe, soit une situation très favorable. Cette situation s'améliorera durant la période sous revue, GAM n'ayant pas eu recours à l'emprunt entre 2015 et 2019.

7.2.1- Des charges en forte hausse

L'augmentation des charges de gestion de près de 7,5 M€ entre 2014 et 2019 s'explique par la mise en place de nouvelles mesures, liées à la feuille de route 2016-2021 : prestations d'accompagnement à l'amélioration du tri, gestion de la mise en place de la gratuité des bacs et des composteurs, suivi du programme de rénovation des déchèteries et, surtout, mise en place des projets de collecte des bio-déchets qui génère une hausse substantielle des contrats de prestation de service.

sensibilisation ciblée sur les secteurs défaillants, expérimentation de nouvelles filières de collecte, notamment les biodéchets des particuliers).

Axe 3 : améliorer, rationaliser la pré-collecte et la collecte et renforcer l'incitation (Rationaliser les collectes, préparer la mise en place de formes de tarifications incitatives, déploiement de la redevance spéciale, fourniture des bacs de collecte auprès des usagers, politique RH de montée en compétence et de lutte contre l'absentéisme).

Axe 4 : mettre en place un nouveau schéma métropolitain des déchèteries (moderniser le parc des déchèteries).

Axe 5 : maintenir les outils de traitement dans l'attente de leurs évolutions (GER pour 9,2 M€).

Axe 6 : renforcer le pilotage et l'évaluation.

⁷² Réalisé par le cabinet qui a accompagné GAM pour la réalisation du schéma directeur, le chiffrage du centre de tri (22 M€), et de l'UIVE (138 M€), seront très rapidement remis en cause par les travaux complémentaires et spécifiques menés par un autre bureau d'étude mandaté pour détailler ces opérations délicates de reconstruction sur site : l'investissement du centre de tri sera réévalué à 30 M€, celui de l'UIVE à 142 M€.

La mise en place de la collecte des biodéchets a généré une hausse des coûts de gestion de 4 M€ en 2019 (+ 4 M€), ces dépenses de fonctionnement étant amenées à augmenter⁷³. Dans sa réponse, la Métropole dit avoir conscience de cet enjeu qui est cœur du dialogue de gestion entre la direction générale et la direction de la collecte et du traitement des déchets. Pour faire face aux investissements nécessaires, à la mise en place de normes coûteuses et aux difficultés de la filière mondiale du recyclage, elle a lancé un travail de prospective financière.

Les charges de personnel sont stables (exploitation en régie directe pour la collecte), pour atteindre 17 M€ en 2019. Elles représentent 30 % des charges de gestion, soit un niveau modéré. L'augmentation des charges tient principalement aux charges à caractère général, et notamment à la hausse de 6 M€ sur la période des contrats de prestation de service. Les gisements d'économies, si elles sont possibles, sont à trouver dans ces contrats très divers.

Tableau 19 : Équilibre de gestion du budget annexe des déchets

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion	58 116	57 534	68 907	67 595	66 657	67 536
<i>dont subventions d'équilibre</i>	5 033	4 502	4 000	3 619	3 182	2 737
<i>Dont autres subventions</i>	3 859	3 068	5 624	4 663	2 864	3 907
<i>total subventions</i>	8 892	7 569	9 624	8 283	6 045	6 644
<i>Dont TEOM</i>	39 924	40 507	48 606	49 347	50 501	52 100
Charges de gestion	49 203	48 733	50 088	52 352	52 611	56 063
Excédent brut de fonctionnement.	8 913	8 801	18 819	15 243	14 046	11 474
en % des produits de gestion	15,3 %	15,3 %	27,31 %	22,55 %	21,07 %	16,99 %
EBF sans sub. équilibre	3 879	4 299	14 818	11 623	10 864	8 736
en % des produits de gestion	6,7 %	7,5 %	21,5 %	17,2 %	16,3 %	12,9 %

Source : comptes de gestion 2014 – 2019.

7.2.2- Des recettes qui évoluent à terme moins vite que les dépenses

Pour réinitialiser un cycle qui se veut plus vertueux en termes d'équilibre des charges d'exploitation et de recettes d'exploitation, GAM décide dès 2014 de verser une subvention d'équilibre au budget annexe de 5 M€, celle-ci étant appelée à décroître de 500 k€ chaque année jusqu'en 2019, période qui doit être mise à profit pour mettre en place les mesures correctives (cf. engagement DOB 2015, lequel prévoit également de ne pas augmenter la TEOM).

La délibération du 29 janvier 2016 sur la feuille de route déchets inscrit dans la durée ces subventions d'équilibre du budget principal vers le budget annexe (repris également dans la délibération sur le schéma directeur déchet en novembre 2017), en lien avec les besoins nécessaires à la mise en œuvre de la feuille de route, et indépendamment des grands projets d'investissement : « *Le budget annexe dispose d'une subvention du budget général pour 2016 s'élevant à 4,5 M€ en 2015 et atteindra en 2019 la valeur de 2,5 M€ pour s'y maintenir afin de contribuer aux obligations d'actions relevant des contraintes de police ou sanitaires et dispenser des actions d'éducatives populaires contribuant à la réduction des déchets et à l'agrément de la vie quotidienne.* » Les délibérations successives, actant chaque année cette subvention (6 février 2015, 4 mars 2016, 17 mars 2017, 2 février 2018 et 9 février 2019), ne fixent ni les règles de calcul ni les modalités de versement des dépenses du service.

⁷³ Mi 2020, 55 500 foyers font l'objet d'une collecte des déchets alimentaires, soit le tiers de la cible. Le coût de collecte et d'équipement est évalué à 3,58 €/hab desservi.

Financé par la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères), le service de collecte et de traitement des déchets est un service public administratif et la légalité des subventions d'équilibre n'est pas contestée⁷⁴. Pour autant, l'équilibre du budget annexe Déchets, qui dispose par ailleurs de sources de financement propre à ce service, ne peut pas s'envisager dans la durée avec l'appoint d'une subvention versée d'un budget qui n'a pas vocation à financer la politique des déchets. Le service peut être financé par ses usagers, avec des vertus incitatives sur la réduction des déchets. C'est d'ailleurs un des arguments mis en avant par GAM pour la mise en œuvre de la TEOMi dans la délibération du schéma directeur des déchets : « *La mise en place de la TEOMi permettra l'application du principe « pollueur-payeur » sur une partie de la contribution des usagers au financement du service d'élimination des déchets* ». Ce projet de mise en place de la TEOMi reste à ce jour peu chiffré quant au coût de sa mise en place et à son rendement (plusieurs scénarios ont été proposés, non validés à ce jour), sachant que le passage à la TEOMi fige provisoirement les taux lors de sa mise en œuvre.

S'agissant de la TEOM, son augmentation fait suite à l'harmonisation des taux, décidée suite à la fusion des trois EPCI en 2014 où coexistaient deux types de fiscalité (taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères), et une dizaine de niveau de taux différents. À ce niveau (8,30 %), le taux appliqué sur le territoire reste inférieur de deux points à celui appliqué en France métropolitaine, hors Île-de-France (10,36 %⁷⁵).

En 2019, le rendement annuel d'un point de TEOM est de 6,25 M€.

Avec le souci que les différents producteurs de déchets contribuent à leur niveau au financement de la politique, GAM a décidé en 2011 la mise en place de la redevance spéciale qui s'applique à tous les producteurs de déchets non ménagers (entreprises, services municipaux, administrations). Après un déploiement auprès des plus gros producteurs privés de déchets, l'année 2013 a été l'occasion de mettre en place ce dispositif auprès des établissements publics. En 2015, après un travail d'évaluation et de conseils d'optimisation partagée avec chaque site, l'ensemble des établissements scolaires du secondaire et les établissements universitaires desservis par la Métropole a conventionné à la redevance spéciale pour bénéficier du service public de collecte de leurs déchets. En 2017, les établissements des communes ont été intégrés à la redevance spéciale. Par ailleurs, depuis le 1^{er} août 2019, les centres techniques municipaux et les artisans qui apportaient leurs déchets professionnels en déchèterie sont réorientés vers des filières de traitement plus conformes, l'impact financier de ces dispositions importantes n'est pas encore mesurable en termes de hausse des recettes (redevance spéciale, facturation des intrants en déchèterie), et de baisse des coûts (fonctionnement des déchèteries, tonnages traités).

Concrètement, en 2019, la mise en œuvre de la redevance spéciale apporte une recette de 2,3 M€ au budget annexe, recette amenée à se maintenir voire à augmenter.

Enfin, à la faveur de projets porteurs et innovants, GAM a pu profiter d'autres subventions, et notamment de CITEO (ex. Ecoemballage), pour une moyenne de 3,5 M€ par an.

⁷⁴ L'article L. 2224 du CGCT dispose que «< Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.>> à savoir les SPIC –services publics industriels et commerciaux- saufs exceptions listées précisément, dont le financement d'un investissement important.

⁷⁵ Page 99 du « guide statistique 2018 de la fiscalité locale » d'octobre 2019 de la DGCL.

7.2.3- Un excédent brut d'exploitation assez faible

L'excédent brut d'exploitation (EBE), différence entre les recettes de fonctionnement et les charges de fonctionnement, s'améliore sensiblement en milieu de période, à la faveur d'une hausse de la TEOM, principale recette du budget et qui atteint 48 M€ en 2016 (+ 8 M€ par rapport à l'année précédente pour une hausse de 1,22 points de la taxe. Pour autant, malgré la subvention d'équilibre du budget principal, l'EBE reste à un niveau assez faible⁷⁶ de 17 % des produits de gestion en 2019 après une hausse en 2016 rapidement infléchi par le coût des politiques nouvelles.

Sans la subvention d'équilibre du budget principal, l'EBE ne représente que 12,9 % des produits de gestion.

Globalement, le dynamisme de la politique de collecte et de traitement des déchets et son caractère innovant, en lien avec les objectifs très ambitieux que s'est fixé GAM en termes de réduction de production de déchet, est générateur de coûts importants, alors que les gisements d'économie sont ténus. Le niveau de recettes doit donc être adapté par une contribution au juste coût des différents contributeurs.

La chambre invite GAM à prendre les dispositions à même d'assurer un niveau de fonctionnement du budget annexe à la hauteur de l'ambition des politiques menées, sans subventions d'équilibre, et notamment à valoriser au niveau adapté l'ensemble des prestations de collecte.

7.3- Le financement des investissements

7.3.1- Une capacité de financement propre réduite, mais un endettement quasi nul

La CAF brute (capacité d'autofinancement brute) correspond à l'excédent issu du fonctionnement courant (EBF – frais financiers). Après déduction du remboursement de l'annuité de la dette, la CAF nette mesure la capacité à financer les investissements courants. Compte tenu du très faible niveau d'endettement du budget annexe des déchets, et le fait que le remboursement des emprunts anciens se fait via une subvention d'investissement (variation autres dettes et cautionnements), CAF brute et nette sont quasi identiques. La capacité à réellement investir bénéficie également des recettes d'investissements, ici réduites au FCTVA (fond de compensation de la TVA), corrélé par construction aux investissements de l'année précédente.

Tableau 20 : Financement des investissements courants du budget annexe des déchets

k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF brute	8 500	8 344	18 342	15 001	13 856	11 399
CAF nette	8 490	8 168	18 165	14 824	13 680	11 223
Financement propre disponible	9 357	9 088	20 110	15 661	15 548	13 177
- Dépenses d'équipement	5 115	6 328	6 370	5 777	11 617	9 781
- Var. autres dettes et cautionnements ⁷⁷	2 111	1 942	3 483	2 687	2 687	515
capacité de financement propre	1 894	239	9 712	7 105	1 106	2 495

Source : Comptes de gestion budget annexe des déchets.

⁷⁶ Les chambres régionales des comptes considèrent comme satisfaisant un taux entre 20 % et 22 %.

⁷⁷ Ce poste correspond au remboursement des emprunts souscrits par le budget principal de Grenoble Alpes Métropole et transférés au budget annexe au moment de sa création. Si la dette avait été supportée par le budget annexe, son remboursement grèverait la CAF, ce qui n'est pas le cas ici : la CAF est surévaluée, pour un montant modeste en 2019 (500 k€).

Rapporté au recettes de gestion, le niveau de CAF est relativement peu élevé. Il contribue à couvrir les investissements de base en début de période, et la hausse de la TEOM en 2016 permet d'engager les investissements liés à la feuille de route 2016 – 2021, notamment le renouvellement du parc des bacs traditionnels, les conteneurs pour la collecte des bio-déchets alimentaires et les composteurs mis à disposition gratuitement des habitants. Le renouvellement du parc de matériel roulant se poursuit avec des camions fonctionnant au gaz naturel véhicules (GNV). Enfin, les opérations de reconstruction des déchèteries sont engagés comme les travaux de sécurisation incendie du centre de tri.

En fin de période, dès lors que le rythme d'investissement est conforme aux orientations données par la feuille de route, la capacité de financement propre est très faible après avoir financé les investissements conduits pour honorer cette feuille de route (de l'ordre de 50 M€ pour les axes 1 à 6).

7.3.2- Des provisions importantes pour financer les investissements structurants

La hausse de la TEOM et l'excédent qu'elle génère provisoirement, conjugués à la subvention d'équilibre versée par le budget principal, ont permis de dégager en 2016 et 2017 un résultat de fonctionnement important, supérieur à 14 M€ chaque année. GAM a décidé de provisionner au budget annexe 15 M€, au titre des dépréciations d'actif, en prévision des lourds investissements à venir pour renouveler l'UIVE et le centre de tri. Une nouvelle provision, de 3 M€, sera effectuée en 2020.

Conformes dans leur mode de passation aux prescriptions du CGCT et à l'instruction M57, les délibérations ad hoc ont été prises. Elles explicitent bien l'intention de constituer une réserve en prévision de ces investissements (extrait de la délibération du 29 septembre 2017, adoptée à l'unanimité « *Les provisions de droit commun constituent des opérations d'ordre semi-budgétaires. Elles sont retracées, en dépenses au chapitre 68 « dotations aux provisions ». La non budgétisation de la recette permet une mise en réserve de la dotation. Elle reste donc disponible lors de sa reprise pour financer les travaux de renouvellement* »). Pour autant, la notion de dépréciation d'actif semble ici peu adaptée.

La constitution de ces provisions, dont le montant est largement couvert par la subvention du budget principal qui s'élève à plus de 17 M€ entre 2014 et 2017, a permis d'abonder fortement le fonds de roulement du budget annexe déchet qui atteint plus de 200 jours de fonctionnement du budget en 2019⁷⁸, dont ce n'était pas l'objet à l'origine (« *contribuer aux obligations d'actions relevant des contraintes de police ou sanitaires et dispenser des actions d'éducatives populaires contribuant à la réduction des déchets et à l'agrément de la vie quotidienne* »), mais qui contribuera au financement des lourds investissements structurants.

Tableau 21 : Fond de roulement du budget annexe déchets

k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement	4 659	4 898	14 611	21 715	22 822	25 351
nb jours de charge	35	37	106	151	158	165
Trésorerie	11 352	11 596	16 259	21 924	25 733	31 226
nb jours de charge	83	86	117	152	178	203

Source : comptes de gestion 2014-2019.

⁷⁸ Les chambres régionales des comptes considèrent qu'un ratio inférieur à 30 jours est très insuffisant, et un ratio supérieur à 90 jours excessif.

7.3.3- La soutenabilité des investissements prévus

Les premières ébauches de prospective financière sur la soutenabilité des investissements projetés ont été menées par GAM, dans le contexte de grande incertitude sur le coût d'aboutissement final du projet UIVE (démolition et reconstruction de l'outil).

L'avant-projet de prospective conclut à la soutenabilité des projets à environnement stable (maintien de la TEOM à son niveau actuel, notamment), à la faveur d'un endettement en début de période quasi nul et de la possibilité que s'est donnée GAM de rappeler 18 M€ de provisions constituées à cet effet, mais sous réserve d'accepter dès 2024 un niveau de CAF net très bas, voire insuffisant, et donc de s'interdire tout développement de la politique déchets.

Par ailleurs, la prospective est basée sur des hypothèses très optimistes : niveau des recettes liées à la vente de vide de four élevé, maintien d'une dynamique des bases qui fait évoluer favorablement le rendement de TEOM, maintien de TEOM alors qu'un projet de TEOMi est en cours, sans réel chiffrage de son coût de mise en place, hausse très contenue des charges (avec notamment des charges de personnel quasi stables). La prospective retient également (et surtout) des hypothèses de recours à l'emprunt basé sur un investissement pour l'UIVE à 180 M€, quand le projet UIVE a été déclaré sans suite en 2019 pour un montant bien supérieur, à 215 M€.

Enfin, la projection budgétaire s'équilibre sur la base d'un soutien de 2 M€ par an du budget principal vers le budget annexe, soutien réglementaire mais qui ne contribue pas au financement du service par les usagers.

Globalement, l'appel à l'emprunt d'ici à 2025 s'élèverait à plus de 135 M€, et malgré les hypothèses favorables retenues, la capacité de désendettement serait supérieure à 17 ans en moyenne, entre 2025 et 2030.

Recommandation n° 5 : veiller à la soutenabilité du programme d'investissement du budget annexe déchets par la mise en œuvre d'un financement adapté, et d'un programme d'économies de fonctionnement.

7.4- Le renouvellement des grands équipements

La vétusté ou la non-conformité anticipée aux normes européennes des deux grands équipements de traitement des déchets sur le territoire métropolitain - le centre de tri des déchets (CDT), créé en 1995, et l'unité d'incinération et de valorisation énergétique (UIVE), créé en 1972 et rénovée en 1993 - a amené GAM à se rapprocher de ses partenaires historiques isérois en matière de déchets pour engager, avec eux, une réflexion relative à la démolition desdits équipements qui lui appartiennent, puis la reconstruction et l'exploitation de nouveaux équipements qui resteront sa propriété.

Le calendrier initial du projet décrit dans la feuille de route prévoyait la constitution du partenariat avant 2018, le lancement de deux marchés globaux de performance fin 2018 et une négociation avec les candidats en 2019 pour une attribution en 2020 afin d'assurer une mise en service du nouveau CDT en 2023 et de la nouvelle UIVE en 2025.

7.4.1- Une logique de partenariat et de concertation qui porte les deux projets d'investissement

7.4.1.1- Le partenariat avec les EPCI voisins

Acteur important de la politique de traitement et d'élimination des déchets au niveau départemental, l'EPCI a inscrit ses politiques dans un partenariat visant à mobiliser les parties prenantes.

GAM participe à la commission d'élaboration et de suivi du plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés piloté par le département de l'Isère. En cohérence avec ce plan, le centre de tri et l'usine d'incinération accueillent historiquement les déchets issus du territoire mais également ceux de la collecte sélective des collectivités extérieures, des ordures ménagères, des déchets industriels banals produits par des clients particuliers et des déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI). Les délégations de service public (DSP) du centre de tri et de l'UIVE ouvrent la possibilité aux délégataires de commercialiser et d'exploiter les capacités non utilisées pour d'autres usagers. De même, les déchets hospitaliers peuvent provenir de l'ensemble de la région Rhône-Alpes.

En décembre 2011, plusieurs groupements de collectivités locales du Sillon Alpin, dont GAM, ont signé la charte de « coopération du Sillon Alpin pour le développement durable déchets » appelée « CSA3D », dans l'objectif d'instaurer des procédures de coopération dans le domaine de la gestion des déchets. Depuis, plusieurs adhérents peuvent exercer en commun certaines missions, notamment par la mise à disposition d'un ou plusieurs autres signataires d'équipements. Dans ce cadre, la Métropole a conclu en 2014 deux conventions avec le Pays Voironnais et le Pays du Grésivaudan pour le tri et/ou l'incinération des déchets.

Dans cette lignée et sur la base d'intérêts communs⁷⁹, une coopération entre EPCI a été recherchée et mise en place pour le renouvellement et l'exploitation du centre de tri et de l'UIVE, avec la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, les communautés de communes du Grésivaudan, du Trièves, de l'Oisans, de la Matheysine et de Saint-Marcellin-Vercors-Isère communauté, représentant 740 000 habitants.

Tableau 22 : Projet de répartition des coûts d'investissement entre EPCI

	UIVE	Tri
La Métro	67%	84%
CC Le Grésivaudan	13%	4%
CA Pays du Voironnais	13%	6%
CC du Trièves	1%	1%
CC La Matheysine	3%	1%
CC de l'Oisans	2%	1%
Saint-Marcellin Vercors Isère Communauté		3%



Source : GAM, septembre 2018.

Le principe de la coopération est louable mais le choix d'une mise en œuvre par le recours à des groupements de commande (*voir infra*) est contestable.

⁷⁹ Les EPCI voisins ont besoin d'un exutoire pour l'élimination de leurs déchets, GAM qui possède les équipements nécessaires gagne à massifier les apports et réduire les coûts marginaux.

7.4.1.2- Une démarche de participation citoyenne depuis le schéma directeur, et la concertation préalable de la CNDP

Dès le lancement de la réflexion sur la politique des déchets en 2016, GAM a souhaité associer les usagers du territoire à la réflexion sur les orientations à adopter, mais également les territoires voisins ainsi que les socio-professionnels. Les débats ont traité du renouvellement des équipements structurants. Cette concertation qui a conclu à la nécessaire réduction de production des déchets a également acté la reconstruction de l'UIVE sur le territoire de GAM.

En outre, un « comité usagers déchets » a été créé fin 2016 afin d'associer aux choix de la collectivité une instance consultative. Composé de quatre collèges (35 personnes)⁸⁰, son objectif est de veiller à la bonne gestion et à la qualité des services publics locaux, de contribuer à l'évaluation et l'amélioration du service public, de garantir l'expression des usagers et citoyens et sa prise en compte au titre des politiques publiques. Il se réunit quatre fois par an et ses travaux font l'objet de comptes rendus à l'EPCI.

Dans le cadre du lancement du projet UIVE, GAM a demandé à la commission nationale du débat public (CNDP) en novembre 2018 la désignation d'un garant de la concertation, concertation qui s'est tenue du 26 avril au 28 juin 2019. Sujet déjà largement débattu lors de l'élaboration du SDD, cette concertation a réuni moins de participants, qui ont surtout réagi aux effets environnementaux de l'installation envisagée. GAM a apporté les réponses, en lien avec les études préalablement conduites.

La préparation des projets de nouveaux équipements a donc fait l'objet d'une large concertation à l'initiative de GAM. La démarche a cependant peu abordé la dimension financière pour se concentrer sur les impacts environnementaux et la réduction de la quantité de déchets produite.

7.4.2- La dérive des coûts des investissements pour la reconstruction du centre de tri et de l'UIVE

Suite aux concertations préalables favorables et sur la base de délibérations des assemblées délibérantes, les études opérationnelles des deux projets ont été engagées par GAM, coordonnateur du groupement de commande. Encadrées par les comités de pilotage et comités techniques prévus par les conventions de groupement de commandes (CCGC) de chaque projet, les discussions revêtent alors une forte dimension technique, la dimension financière étant une résultante des choix techniques. Pourtant, l'estimation de ces projets a fait l'objet de variations non négligeables. Ainsi, les estimations initiales pour ces deux investissements, au lancement des marchés en 2018, sont de 138 M€ puis 142 M€ pour l'UIVE, et de 22 M€ puis 30 M€ pour le CDT.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du coût de chacun des projets aux différentes phases d'avancement des projets.

⁸⁰ Un collège associatif représentant les associations de protection de l'environnement, de solidarité et de défense des droits des consommateurs/ un collège usagers habitants/ un collège d'usagers « spécifiques » impactant directement le service déchets par leurs pratiques et/ou usages, comprenant des gros producteurs de déchets ou en charge de la collecte/traitement de ces derniers/ un collège ouvert qui pourra permettre au comité d'accueillir d'autres membres selon l'intérêt et les besoins du comité (personnalités expertes).

Tableau 23 : Évolution des estimations successives du coût d'investissement des deux projets

M€	Estimation AMO schéma directeur 2017	Estimation AMO et marchés 2018	Offres initiales 2019	Offres après négociation 2020
Centre de tri (CDT)	22	30	55	51
UIVE	138	142	207	215

Source : Données GAM, d'après documents bureaux d'études, PV des CAO et Comité de Pilotage.

Les premières estimations du coût des investissements (et du fonctionnement) sont réalisées par le bureau d'étude en charge du schéma directeur des déchets (Indiggo) et présentées dans leur rapport final en septembre 2017 (page 271 du rapport). Sur cette première base, l'information de l'exécutif a été faite en juin 2018 et les délibérations de création de groupement de commande ont été prises, en septembre 2018, pour un lancement des marchés fin 2018.

À ce stade, le coût de construction du centre de tri avait déjà fortement évolué, passant de 22 M€ à 30 M€ soit une hausse de 36 % (sans que cette information ne soit donnée à l'assemblée délibérante en septembre 2018), suite à la mission d'AMO spécifique à ces marchés, confiée à un autre prestataire (Berim/Girus), et qui avait mieux pris en compte les impératifs techniques d'intégration des usines sur un terrain très contraint et pris en compte les nouveaux partenaires du CDT. Ces contraintes ont moins pesé sur le coût de construction de l'UIVE, pourtant voisin du CDT, le coût de construction passant de 138 M€ à 142 M€.

La remise des premières offres, en avril 2019 pour l'UIVE et juin 2019 pour le centre de tri, consacre une hausse très importante pour chaque projet des coûts de l'investissement de remplacement de l'outil industriel.

L'investissement pour le centre de tri est proposé à un coût supérieur de 83 % à l'estimation pourtant déjà revue, l'offre unique pour l'UIVE propose un coût de construction de 47 % supérieure à l'estimation faite au moment du lancement marché, l'ensemble des surcoûts d'investissement atteint alors 90 M€.

L'information au président en juin 2019 évoque cette hausse pour l'UIVE « *le coût de construction correspondant apparaît notablement supérieur à l'évaluation initiale de 142 millions d'euros issue des études de faisabilité conduite par l'Assistant à Maîtrise d'Ouvrage recruté par la Métropole dans ce cadre. Il importe de relever que ce dernier a reconnu des erreurs d'appréciation, et notamment l'absence de prise en considération de l'évolution des dispositions en vigueur en matière de rejets atmosphériques, à l'origine d'un différentiel de l'ordre de 20 millions d'euros. Si les surcoûts complémentaires identifiés sont susceptibles d'être réduits dans le cadre des négociations à venir, il importe néanmoins de relever que l'absence de concurrence incite à la plus grande prudence à ce propos* ».

Les services techniques mettent en cause une erreur d'appréciation des bureaux d'étude, celle-ci expliquerait un tiers du surcoût, principalement dû en fait au poste génie civil. Puisque les procédures de marché sont en cours, il est normal que l'assemblée délibérante ne soit pas informée des dérives d'ores et déjà constatées.

La note d'information au président signale également « l'absence de concurrence » qui se traduit en l'occurrence par une seule réponse à l'appel d'offre qui est le fait du délégataire sortant, la CCIAG, SEM grenobloise qui devrait relever de la compétence de la Métropole.

Compte tenu de l'importance du projet d'UIVE qui n'a pas d'égal à cette époque au niveau national, le chambre s'étonne qu'il n'ait pas attiré plus de réponses, alors que le nombre de dossiers retirés a été élevé, et par des entreprises de dimensions, de compétences et notoriété internationales.

Les négociations engagées sur les deux dossiers n'ont pas permis de modifier substantiellement les conditions de prix et en fin d'année le comité de pilotage a décidé d'attribuer le marché de performance pour le centre de tri à Dalkia WHS et de déclarer sans suite le marché de performance pour l'UIVE, faute d'avoir pu infléchir l'offre financière du seul répondant.

Il a été mis fin à la négociation sur l'UIVE alors que le surcoût d'investissement était de 63 M€, soit une hausse de 51 % par rapport à l'estimation au lancement du marché (et non 25 %, comme indiqué dans la note au président). Le surcoût est de 21 M€ pour le centre de tri, soit une hausse de 70 % par rapport à l'estimation au lancement des marchés.

La délibération qui attribue le marché du centre de tri mentionne que « *les trois offres initiales reçues ont fait apparaître des coûts de construction notablement supérieurs aux évaluations initiales issues des études de faisabilité conduites par l'assistant à maîtrise d'ouvrage recruté par la Métropole. Des erreurs d'appréciation relevant d'une insuffisance de prise en considération des contraintes d'urbanisme inhérentes au site, sont à l'origine des différences constatées* ». Dit autrement, l'erreur se serait produite deux fois : à la première estimation du projet par le premier bureau d'étude, et à la seconde par l'autre bureau d'étude spécialisé.

Après la déclaration sans suite du marché de performance de l'UIVE, un nouveau marché pour sa seule exploitation est lancé pour assurer la transition.

Dans la note au président de janvier 2020, l'information sur les surcoûts induits par la déclaration sans suite du précédent marché est précisée : « *Il est à noter que la prolongation de la durée de vie de l'outil existant ne manquera pas d'occasionner des coûts de Gros Entretien et Renouvellement potentiellement conséquents que les collectivités concernées ont vocation à assumer solidairement* ».

L'assemblée délibérante est informée de la déclaration sans suite et de la relance d'un nouveau marché pour l'exploitation de l'usine par la délibération autorisant la signature de ce nouveau marché, en fin de la procédure. Il en est de même pour les EPCI membres du groupement à qui la délibération prise par GAM est transmise à titre d'information officielle, les membres du comité de pilotage ayant participé à la décision étant bien sûr informés de l'ensemble des étapes de la décision.

La prolongation de l'installation en place nécessite en effet des investissements chiffrés à 16,5 M€ sur cinq ans par GAM, et repris ensuite dans les trois offres déposées dans le cadre du marché d'exploitation et de maintenance.

Au-delà de ces investissements nécessaires et actés, la prolongation de la durée de vie de l'UIVE peut dès 2024 être confrontée à des questions majeures de conformité aux nouvelles normes européennes de rejets de polluants ou poussières atmosphériques, les BREF (« Best available techniques REFerence documents »). L'UIVE se situe aujourd'hui en dessous de ces standards.

En termes de coûts de fonctionnement, l'exploitation de l'UIVE va continuer dans les conditions actuelles, les évolutions de coûts étant à ce jour difficilement mesurables compte tenu des modifications apportées avec le nouveau contrat aux modes de répartition des recettes et des coûts (recettes de ventes de chaleur et vide de four au bénéfice des collectivités et une baisse significative de l'équivalent redevance pour le prestataire). S'agissant du coût d'exploitation du centre de tri, la massification des apports en groupement, la modernisation des processus de tri et l'extension des consignes devra permettre à terme de réduire le coût de la tonne apportée à l'usine, ce qui était l'objectif initial.

L'ambition du territoire clairement affirmée et la volonté politique des EPCI partenaires a permis de fixer une politique déchets très ambitieuse, déclinée en actions concrètes, avec notamment la mise en œuvre du renouvellement d'investissements industriels lourds.

L'ensemble du processus est mené dans des délais assez courts.

Le rythme d'avancement est le plus souvent imprimé par des considérations techniques, aux dépens trop souvent des obligations juridiques (cf. analyse des marchés « Athanor »), et avec une prise en compte tardive des contraintes financières. La Métropole a tenu à indiquer en réponse que ces consultations avaient « été réalisées [...] sur la base d'études faites par des cabinets extérieurs auxquels il était nécessaire de recourir au vu de la technicité et des enjeux » et que, dès la phase d'étude des modalités de gestion, « le volet financier a été particulièrement étudié notamment le financement des investissements ».

A ce jour, le surcoût en investissement pour le centre de tri est de 21 M€, et 16,5 M€ pour la phase de transition de l'UIVE (GER pour prolonger sa durée de vie). Avant déclaration sans suites, celui de l'UIVE s'élevait à près de 70 M€.

7.4.3- Une information aux élus globalement défaillante

Les analyses précédentes ont mis en évidence la faible information financière de l'assemblée délibérante, mais également des EPCI membres du groupement de commande.

Le lancement des opérations du schéma directeur des déchets a été initié par une délibération très complète, y compris sur ses aspects financiers, lesquels n'avaient quasiment pas été abordés dans les concertations citoyennes. Sa mise en œuvre et les réalisations successives ont fait l'objet de délibérations qui ont peu rappelé les conditions financières initiales. La déclaration sans suite du marché de performance n'a fait l'objet d'une information qu'à la finalisation du nouveau marché d'exploitation, y compris pour les EPCI membre informés par la notification d'un avenant à la convention constitutive du groupement de commande.

Sur le centre de tri, par délibération, l'assemblée délibérante de GAM a inscrit 67 M€ en dépenses, et 12 M€ en recettes.

Le coût net de l'investissement pour le budget annexe de GAM est donc de 50 M€, quand le montant des produits de gestion du budget annexe est de 67 M€. Or, alors que cette information est disponible car traitée dans le cadre des offres remises dans le cadre du marché global de performance, le coût prévisionnel en fonctionnement de cet investissement n'a pas fait l'objet de présentation, ni à l'assemblée délibérante de GAM, ni aux autres EPCI. Seuls sont mentionnés à plusieurs reprises les gains de productivité attendus de l'investissement et la baisse du coût de la tonne de déchet traitée.

La chambre rappelle que l'article L. 1611-9 du CGCT créé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 107, dispose que « *pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret⁸¹ en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement. La délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention*

⁸¹ Décret du 30 juin 2016 : « 5° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 400 000 habitants, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 M€ ».

d'investissement à une opération décidée ou subventionnée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne de l'étude mentionnée au premier alinéa ».

Au-delà des dispositions législatives qui ne précisent pas le budget à considérer pour le calcul des seuils, compte tenu de l'importance de l'investissement supporté par le budget annexe, il apparaît souhaitable que cette présentation soit faite.

Elle sera indispensable dans le cadre de la reconstruction de l'UIVE.

Ces oublis en matière d'information financière des assemblées se retrouvent également en matière d'information budgétaire, pour l'utilisation de la TEOM et pour les provisions constituées, ces inscriptions obligatoires étant de fait à GAM assez aléatoires.

S'agissant de la TEOM, l'article L. 2313-1 du CGCT dispose que « *Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520, 1609 quater, 1609 quinquies C et 1379-0 bis du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée* ».

Cet état n'est pas rempli dans les documents budgétaires de GAM (Annexe D 13-1 et D 13-2 dans la nomenclature M57). Par ailleurs, les annexes B3.1 des comptes administratifs 2017 et 2018 ne mentionnent pas les provisions constituées (article D. 5217-22 du CGCT), quand bien même elles apparaissent dans les budgets prévisionnels 2017 et 2018, lesquels n'ont pas vraiment la même valeur d'information.

Dans sa réponse concernant l'information comptable et budgétaire, l'ordonnateur précise que la création d'un budget annexe des déchets, qui n'est pas obligatoire, répond aux obligations d'information sur l'utilisation de la TEOM. Celle-ci apporte de l'information, mais ce n'est pas celle qui est prescrite.

7.5- La politique d'achats pour la mise en œuvre du renouvellement des outils de traitement et d'élimination des déchets

Le calendrier initial pour le renouvellement de l'UIVE et du centre de tri prévoyait le lancement de deux marchés globaux de performance fin 2018, des négociations avec les candidats en 2019 et l'attribution en 2020 pour une mise en service des nouveaux équipements en 2023 pour le centre de tri et 2025 pour l'UIVE.

Le contrôle des pièces de marché réalisé dans ce cadre appelle de nombreuses remarques, sur le fond comme sur la forme. La quasi-totalité de ces remarques est commune aux deux équipements.

7.5.1- Le choix inadapté du portage par groupement de commande

L'article L. 2113-6 du code de la commande publique (CPP) autorise la constitution de groupements de commandes entre acheteurs publics pour passer conjointement un ou plusieurs marchés publics. Sur ce fondement, GAM et cinq communautés de communes⁸² ont constitué par la signature de deux conventions constitutives le 6 novembre 2018 :

- ♦ un groupement de commande « modernisation et gestion partenariales du centre de tri sur le site ATHANOR et autres prestations mutualisées associées » ;
- ♦ un groupement de commande « modernisation et gestion partenariales de l'usine d'incinération sur le site ATHANOR et autres prestations mutualisées associées ».

Si les membres ont incontestablement qualité pour s'associer et « passer conjointement » un ou plusieurs marchés, la nature des achats à réaliser et le contenu extensif des missions confiées au coordonnateur – qui dépassent le domaine de l'achat public⁸³ – sont problématiques et le portage par groupement de commandes n'est pas la solution juridiquement adaptée aux objectifs poursuivis.

En effet, ces groupements ayant pour objet de répondre aux besoins de plusieurs acheteurs par le lancement de consultations groupées, il est par principe nécessaire que chaque membre soit intéressé par la conclusion du ou des marchés publics cibles⁸⁴. En l'espèce, si l'ensemble des membres est probablement intéressé par la conclusion d'un ou plusieurs contrats pour le tri et l'incinération des déchets, le même intérêt n'est pas démontré s'agissant de contrats pour exploiter et déconstruire, puis concevoir, construire et exploiter des installations qui sont ou seront la propriété exclusive de GAM⁸⁵. Il est difficile d'admettre que chaque membre aurait initié des contrats pour détruire des installations dont il n'est pas propriétaire - et qui sont largement amorties - et en construire de nouvelles, dont il ne sera toujours pas propriétaire.

De même, l'utilité du groupement réside dans la massification des achats pour en faire baisser le coût unitaire, au bénéfice de chaque membre. Ce n'est pas le cas ici puisque chaque membre contribue à l'achat de biens dont un seul est propriétaire (la Métropole) alors que l'intérêt du partenariat est de massifier les apports de déchets pour en diminuer le coût unitaire de tri, de traitement, ou d'élimination pour l'IUVE, indépendamment de l'outil industriel.

Pour les deux équipements, le choix du groupement de commande pour déconstruire l'existant, construire et exploiter une nouvelle installation est donc inadapté compte tenu des contraintes spécifiques, patrimoniales, juridiques et financières notamment. La « mutualisation » ainsi organisée s'apparente davantage à un co-financement d'installations⁸⁶ sous maîtrise d'ouvrage et pilotage de la métropole. Il est d'ailleurs significatif que la métropole n'ait pu documenter l'information aux exécutifs et organes délibérants des membres du groupement au cours de la procédure. GAM n'ignorait pas cette inadaptation. Une analyse juridique commandée en 2017 auprès d'un cabinet d'avocats⁸⁷ préconisait sous conditions le recours à une entente et examinait également la possibilité de constituer un syndicat mixte ou une société publique locale⁸⁸.

⁸² CA du Pays Voironnais, CC Le Grésivaudan, CC du Trièves, CC de l'Oisans, CC de la Matheysine.

⁸³ Le groupement de commandes est un outil de l'achat public. Or des dispositions des conventions contrôlées dépassent ce cadre, renforçant les doutes sur la pertinence du recours à cet outil de coopération. Pour illustration, le coordonnateur - GAM - est investi d'une mission de « vente » des sous-produits et énergie issus du traitement des DMA en application de l'article 12 de la convention constitutive UIVE.

⁸⁴ Fiche technique « la mutualisation des achats », Direction des affaires juridiques, mise à jour que 1^{er} avril 2019.

⁸⁵ Article 10 de la convention : « Grenoble Alpes Métropole est propriétaire de l'ensemble des ouvrages, installations et équipements relatifs à l'IUVE (ancienne usine et nouvelle usine) ».

⁸⁶ Avec définition de la propriété des ouvrages et installations et répartition des charges de financement.

⁸⁷ Note juridique du 6 juillet 2017, *Analyse comparative – coopération locale*, Pierre Pintant Avocat.

⁸⁸ La constitution d'un groupement d'intérêt public aurait également pu être étudiée.

La recherche de la formule la plus souple et la moins contraignante⁸⁹ a prévalu sur les considérations juridiques et légales et GAM a donc choisi en connaissance de cause un outil inadapté au portage de ces projets industriels en matière de déchets. Il résulte de ces choix délibérés que :

- ✓ les membres du groupement de commandes vont payer pour la construction de nouveaux équipements métropolitains, mais également pour le service de tri, de traitement et d'élimination des déchets à proprement parler, alors qu'au final seul le patrimoine de GAM sera enrichi ;
- ✓ les membres du groupement vont payer conjointement pour la déconstruction de deux équipements métropolitains déjà amortis ;
- ✓ le choix d'un groupement de commande, inadapté, prive par ailleurs les membres d'une information utile dont ils seraient destinataire dans le cadre d'une entente.

7.5.2- Les irrégularités affectant les marchés et leurs procédures de passation

Bien que ne validant pas le portage du projet par groupement de commande, la chambre s'est néanmoins attachée à vérifier la régularité des conditions d'achat. Les principaux développements ci-après sont relatifs au centre de tri, mais la quasi-totalité des constats sont transposables à l'usine d'incinération et les spécificités éventuelles mentionnées.

A titre préliminaire, la chambre a constaté des difficultés pour l'organisme à produire les bonnes versions des pièces relatives aux marchés, sans doute en lien avec la période d'instruction (crise sanitaire), mais l'invite néanmoins à sécuriser le processus de contrôle et validation avant classement⁹⁰.

7.5.2.1- L'illégalité du recours au marché global de performance (MGP)

Le marché global, en l'espèce de performance, constitue une dérogation à l'obligation d'allotissement qui prévaut normalement en matière d'achat public en permettant de regrouper dans un seul contrat des missions qui auraient dû être divisées en lots ou faire l'objet de marchés séparés. Le titulaire, qui contrôle la totalité des étapes, de la maîtrise d'œuvre à l'exploitation dans le cas présent, peut prendre des engagements « de performance » en toute connaissance et maîtrise

La conclusion d'un MGP ayant pour objet la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance d'un centre de tri ou d'une UIVE n'appelle, a priori, pas de remarque au regard de la réglementation.

L'ordonnateur a justifié la dérogation à l'obligation d'allotissement en indiquant que la dévolution en lots séparés était de nature à rendre techniquement difficile l'exécution des prestations. Il fait valoir que la « *complexité technique du projet* » liée notamment aux « *contraintes du tènement foncier, du phasage des travaux* »⁹¹ ou encore de « *la nécessité*

⁸⁹ Pas de transfert de compétence, d'organe délibérant à constituer, d'arrêté préfectoral, aucune obligation quant à l'exploitation directe.

⁹⁰ Certains documents transmis en cours d'instruction comportaient des mentions barrées et /ou surlignées typiques de versions provisoires. Invitée à compléter ses transmissions, la Métropole a transmis d'autres versions. Il est probable qu'il s'agisse d'erreurs dans les envois initiaux à la chambre, et non dans les documents publiés pour la mise en concurrence. Néanmoins, dans les deux cas, cela témoigne d'un processus de contrôle et validation - avant envoi à la juridiction ou à la publication – à consolider. Il est précisé que l'instruction a été conduite sur la base des documents déposés dans le fichier « *en ligne* » produit par l'organisme.

⁹¹ Le juge administratif a toujours fait une interprétation restrictive des exceptions au principe d'allotissement (CAA Marseille 24 février 2014, Côte d'Azur Habitat, req. n° 12MA00586) et qu'il exclut par exemple un risque que l'allotissement du marché rende son exécution techniquement difficile lorsque les contraintes invoquées par le

d'assurer concomitamment l'exploitation du centre de tri actuel et la conception-construction du nouveau centre de tri [...] ». La chambre considère pourtant que cette position se heurte à la pratique : les travaux en sites occupés sont fréquents sans que cela ne constitue une dérogation à l'obligation d'allotissement⁹². Par ailleurs, l'hétérogénéité des missions confiées (notamment entre l'exploitation et la construction) implique en tout état de cause la mobilisation de compétences très différentes et, de fait, une coordination entre elles par le maître d'ouvrage et il n'est donc pas démontré que la mise en concurrence séparée de ces missions aurait été source de davantage de complexité. Enfin, les services de la Métropole disposent des ressources humaines et techniques nécessaires pour assurer la liaison entre l'exploitant d'un centre de tri et le titulaire d'un nouveau contrat de conception et construction. Ces ressources devront être mobilisées pour suivre la bonne exécution dudit contrat.

Par ailleurs, l'inclusion dans le même contrat de missions relatives aux installations existantes est constitutive d'un manquement aux obligations d'allotissement et d'un détournement de procédure. Un organisme de la taille de GAM dispose des moyens techniques et humains pour coordonner et superviser deux projets même importants et concomitants. Surtout, l'atteinte d'objectifs de performance dans le cadre du nouvel équipement n'est pas dépendante des missions d'exploitation et de maintenance de l'existant ni de son démantèlement.

Pour l'UIVE, le calendrier initial n'a pas été respecté, à la suite de la déclaration sans suite de la procédure globale initiale⁹³ et la consultation a été relancée fin 2019, mais pour les seules prestations d'exploitation et de maintenance de l'usine actuelle. Ce retard a pour effet de prolonger la durée d'exploitation d'une usine qui pourrait bientôt n'être plus aux normes et confirme l'absence de nécessité technique, et donc de fondement juridique, à la passation de marchés globaux portant sur l'ensemble des missions relatives aux anciennes et futures installations.

Pour être légales, la consultation globale relative au CDT (celle de l'UIVE n'a pas abouti) aurait donc dû être allotie ou faire l'objet de marchés séparés.

Par ailleurs, les MGP associent la maintenance ou l'exploitation à la conception-réalisation – ou uniquement à la réalisation – pour permettre d'atteindre des objectifs chiffrés de performance⁹⁴. Ces objectifs peuvent être définis en termes de niveau d'activité, de qualité du service, d'efficacité énergétique ou encore d'incidence écologique. Or les marchés en cause n'en prévoient pas.

L'ordonnateur a indiqué en réponse que *« la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance du titulaire est effectivement liée à l'atteinte des engagements de performances mesurables fixées par le marché public pour toute sa durée [...]. Le titulaire est rémunéré par une redevance de tri Rtrim, calculée pour chaque mois de m de l'année n en fonction, notamment d'une redevance fixe annuelle de performance, (RFperf) ».* Il indique que : *« le terme RFperf qui constitue une des composantes de la rémunération du titulaire, ne peut être facturé, que si certaines des performances chiffrées par les pièces du marché, et notamment par l'annexe « cahier des garanties d'exploitation » ont toutes été atteintes au cours de l'année n-l [...] ».* Le titulaire ne peut être rémunéré que pour les prestations qu'il

pouvoir adjudicateur (contraintes de délais, intervention sur sites occupés...) sont courantes dans le secteur d'activité concerné.

⁹² La cour administrative d'appel de Lyon a notamment jugé, s'agissant des travaux de restructuration et de rénovation de collèges, que le recours au marché global n'était pas justifié par la nécessité de réaliser les travaux sur sites occupés dès lors qu'*« il ne ressort pas de l'instruction que cette contrainte [...] aurait été incompatible avec l'allotissement des travaux »* (CAA Lyon 6 octobre 2011, Syndicat national des entreprises du second oeuvre (SNSO) c/ Département du Puy-de-Dôme, req. n° 10LY01121).

⁹³ Marché global de performance, comme pour le centre de tri.

⁹⁴ Article 34 de l'ordonnance de 2015 en application de laquelle le contrat a été initié.

exécute vraiment et conformément à ses engagements, c'est-à-dire pour service fait. Ainsi, la « RFperf » qu'il rappelle est définie par le cahier des charges comme ne pouvant être facturée que sous réserve du respect par le titulaire de son engagement sur différents points (taux de disponibilité, capacité nominale de tri, délai de déchargement, etc.). Cette redevance est d'ailleurs par principe « fixe » selon les termes du cahier des charges. Le dispositif ne semble donc pas permettre la modulation de la rémunération du titulaire en cas de sur-performance notamment⁹⁵.

Le contrat global relatif au CDT, seul finalement conclu, ne définit explicitement aucun socle minimum au-delà duquel un mécanisme d'incitation serait activé⁹⁶. Faut de dispositions dédiées à la définition d'objectifs quantifiés, à la méthode et au calendrier de mesure de la performance, et à ses conséquences sur la rémunération, il ne s'agit donc pas d'un marché de performances. Plus généralement, l'article 92 du décret de 2016⁹⁷ régissant ces marchés fixe des obligations, dont la quasi-totalité n'a pas été satisfaite dans le cadre de ce contrat d'une durée initiale de huit ans⁹⁸ et d'un montant de 50 M€ (pour la seule partie forfaitaire de la tranche ferme « travaux »)⁹⁹.

Ainsi, le recours au MGP pour ces deux projets n'est pas conforme à l'esprit du texte faute de définir des objectifs à atteindre et des mécanismes de sanction et récompense. Au-delà, la mise en œuvre par la Métropole, coordonnateur, ne respecte pas la réglementation applicable, notamment à l'aune du regroupement de missions relatives aux actuels et futurs équipements. En pratique, ce choix permet de désigner un prestataire unique pour conduire l'ensemble d'une opération relative à un équipement donné, alors que les missions relèvent juridiquement de plusieurs contrats, et donc potentiellement de plusieurs titulaires désignés à l'issue d'une consultation allotie ou de procédures distinctes.

7.5.2.2- Une estimation très imparfaite du coût des projets

L'estimation du coût, fondamentale pour la bonne information des élus et des usagers, a fait l'objet de variations non négligeables pour les deux projets. Elles sont ainsi, au lancement des marchés en 2018, de 138 M€ puis 142 M€ pour l'UIVE, et de 22 M€ puis 30 M€ pour le centre de tri¹⁰⁰. Le marché pour le centre de tri a finalement été attribué pour un montant nettement supérieur à l'estimation la plus élevée¹⁰¹, ce qui interroge sur la plus-value de prestataires par ailleurs chargés d'autres missions essentielles à la réussite des projets telles que l'aide à la décision s'agissant des futurs mode de gestion ou l'étude de faisabilité technique de la construction d'une UIVE en substitution de l'installation existante.

En outre, ces variations non anecdotiques ont fait l'objet d'une seule information de l'exécutif en juin 2019¹⁰². Le conseil métropolitain n'a pour sa part pas été tenu informé.

⁹⁵ Voir fiche technique de la DAJ maj en janvier 2020 : « La rémunération de l'opérateur économique sera donc modulée en cas de sous-performance ou de sur-performance »).

⁹⁶ Même si le CCAP prévoit, ce qui semble normal, que certaines prestations ne pourront être facturées que si les « performances » prévues (qui correspondent au respect par le titulaire de ses engagements) ont été atteintes.

⁹⁷ Désormais codifié notamment aux articles R. 2171-2 et R. 2171-3 du CPP.

⁹⁸ En cas de reconduction (deux possibles pour une durée d'un an), la durée totale pourra être de dix ans.

⁹⁹ Des tranches « optionnelles » sont aussi prévues (698 k€ et 100 k€), la redevance fixe annuelle d'exploitation est de 1 M€, la redevance fixe annuelle de performance est de 60 k€.

¹⁰⁰ Les premières estimations ont été établies par INDIGGO en groupement solidaire avec CALIA, dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur des déchets, les secondes par GIRUS et Bérim, dans le cadre d'une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) spécifique pour le renouvellement des équipements d'Athnor

¹⁰¹ Sans comptabiliser tous les postes : plus de 8 M€ pour les travaux préparatoires, 1,3 M€ pour les voiries et réseaux, 38 M€ pour la construction du nouveau centre.

¹⁰² Note du 29 juin 2018 : « [...] Le schéma directeur [...] envisageait [...] une reconstruction de l'usine [...] pour un investissement estimé à 138 millions d'euros HT et [...] du centre de tri pour [...] 22 millions d'euros HT ».

Enfin, ces marchés d'AMO, bien que s'inscrivant dans le cadre du projet commun au territoire, ont été initiés avant même la constitution des groupements de commandes précités qui prétendent pourtant structurer la coopération des acteurs publics en matière de déchets. Ils ont donc été conclus et payés par la seule métropole¹⁰³.

À l'avenir, il est indispensable que la Métropole arrête et formalise les modalités de coopération, y compris dans leurs dimensions financières, avec ses partenaires, avant l'engagement de tout projet.

7.5.2.3- Les autres irrégularités affectant les procédures

Les procédures appellent d'autres remarques et notamment, pour le centre de tri :

- ♦ en méconnaissance des dispositions du CGCT, des personnes non expressément désignées en amont par son président au titre des « *personnalités compétentes* » ont participé aux réunions de la CAO ;
- ♦ bien que légal, le choix de limiter à trois – qui est le minimum¹⁰⁴ - le nombre de candidats admis à déposer une offre ne témoigne pas d'une attention particulière portée à l'élargissement de la concurrence, même s'il est entendu que la complexité du dossier – qui procède néanmoins largement du choix de regrouper de trop nombreuses prestations – peut expliquer la volonté d'une limitation des interlocuteurs.

L'analyse des offres a été conduite dans le respect des critères et méthodes énoncés par le règlement de la consultation (RC). Mais il apparaît, pour une meilleure information des membres de la CAO et pour la transparence des procédures que le document support remis pour permettre leur décision quant à l'attributaire soit plus lisible et explicite pour les justifications des écarts de notes entre les candidats.

L'échelle de notation utilisée (de 0 à 5) est trop réduite au regard de la technicité du projet pour traduire pleinement les écarts entre les propositions. De plus, pour le critère « *valeur économique* », la notation prévue par le RC ne porte pas uniquement sur des éléments financiers, mais comprend des éléments quantitatifs, dont l'appréciation relève pourtant du critère technique précédent qui fait l'objet d'une notation séparée. Ainsi, la valeur économique (40 %) est appréciée sur les bases suivantes :

- ♦ un sous critère « qualitatif » selon le RC lui-même : « pertinence des coûts de construction, d'exploitation et de GER » (10 %) noté de 0 à 5 sur la base des cadres de prix et des « justifications apportées sur les différents postes » ;
- ♦ un sous-critère « coût global de construction, d'exploitation et de GER » (30 %).

L'ajout de ce sous-critère qualitatif au sein de la pondération « valeur économique » interroge et la Métropole a peiné à l'expliquer : il ferait ainsi le « [...] *le lien entre la valeur technique et la valeur économique* »¹⁰⁵. Par ailleurs, sa notation repose sur le compte d'exploitation prévisionnel proposé par le candidat. Ce critère correspond donc à une analyse des risques pris par les entreprises - qui relève du champ de la concession - et surprend donc dans une procédure de marché (absence de transfert du risque d'exploitation à l'entreprise).

¹⁰³ 237 525 € pour la seule tranche ferme du marché avec GIRUS, sans compter les quatre tranches optionnelles et la partie à bons de commandes sans minimum ni maximum ; plus de 265 k€ pour la seule tranche ferme attribuée à Indiggo en 2016.

¹⁰⁴ Article 47 3^{ème} alinéa du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics : « [...] *Pour les pouvoirs adjudicateurs [...] en procédure concurrentielle avec négociation [...] [le nombre minimum de candidats] est de trois* ».

¹⁰⁵ Voir note d'explication de la Métropole d'octobre 2020.

La prise en compte, dans l'analyse du critère prix, d'éléments a conduit à attribuer la meilleure note sur le critère financier à l'offre qui n'est pas la moins disante, contrairement aux obligations jurisprudentielles (CE, 29 octobre 2013, OPH Val d'Oise Habitat), ce qui fragilise juridiquement le contrat conclu.

Ce sous-critère "technique" inclus dans l'estimation de la valeur financière de l'offre a permis la survalorisation du critère technique en y ajoutant finalement 10 points, il a aussi permis d'afficher une meilleure note prix au candidat finalement retenu, la notation du seul critère technique permettant de démarquer nettement le candidat retenu.

Tableau 24 : Analyse des offres au regard de la valeur financière (40 %) – marché relatif au centre de tri

	Candidat 1	Candidat 2	Candidat 3
Coût global construction exploitation (30 %)	113 989 232	117 613 851	145 673 161
Pertinence des coûts (10 %)	3	4	3
Note coût global construction exploitation (30 pts)	30	29,05	21,66
Note pertinence des coûts (10 points)	6	8	6
Note de la valeur financière (sur 40 points)	36	37,5	27,66
Note de la valeur technique (sur 60 points)	38,55	45,30	39,20
Note totale (sur 100 points)	74,55	82,35	66,86

Source : PV CAO du 4 février 2020

L'ensemble des irrégularités relevées semble de nature à faire peser un risque juridique sérieux sur le contrat attribué pour le centre de tri à Dalkia Wastenergy, nouvel entrant, pour un prix nettement supérieur à l'estimation.

S'agissant plus spécifiquement de l'UIVE, elle est exploitée au moment du lancement des marchés en 2018 par une société d'économie mixte (SEM), la Compagnie chauffage intercommunal de l'agglomération grenobloise (CCIAG), dans le cadre d'une délégation de service public. Opérateur historique du territoire créé en 1960, la SEM a pour principal actionnaire privé Dalkia (groupe EDF), avec un niveau de participation important de 42 %. S'agissant de l'actionariat public, il est au moment du contrôle toujours composé très majoritairement des apports de la ville de Grenoble (52 %), qui n'est pourtant plus compétente en matière de chauffage urbain¹⁰⁶ depuis 2015¹⁰⁷. GAM contrôle 5 % du capital et la ville d'Echirolles contrôlait le 1 % restant.

Bien que l'objet social¹⁰⁸ large de cette SEM de « chauffage » - comme l'indique sa dénomination - semble autoriser l'exercice de missions en matière de déchets¹⁰⁹ dès lors qu'elles sont liées à la production de chaleur ou de froid, son intervention concomitante dans ces deux domaines sur le territoire de la Métropole conduit à une situation surprenante où l'exploitant de l'usine d'incinération (compétence traitement des déchets) en est aussi le « client » (compétence chauffage urbain) en application de la convention, courant du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2021, passée entre la Métropole (pour l'UIVE) et la CCIAG (pour le chauffage), laquelle convention était jointe au marché de l'UIVE et s'imposait à l'attributaire.

¹⁰⁶ Article L. 5217-2 du CGCT : « I. La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes, les compétences suivantes : [...] 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie : [...] h) création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains [...] ».

¹⁰⁷ La commune de Grenoble est toujours actionnaire majoritaire de la SEM alors que les 2/3 de ses actions auraient dues être transférées à GAM.

¹⁰⁸ Voir statuts.

¹⁰⁹ Elle peut, en application de ses statuts, intervenir pour toute installation « [...] pouvant produire ou récupérer de la chaleur ou du froid à partir de sources d'énergie variées ».

Cette curiosité n'a a priori pas échappé aux acteurs du projet comme le démontre le choix de conclure la convention de livraison d'énergie non pas entre délégataires – la CCIAG dans les deux cas – mais entre la Métropole pour la partie « production » et le délégataire pour la partie « chauffage urbain ». La Métropole a indiqué en réponse que « *depuis le 1^{er} mai 2020, c'est bien le groupement de commande qui détermine les conditions de vente de chaleur [...]* », ce qui ne répond pas au point relatif aux signataires effectifs soulevé par la chambre.

Comme déjà indiqué, le calendrier initial pour la réalisation de la nouvelle UIVE n'a pas pu être respecté, la procédure globale initiale ayant été déclarée sans suite¹¹⁰, avant d'être relancée fin 2019 pour les seules prestations d'exploitation et de maintenance de l'usine actuelle. Cette première procédure globale souffrait d'irrégularités juridiques, à l'instar de celles constatées pour le centre de tri (voir tableau comparatif en annexe).

Au-delà de ces éléments, les pratiques administratives de GAM, et par conséquent du groupement de commandes, manquent de la rigueur nécessaire à la garantie de la sécurité juridique de son action. Il est ainsi étonnant que le document support du comité de pilotage du 12 novembre 2019, devant notamment se prononcer sur la poursuite ou non de la consultation globale pour l'usine, mentionne au titre des « *risques* » liés à une nouvelle consultation, le fait d'« *organiser une relance qui favorise la concurrence* ». C'est bien l'objet d'un marché public que d'organiser et de favoriser une réelle concurrence, cette remarque interroge, pour le moins. La Métropole considère pour sa part que « *l'enjeu présenté était [...] de réétudier le montage de l'opération pour favoriser la concurrence [...]* ».

De même, l'absence de précision relative aux missions de la commission d'appel d'offres¹¹¹ implique une incertitude quant à l'autorité compétente pour procéder à la déclaration sans suite de la première procédure initiée. De plus, le signataire de la déclaration n'est pas identifiable à sa lecture, contrairement aux obligations légales¹¹² et jurisprudentielles en la matière¹¹³ et il n'est pas acquis qu'il ait eu compétence pour le faire¹¹⁴. Enfin, GAM, lorsqu'elle a informé le seul candidat en lice de cette décision, n'a pas respecté les règles de délégation applicables en son sein et la compétence du signataire n'est donc pas établie¹¹⁵.

La Métropole et le groupement de commandes doivent être vigilants sur l'ensemble de ces points dans le cadre de la relance et de la poursuite du projet relatif à l'IUVE.

¹¹⁰ Marché global de performance, comme pour le centre de tri.

¹¹¹ Voir convention constitutive du groupement de commandes.

¹¹² Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

¹¹³ CE, 11 mars 2009, Commune d'Auvers-sur-Oise. Les décisions des autorités administratives doivent comporter la signature de l'auteur, son nom, son prénom et sa qualité.

¹¹⁴ La Métropole a transmis un arrêté de délégation de signature accordé à M. Ludovic Bustos – vice-président délégué aux espaces publics et à la voirie- du dimanche 17 au jeudi 21 novembre 2019 l'autorisant à signer les actes administratifs relatifs aux marchés publics pour lesquels le président a reçu « délégation ». Il semble possible de considérer que cet arrêté s'applique au fonctionnement et aux règles de répartition des compétences usuelles au sein de la collectivité mais pas au cas d'espèce. De fait, si le président avait été en position de signer directement la déclaration, cela n'aurait pas été dans le cadre d'une délégation accordée par le conseil métropolitain, mais en tant que représentant légal du « mandataire » / coordonnateur désigné par les membres du groupement (« *Le coordonnateur est mandaté par les Parties [...]* »). Enfin, la convention constitutive indique explicitement (article 5) que « *le coordonnateur est représenté par son président en exercice* ».

¹¹⁵ Le courrier est signé par le DGA « *aux services techniques métropolitains* ». Or, si la délégation de signature de juillet 2019 produite par l'organisme, bien que peu claire, l'autorise à signer « *les actes nécessaires à la passation des marchés [...]* », et donc notamment les courriers d'information aux candidats, c'est uniquement pour ceux « *signés par le directeur général des services* ». Cependant, le DGS¹¹⁵ ne peut signer les marchés publics que s'ils sont inférieurs à 221 000 € HT, ce qui n'est évidemment pas le cas en l'espèce. *

7.5.3- Une mission d'assistance au mode de dévolution de l'opération relative à l'usine d'incinération qui remet en cause le principe d'impartialité

Plus d'un an et demi après la première consultation et à la suite des aléas évoqués, GAM a initié – par trois lettres de consultation du 16 juillet 2020 - un marché d'AMO portant sur une problématique essentielle à la réussite du projet et qui aurait donc dû être tranchée sans équivoque bien en amont : le mode de dévolution de l'opération¹¹⁶.

En premier lieu, il est surprenant que la procédure ait, cette fois encore, été initiée par GAM uniquement¹¹⁷ et non dans le cadre du groupement qui a pourtant normalement vocation à porter les achats relatifs au projet IUVE.

La possibilité pour les élus du conseil métropolitain et des assemblées délibérantes des EPCI cosignataires de la CCGC, de disposer d'une vision d'ensemble des coûts découlant du projet, dès lors qu'une partie est rattachée au groupement de commande et qu'une autre est prise en charge directement par la métropole, doit être interrogée. À ce stade du projet IUVE, rien n'empêche la Métropole d'informer l'ensemble des membres de l'avancement du projet, de ses évolutions et notamment des suites qu'il convient de lui donner.

Ensuite, la Métropole disposant depuis 2019 d'un accord-cadre de « conseil juridique »¹¹⁸ lui permettant de mobiliser les compétences de spécialistes en matière de droit public général (y compris droit des contrats), d'urbanisme et d'environnement, ou encore de déchets, la possibilité même de conclure un nouveau contrat pourrait être interrogée¹¹⁹. La Métropole considère qu'elle pouvait s'affranchir de l'application de cet accord-cadre car les compétences attendues « *n'étaient [...] pas strictement juridiques* ».

Cette consultation est bien plus problématique s'agissant de l'attributaire. Les principales références présentées par ADELAND¹²⁰ portent sur d'autres domaines que la thématique des déchets (mobilité, transition énergétique)¹²¹ et les références du président fondateur mentionnent « *SEM compagnie de chauffage urbain de Grenoble : évaluation et amélioration d'un contrat public de performance relatif à la reconstruction d'une centrale de valorisation énergétique des déchets de la métropole de Grenoble* ».

La CCIAG a confirmé cette intervention pour un appui au groupement dont elle faisait partie dans le cadre de sa candidature à la première procédure déclarée depuis sans suite. La lecture des « livrables » de la société ADELAND à la CCIAG atteste de l'effectivité de la mission qui n'était pas que de simple conseil : la société a pris une part active à organiser la négociation au sein du groupement pour préparer celles avec GAM.

¹¹⁶ En réponse aux observations provisoires, la Métropole a précisé que « *la nécessité de relancer en tirant les leçons de la première procédure [...] a conduit à cette nouvelle mission* ».

¹¹⁷ Même si le CCTP prévoit une présentation aux membres du COTECH et du COPIL du rendu de l'analyse.

¹¹⁸ Voir le CCTP.

¹¹⁹ Cet accord-cadre prévoit explicitement la possibilité de commandes nécessitant des études juridiques approfondies et l'identification de problématiques **non seulement** sur le plan juridique **mais également** opérationnel. S'il exclut de son champ les missions d'AMO sur des projets longs et importants, ce n'est de toute évidence pas le cas de la consultation en cause pour laquelle le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) est très synthétique et définit en moins d'une page les missions de l'AMO à désigner¹¹⁹ qui devront être réalisées en seulement six semaines.

¹²⁰ Deux sous-traitants : *WHAT HEALTH CONSULTING*, et *CITIZING*.

¹²¹ Alors que l'analyse devait reposer sur les compétences juridiques (notamment en matière de marchés publics) et techniques (du secteur d'intervention).

En retenant la société ADELAND pour préparer le lancement de son nouveau marché, GAM s'adjoint donc, en connaissance de cause, les services d'un cabinet disposant d'éléments susceptibles d'être mobilisés pour favoriser ou défavoriser une proposition potentielle¹²². Sur le plan juridique, une violation du principe d'impartialité, principe général du droit consacré par le Conseil d'État¹²³ - « garantissant aux administrés que toute autorité administrative (individuelle ou collective) est tenue de traiter leurs affaires de façon impartiale, sans préjugés ni partis pris »¹²⁴ - ne peut donc être exclue a priori. La perception de l'éventualité d'une telle violation serait également néfaste pour l'image de la collectivité, alors que le principe d'impartialité¹²⁵ trouve tout particulièrement à s'appliquer en matière de commande publique, qui est soumise – par ailleurs aux principes fondamentaux de transparence et d'égalité de traitement des candidats (« les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination [...] »)¹²⁶, et que l'exigence de redevabilité pèse fortement sur les gestionnaires publics.

À titre accessoire, l'analyse des deux offres reçues fait également l'objet de réserves¹²⁷.

Indépendamment des interrogations quant à l'opportunité de désigner un nouveau co-contractant¹²⁸ et du non-respect des principes de la commande publique, le passage d'un même intervenant, dans le cadre d'un même projet, du rôle de conseil d'une partie à celui de conseil de l'autre partie interroge.

L'ensemble de ces éléments fait peser un risque juridique sérieux sur le contrat attribué à ADILAND et l'exercice de sa mission d'AMO.

8- LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DE GRENOBLE-ALPES-MÉTROPOLE

8.1- L'élaboration de la stratégie métropolitaine

En 2015, le statut de métropole a donné des compétences importantes en matière d'aménagement à l'EPCI, de transport (exercée par le SMTC puis le SMMAG), d'habitat (PLH) et de foncier, de cohérence territoriale (avec le SCoT), et de développement économique (dont notamment les zones d'activité économiques).

¹²² « La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'un marché est conçu dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques ». Article 18 directive 2014/24 du 26 février 2014.

¹²³ Fédération française de football, 27 octobre 1999. Trois arrêts du 3 décembre 1999 : *Didier*, *Caisse de crédit mutuel de Bain Tresboeuf*, *Leriche*.

¹²⁴ René Chapus, *Droit administratif*, Montchrestien, 2001.

¹²⁵ L'article 24 de la directive marchés de 2014 précise les conditions exactes de ce principe : « Les États membres veillent à ce que les pouvoirs adjudicateurs prennent les mesures appropriées permettant de prévenir, de détecter et de corriger de manière efficace des conflits d'intérêts survenant lors des procédures de passation de marché, afin d'éviter toute distorsion de concurrence et d'assurer l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques ».

¹²⁶ Article 18 directive 2014/24 du 26 février 2014.

¹²⁷ Le rapport d'analyse des offres transmis est succinct et soulève plusieurs difficultés :

- le montant estimé du marché était de 24 900 € HT et le montant de l'offre retenue est bien inférieur, sans que cet écart ne soit interrogé et alors même que la seconde offre est nettement plus proche de l'estimation (18 575 € HT). La méthode de notation utilisée (consistant à attribuer la note maximale au prix le plus bas) a pour effet de creuser l'écart de notation entre les deux offres, sur ce critère, l'attributaire ayant obtenu 40/40 et le second candidat 21.2/40.

¹²⁸ Deux bureaux d'études spécialisés ont déjà travaillé le sujet et fait des propositions sur la dévolution de l'ouvrage, une étude juridique spécifique a été commandée et rendue, enfin, les accords cadre en cours permettent de questionner à nouveau ce "problème".

À ces compétences opérationnelles s'ajoutent également des missions de planification : plan de déplacements urbains (PDU), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), ScoT, ou de programmation (NPNRU) qui sont désormais de la responsabilité de l'EPCI.

La connaissance approfondie de son territoire, via notamment l'agence d'urbanisme qui est un partenaire ancien de la Métropole, et les liens étroits entretenus avec les communes de l'EPCI qui exerçaient les compétences transférées, a permis à la Métropole de s'atteler assez rapidement à la mise en œuvre des outils de planification indispensables (PDU, PLH, schéma directeur des espaces économiques - SDEE-) et d'arrêter une stratégie globale, à l'échelle métropolitaine, déclinée dans le PLUI, document assembleur et opérationnel des différents schémas.

Adopté le 10 novembre 2017 sur la base d'un travail participatif très conséquent, le PLH met en lumière les stratégies foncières et immobilières intercommunales permettant la mise en œuvre des actions menées en matière d'habitat. Il définit pour une durée de six ans sur la période 2017-2022, les objectifs et actions qui visent à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à améliorer et à favoriser la mixité sociale ainsi que le renouvellement urbain.

Pour répondre à ces orientations, le PLH 2017-2022 prévoit une production d'au moins 2 900 logements par an (y compris la remise sur le marché de logements vacants). Les objectifs en termes de logements locatifs sociaux sont fixés à au moins 1 300 logements sociaux par an. Enfin, sujet majeur pour le territoire grenoblois, le PLH pose également les bases d'une politique foncière ambitieuse, le PLH étant érigé comme l'outil métropolitain de la politique foncière.

Élaboré sur un territoire de 49 communes, où les disparités économiques et sociales sont fortes et les pratiques communales diverses, la chambre observe qu'un PLH exigeant et consensuel a été établi dans un délai assez court, et qu'il emporte l'adhésion des parties prenantes.

Adopté le 7 novembre 2019 par le SMMAG, le plan de déplacements urbains (PDU) du territoire de la Métropole est le document stratégique en matière de mobilité. Il définit les principes d'organisation du transport et du stationnement des personnes et des marchandises, tous modes confondus. Document de planification, il anticipe les évolutions à long terme, vise un équilibre entre les besoins de mobilité, la protection de l'environnement et de la santé et le renforcement de la cohésion sociale et urbaine. Le PDU est aussi un outil de programmation qui indique les modalités de mise en œuvre et de financement du plan d'actions : c'est le volet mobilité de la politique d'aménagement du territoire.

Document stratégique, le PDU adopté est également porteur d'ambition politique, incluant notamment l'élargissement du périmètre de transport urbain (PTU) et la création d'une autorité organisatrice des mobilités sur un territoire plus large que GAM, ce point faisant même l'objet d'une recommandation de la commission d'enquête¹²⁹.

La chambre observe que le PDU a été établi dans un délai assez court et qu'il emporte l'adhésion des parties prenantes.

Au 1^{er} janvier 2015, avec le passage en Métropole, et après la fusion avec les communautés de communes du Balcon Sud de Chartreuse et du Sud Grenoblois en 2014, le nombre de zones d'activités économiques (ZAE) d'intérêt métropolitain gérées par la Métropole est passé

¹²⁹ Désignée par le président du tribunal administratif de Grenoble, la commission d'enquête, a rendu son rapport et ses conclusions le 21 décembre 2018, émettant un avis favorable au projet de PDU, assorti d'une réserve et de 18 recommandations, dont deux qualifiées de « vives ». Le SMTC a amendé son projet en conséquence avant son approbation.

de 15 à 94, réparties sur l'ensemble du territoire. Confié à l'agence d'urbanisme, un diagnostic a été réalisé et a abouti à la formalisation d'un atlas foncier identifiant 2 400 ha de foncier économique urbanisé, et seulement 200 ha restant à urbaniser (classement dans les zonages des PLU communaux), dont moins de 15 ha immédiatement mobilisables. Le constat de l'érosion des disponibilités, liée en partie à la dispersion des interventions communales non concertées, et au déclassement au profit de l'habitat, a conduit la Métropole à lancer le 1^{er} avril 2016 l'élaboration d'un schéma directeur des espaces économiques (SDEE). L'ambition était double : arrêter un volet stratégique retracé dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à vocation économique, en lien avec l'élaboration du PLUi ; arrêter un volet opérationnel porté par le SDEE avec la définition de la politique d'aménagement et d'offre de services aux entreprises des ZAE¹³⁰. Le SDEE est adopté le 28 septembre 2018, rappelant les défis à relever (améliorer la lisibilité de la stratégie métropolitaine, améliorer le niveau de service des ZAE, assurer le renouvellement qualitatif de l'offre). Retracer dans un document exhaustif, le schéma propose également une spécialisation des ZAE et étudie leurs possibilités de développement.

Enfin, la délibération d'adoption du SDEE fixe un budget annuel à consacrer à la requalification des zones (700 k€), et valide les principes de partage de fiscalité entre EPCI et communes pour financer les nouveaux projets.

La chambre observe que GAM a réuni les éléments de diagnostic du foncier économique disponible en 2015 pour préparer son renouvellement. Une estimation des coûts associés accompagne la stratégie, comme des propositions de recettes via un partage de fiscalité avec les communes où s'implantent les entreprises.

Adopté le 20 décembre 2019, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau intercommunal. C'est le document « *de planification stratégique dont notre Métropole se dote afin de mettre en œuvre les projets des communes et de la Métropole, traduire sa volonté de s'engager pleinement dans la transition énergétique, favoriser la cohésion sociale et répondre à son ambition d'être terreau pour l'innovation scientifique, écologique, économique et sociale* ». Il détermine, à l'échelle métropolitaine, les espaces naturels, agricoles et les espaces urbains constructibles. Il précise les types de constructions admises ou interdites selon les zones, les règles d'implantations et indique les secteurs de mixité sociale et emplacements réservés pour la construction de logement sociaux, en accord avec les orientations du PLH, du PDU et du SDEE qu'il traduit de manière opérationnelle. Il tient également compte étroitement du schéma directeur énergie ainsi que du schéma directeur assainissement dont le zonage est approuvé au conseil métropolitain.

Lancé dès novembre 2015, en tout début de mandature, l'élaboration du PLUi est le fruit d'un travail partenarial considérable et de longue haleine, réunissant un nombre important d'acteurs qui ont finalement élaboré ce que GAM considère comme son projet de territoire, déclinant des objectifs précis en matière d'organisation du territoire métropolitain, d'environnement et de cadre de vie, de déplacement, d'habitat, de développement économique et d'emploi.

Fruit d'une très large concertation, le PLUi adopté emporte projet de territoire à l'horizon 2030, statut conforté par les avis favorables (voire très favorables¹³¹) des personnes publiques associées, et de l'enquête publique qui a suscité près de 2500 contributions.

¹³⁰ Le déphasage de calendrier entre le PLUi et le SDEE a obligé la Métropole à dissocier partiellement les deux projets et de donner plus d'autonomie au SDEE.

¹³¹ L'avis de l'autorité environnementale a relevé dans la synthèse de son avis que « La Métropole a réussi le pari de se doter, dans un temps très court, d'un projet de territoire, à l'horizon 2030, ambitieux et partagé, avec un niveau satisfaisant de prise en compte de l'environnement » et pointe quelques améliorations que la Métropole a prises en compte.

Le PLUi a été réalisé dans un délai très court. Document stratégique et intégrateur, il est considéré comme le projet du territoire par Grenoble-Alpes-Métropole, mais également par les acteurs du territoire.

La chambre note que GAM a su mettre en place ses outils de programmation et de planification en matière d'aménagement, en concertation, en instruisant de façon concomitante les problématiques habitat, urbanisme, mobilité et développement économique.

8.2- La définition de la compétence aménagement

La Métropole a retenu une définition pragmatique mais mesurée de la compétence aménagement, via la définition de l'intérêt communautaire des opérations d'aménagement.

En matière de développement économique, les lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 ont apporté à la Métropole des compétences de plein droit en matière économique, et notamment en matière d'aménagement à vocation économique. L'article L. 5217-2 précise ainsi que : « *La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :*

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

- a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;*
- b) Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire ».*

L'exercice de ces compétences économiques s'exerce donc de plein droit dès 2015, en lieu et place des communes. Le 7 novembre 2014, GAM a pris une délibération emportant transfert des ZAE, notamment celles sous forme de zones d'aménagement concerté (ZAC).

Le SDEE a été établi sur ces fondements.

En début de mandature, GAM mène peu de projets d'aménagement, ce qui est normal, la compétence étant auparavant communale. L'accession au statut de métropole lui permet (et même lui demande) de prendre sous son pilotage les opérations engagées, en accord avec les communes.

La question s'est posée du transfert à la Métropole des opérations d'investissement engagées par les communes, qu'elles relèvent ou non de ZAC, de même que pour les investissements communaux à vocation économique.

Pour les opérations d'aménagement¹³², hors zones d'activité et habitat¹³³, la compétence de l'EPCI est subordonnée à la définition de l'intérêt communautaire dans les deux ans après la

¹³² L'arrêt du Conseil d'État du 28 juillet 1993, *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, est la référence principale pour expliquer la notion d'opérations d'aménagement. Il s'agit avant tout d'une action volontariste conduisant à l'organisation et l'agencement d'une portion du territoire. Un faisceau d'indices permet également de l'identifier :
 • Un objectif conforme à l'article L 300-1 du code de l'urbanisme, une compétence de la collectivité : opération d'initiative et sous contrôle public.,
 • un impact sur la ville : enjeu urbain, territorial, et une ampleur suffisante pour que l'impact soit significatif. ,
 • un périmètre.,
 • un programme d'actions matérielles sur des biens immobiliers (terrains, bâtis) et d'actions immatérielles.,
 • la réalisation de travaux d'équipements publics.,
 • une dimension foncière ou immobilière : achats, ventes, remboursements...
 • des moyens financiers : un bilan prévisionnel.

¹³³ Dans le domaine de l'habitat, la compétence reste partagée entre l'État et les collectivités, la Métropole exerçant de plein droit l'acquisition de réserves foncières, par exemple, mais c'est bien l'état qui définit les règles pour les aides au logement, l'application de la loi SRU, qui pilote l'Anah, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Pour autant, dans le cadre de ses compétences relatives à l'espace public (voirie notamment, transport, PLH, PLUi), la Métropole est un acteur majeur des politiques de l'habitat, et en particulier de l'habitat social.

création de la Métropole, à la majorité des deux tiers du conseil métropolitain (L. 5217-2 du CGCT) .

Deux délibérations sont prises en la matière dès 2015, les 21 mai et 18 septembre, et arrêtent les opérations d'investissement transférées à la Métropole et celles poursuivies par les communes. L'article L. 5215-29 du CGCT dispose notamment *qu' « un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles sont achevées les opérations décidées par les communes, les syndicats de communes avant le transfert des compétences, notamment en ce qui concerne le financement de ces opérations »*. De même, l'article R. 5215-5 dispose que *« les opérations décidées relatives aux zones d'aménagement concerté relèvent de plein droit de la compétence de la communauté urbaine »*, et que *« est considérée comme décidée l'opération dont l'avant-projet et le plan de financement ont été adoptés par une délibération du conseil municipal devenue définitive avant la date de transfert des compétences »* (R. 5215-3 du CGCT).

Les deux délibérations listent précisément les projets transférés. Hors NPNRU, peu de ZAC sont transférées, la question étant renvoyée à des discussions ultérieures avec les communes et à la définition de l'intérêt communautaire qui partage la responsabilité entre commune et EPCI.

En effet, compte tenu de la situation en 2015 (documents stratégiques à élaborer, compétence communale assumée fortement par les communes, absence de visibilité sur les opérations en cours), la Métropole a opté pour une solution très pragmatique, définissant l'intérêt métropolitain sur des secteurs clairement définis en accord avec les communes pour mettre en œuvre les opérations programmées, à enjeux forts et déclarées d'intérêt communautaire, et en excluant du zonage les secteurs où il est souhaitable (et souhaité) que les opérations en cours continuent d'être portées par les communes qui les ont initiées (Presqu'île et Bouchayer-Viallet à Grenoble, par exemple).

La délibération du 3 novembre 2016 définit ainsi trois secteurs au travers de critères géographiques:

- ♦ au nord-est, la recomposition du territoire historique de la technopole de part et d'autre de l'Isère ;
- ♦ au nord-ouest, l'organisation de l'entrée de ville de part et d'autre de la presqu'île ainsi que le parc naturel Mikado ;
- ♦ au sud, une centralité urbaine intercommunale à créer sur un secteur en renouvellement (sites des Villeneuves de Allibert / Saintonge, de Grand-Place , Cours de l'Europe, de Innsbrück / Alpexpo, du quartier des Saules).

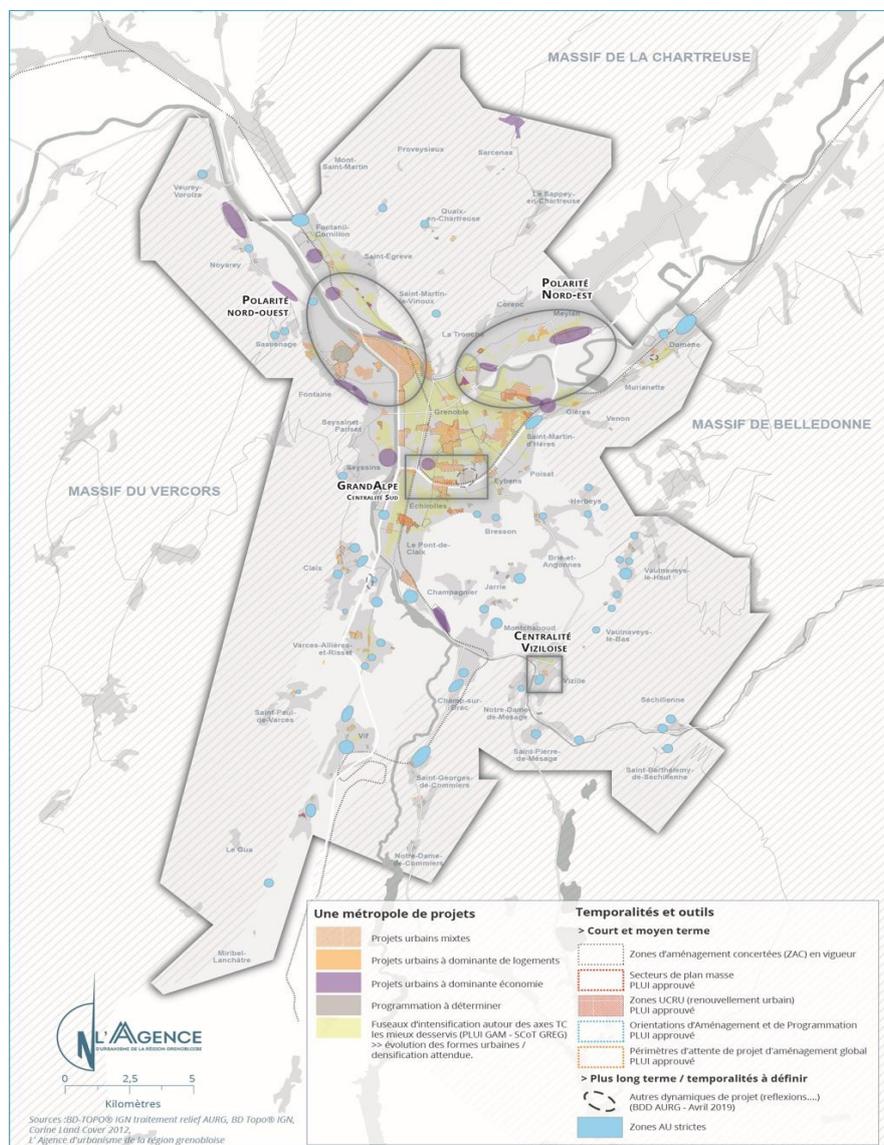
La délibération complète le contour de l'intérêt métropolitain aux opérations de mise en valeur et la redynamisation des centralités historiques de Grenoble et Vizille, aux opérations à dominante économique, et arrête une liste d'opérations déjà engagées qui sont d'intérêt métropolitain, lesquelles relèvent d'ailleurs souvent des critères géographiques prédéfinis.

Enfin, la délibération prend date pour la définition d'autres secteurs ou d'autres projets qui relèveront à terme de la compétence de la Métropole.

La chambre relève la démarche pragmatique de GAM pour gérer la compétence aménagement, en laissant aux communes la faculté de terminer les opérations engagées, en se donnant le temps d'arrêter une stratégie et son accompagnement financier et de construire les outils d'aménagement dont elle ne dispose pas encore.

Cette délibération qui arrête les projets et zones d'intérêt communautaire trouve son illustration dans la carte des centralités à enjeu du territoire, arrêté par le PLUi en 2019 et établie par l'AURG.

Carte 2 : Projets arrêtés par le PLUi



Source : CAM, AURG, 2019

8.3- Les projets portés par GAM et les outils d'aménagement mobilisés.

Début 2019, hors NPNRU qui est un cas particulier, et ZAE (transférées dès 2015), les projets d'aménagements portés par Grenoble-Alpes-Métropole dans le cadre d'une concession publique d'aménagement (CPA) ne sont pas nombreux.

Tableau 25 : Liste des CPA¹³⁴ concédées par GAM au 01/01/2020

Opération	Actipole	Oxford	Etamat / Portes de Chartreuse	Portes du Vercors	Saut du Moine	Alliance	Papeterie Pont de Claix	Cadran Solaire	Grand'Alpes
Commune d'implantation	Veurey- Voroize	St-Martin le Vinoux	St-Egrève- Fontanil	Fontaine/ Sassenage	Champagnier	Vizille	Pont-de- Claix	La Tronche	Grenoble/ Échirolles/ Eybens
Concessionnaire	Isère Amgt.	Isère Amgt.	Isère Amgt.	Isère Amgt.	Isère Amgt.	Isère Amgt.	Isère Amgt.	SAGES	SAGES
Coût prévisionnel global de l'opération en M€,	9,2	7,7	14,8	63	16,8	2,5	8,9	9,9	
% réalisation dépenses	98 %	84 %	100 %	18 %	13 %	1 %	27 %	4 %	
% réalisation recettes	89 %	99 %	100 %	13 %	6 %	0 %	7 %	0 %	
Coût réactualisé pour GAM en M€	1,5	0,9	0,09	23	3,7	0,8	4,5	4,2	
Montant participation versée en M€	0,8	0,9	0,09	5,8	1	0	0,6	0	
Date des opérations	2004-2019	2011-2021	2011-2019	2013-2030	2014-2029	2016-2022	2018-2026	2018-2023	2019

(*) La participation du concédant correspond à des subventions d'équilibre et/ou à des participations au titre des équipements publics créés.

Source : GAM, CRAACL 2018 présentés à l'assemblée délibérante.

À l'exception des dernières opérations confiées à la société publique locale d'aménagement SAGES (SPLa SAGES), le concessionnaire le plus sollicité est la SPLa Isère Aménagement, appartenant au groupe Elégia, GIE "tête de groupe" des sociétés d'aménagement sous contrôle capitalistique du département de l'Isère.

Cette situation contre-intuitive où GAM fait porter de nombreuses CPA à une société détenue par le département relève de circonstances locales.

Historiquement, deux opérateurs portent les importantes opérations d'aménagement en Isère : le département de l'Isère et la commune de Grenoble.

Le département a en effet créé dès 1957 la SEM SADI société d'aménagement de l'Isère, devenue GID en 1989 (groupe Isère développement) puis Territoire 38 en 1997. Le département est alors très présent auprès des communes pour les questions d'aménagement, puis des EPCI isérois. Le département crée ensuite le GIE Groupe 38 en 2012, devenu en 2017 Elégia, qui regroupe aujourd'hui Territoire 38, la SPL Isère aménagement (créée en 2010), une SEM et une SPL qui opère dans le nord Isère (SARA), ainsi qu'Elégia développement, en charge de l'immobilier d'entreprise créé en 2016¹³⁵. À l'exception des trois dernières sociétés, GAM est actionnaire de chacune des sociétés (cf. tableau 20). GAM est même le premiers donneur d'ordre d'Isère Aménagement en 2018.

De fait, le département est doté d'outils puissants, reconnus pour leur compétence, en capacité de porter des projets conséquents pour répondre aux besoins du département (patrimoine scolaire, aménagement de centres médico-sociaux, grands travaux routiers). Ces outils permettent d'assurer la maîtrise d'œuvre de chantiers très importants confiés par la Métropole de Grenoble, comme par exemple la création et l'extension de lignes de tramway.

Alors que le département ne dispose plus de compétences depuis la loi NOTRé en matière de développement économique, de transport ou d'habitat, les EPL qu'il contrôle se voient confier des projets par ceux qui ont désormais la compétence, et notamment la métropole.

¹³⁴ Les concessions publiques d'aménagement portent sur des projets assez divers, elles présentent des durées, des échéances et des enjeux financiers très différents, la probabilité de réalisation des prévisions de recettes comme de dépenses est lié à la proximité du terme de la clôture de concession.

¹³⁵ Elégia développement a réalisé pour la société Eledia des locaux de recherche à Echirolles et porte le projet industriel de cette société sur la ZAC du Saut-de-Moine à Champagnier, projet auquel est associé GAM via Minatec.

La commune de Grenoble a créé la société d'économie mixte Grenoble 2000 en 1987 pour porter le grand projet d'aménagement de l'Europole de Grenoble, aujourd'hui livré. Devenue Innovia puis Innovia Grenoble Durablement en 2008, la SEM porte actuellement deux projets urbains, pour le compte de cette dernière, via deux conventions publiques d'aménagement (CPA) : la ZAC Bouchayer-Viallet et la ZAC Presqu'île, projets majeurs à dominante scientifique et économique et d'habitat. GAM ne détient que 4 % des parts de cette SEM en 2020. Le projet Presqu'île nécessite également des aménagements de transports très conséquents.

Cette situation interroge alors qu'avec le passage en métropole, les compétences économie et habitat ont été entièrement transférées par la commune à la Métropole.

En 1989, la commune crée la SEM SAGES (Société d'aménagement Grenoble espaces Sud), qui devient une SPL puis une SPLA en 2015, Grenoble-Alpes-Métropole ne détenant alors que 5 % des parts. En 2018, Grenoble-Alpes-Métropole rachète des parts détenues par la commune de Grenoble pour atteindre 70 % du capital.

Ainsi, GAM se dote seulement en 2018 d'un outil en propre, la SPL SAGES, à qui elle a confié les deux projets qu'elle a lancés depuis qu'elle contrôle la SPL (Cadran Solaire et Grand'Alpes). La SAGES est par ailleurs encore le concessionnaire de nombreuses CPA concédées par la commune de Grenoble, ces dernières n'ayant pas été transférées à GAM.

Tableau 26 : CPA de la commune de Grenoble portées par la SPL SAGES en 2018

Coût prévisionnel des opérations en M€	Vigny Musset	Beauvert	Châtelet	Flaubert	Washington Sud	CUMUL
Coût global de l'opération	67,4	9,3	8,9	58,4	2,7	146,6
% réalisation dépenses	98 %	95 %	72 %	75 %	36 %	
% réalisation recettes	96 %	0 %	85 %	72 %	33 %	
Coût réactualisé pour la commune en M€	25,6	1,3	4,3	33	1	65,3
Montant participation versée	27	2,7	2,9	1,3	0,6	34,6
Date des opérations	1991-2019	2007-2019	2011-2019	2012-2032	2013-2021	

Source : GAM-Ville de Grenoble, rapport analyse SAGES 2018.

Avec le transfert des compétences à la Métropole, GAM a également pris le contrôle de la SPL Portes du Grésivaudan-Inovaction, installée à Meylan, et dont l'activité principale est la gestion de patrimoine immobilier. Cette SPL héberge Tarmac, une pépinière d'entreprises et une association de développement économique (Innovallée). Inovaction ne mène pas de projets d'aménagement.

A l'instar des outils d'aménagement départementaux qui se sont regroupés sous la bannière du GIE Groupe 38 (puis Elegia en 2017), Innovia Durablement et SAGES ont créé en 2015 un GIE, GrinnTer (Groupement d'Innovation Territoriale Durable) qui mutualise leurs fonctions support et qui a vocation à porter l'image des deux EPL. Inovaction a rejoint le groupe GrinnTer en 2018.

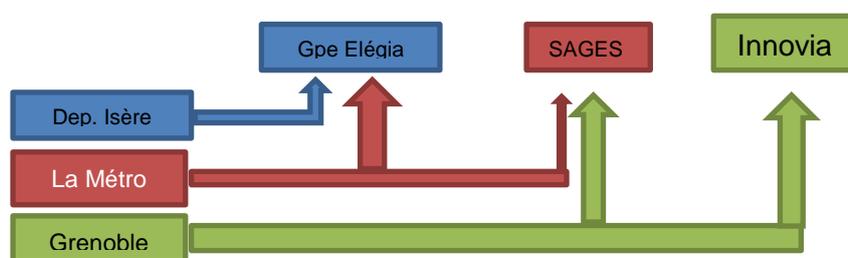
Tableau 27 : Données de cadrage sur les EPL d'aménagement intervenant sur le territoire métropolitain

	Groupe GrinnTer		Groupe Elegia	
	SEM INNOVIA	SPLA SAGES	SPLA Isère Aménagement	SEM Territoire 38
Résultat net 2019 en €	- 16 986	147 244	404 095	164 782
Taux de marge nette (résultat net / CA)	- 0,2 %	1,2 %	4,10 %	13,12 %
Total actif	82 M€	28,5M€	90 M€	63,8 M€
dont encours de production de biens :	42 M€	5,7 M€	31 M€	32,8 M€
Effectifs 2019 (ETP)	4	2	21	15
Effectifs avec GIE "tête de groupe"	10			71
Actionnariat principal en %				
commune de Grenoble	58	30	1	9
Métropole	4	70	19	14
Département	0	0	51	46
Autre	38	0	29	31

Source : comptes sociaux des EPL 2019.

La chambre constate une situation assez confuse, où :

- ♦ la Métropole contrôle une SPL qui porte principalement des opérations de la commune de Grenoble ;
- ♦ la Métropole fait porter ses opérations principales par des entreprises publiques locales du département, qui n'a pourtant plus de compétences dans le domaine économique ou l'habitat ;
- ♦ la commune de Grenoble contrôle la SEM Innovia qui porte des CPA à vocation scientifique, économique et d'habitat, alors qu'elle n'est plus compétente dans ces domaines.



L'article L. 1521-1 du CGCT dispose que « Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.

La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale ou que la loi attribue à la métropole de Lyon peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de

coopération intercommunale ou à la métropole de Lyon plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences. Le deuxième alinéa est applicable au groupement de collectivités actionnaire d'une société d'économie mixte. »

Pour gagner en cohérence, GAM aurait pu racheter les deux tiers des parts d'Innovia Durablement, comme elle l'a fait pour la SPLA SAGES, même si la définition de l'intérêt métropolitain (Cf. 8-2) permet de faire perdurer cette situation.

Dans sa réponse, concernant les différents EPL opérant sur le territoire, le département de l'Isère indique que « la mutualisation de ces outils entre le département, GAM pour l'aire grenobloise, et les autres EPCI isérois, gagnerait à s'étendre au profit des outils départementaux dans le souci d'en optimiser les performances économiques et opérationnelles, sans que les collectivités concernées aient à craindre la moindre perte de contrôle sur leurs opérations au regard des obligations légales qui s'imposent à elles¹³⁶. »

Recommandation 6 : clarifier les champs d'intervention et les conditions de portage des opérations d'aménagement des différents acteurs de l'aménagement.

8.4- La question du financement public et du transfert des CPA

Indépendamment de la question de la prise de contrôle de la SEM Innovia durablement par GAM, la question se pose du transfert des concessions publiques d'aménagement qu'elle porte : Presqu'île et Bouchayet-Violet, la concession Presqu'île courant jusqu'en 2034.

La loi prévoit et encadre précisément ce type d'opération qui repose en fait exclusivement sur l'accord des parties, dès lors que la CPA n'est pas clôturée.

Or, même si le projet a été très sensiblement redimensionné à la baisse par le nouvel exécutif communal en 2014, l'engagement financier de la commune de Grenoble reste conséquent, correspondant principalement au financement d'équipements publics. Fin 2018 selon le compte rendu d'activités à la collectivité locale (CRAACL) préparé par le concessionnaire, sur les 67 M€ prévu à échéance 2034, la commune a contribué à hauteur de 23,5 M€. La Métropole est engagée à hauteur de 5,4 M€ dans le cadre du financement du plan Campus.

Tableau 28 : Évolution du coût du projet Presqu'île et participation de la commune de Grenoble

M€	Bilan 2009	Bilan 2013	Bilan 2018
Coût projet en M€	218	282	207
Participation commune prévue	61	109	67

Source : commune de Grenoble, CRAACL 2018

Dès 2017, la question du transfert de la CPA a été discutée entre la commune et la Métropole. Sur la base des CRAACL votés qui estiment les bilans de clôture, les contributions prévues ont été comparées aux estimations de retour de fiscalité pour chacun en fonction de leur panier fiscal. Dans un environnement particulièrement incertain (évolution du panier fiscal, manque de visibilité sur l'effectivité des dépenses à venir et des contributions constructeur liées, réflexion en cours sur les orientations stratégiques des EPL et le portage des projets), GAM et la commune de Grenoble ont convenu de reporter la discussion dès lors que les résultats des expertises demandées seront disponibles, et d'adopter une position commune lors du renouvellement des exécutifs municipaux et métropolitains.

¹³⁶ Dans le cadre du contrôle analogue qui s'impose avec les SPL, les concédants contrôlent effectivement la réalisation des opérations concédées, indépendamment de la répartition capitalistique de la SPL.

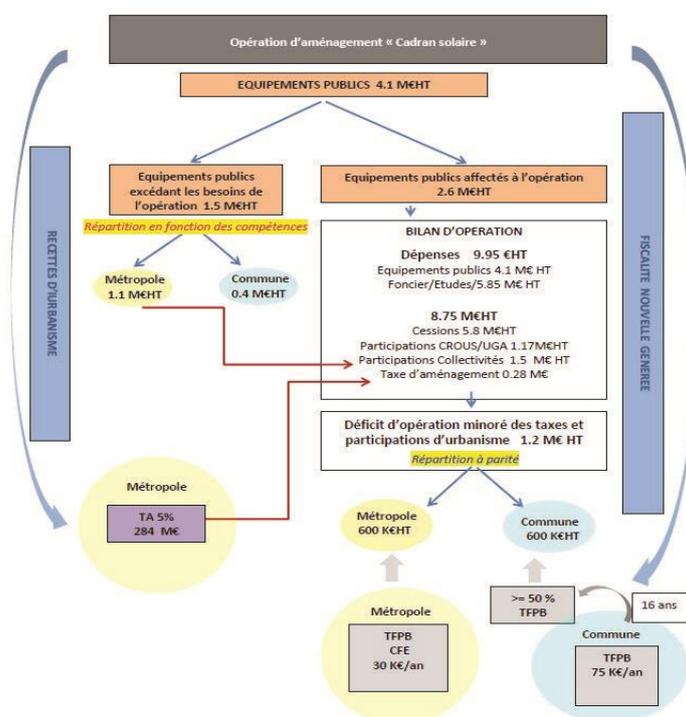
Les nouveaux exécutifs étant en place, la chambre invite GAM à reprendre avec la commune de Grenoble les discussions sur le transfert des CPA grenobloises.

Le cas Presqu'île pose la question plus générale du partage des coûts et des recettes attendues entre collectivité dans le cas des projets d'aménagement. Celles-ci sont coûteuses, et la fiscalité associée ne permet pas forcément un retour équitable entre collectivités. Par exemple, la création d'une zone d'activité est quasi neutre en termes de fiscalité économique pour l'EPCI si elle ne génère que des transferts d'établissement à l'intérieur de l'EPCI, en revanche, la fiscalité sur le foncier bâti est toujours versée à la commune.

Ces réflexions sur le partage de fiscalité ont donné lieu à la mise en place d'un dispositif de partage des dépenses et des nouvelles recettes associées aux projets d'aménagement. Ce dispositif intègre, notamment le transfert à la Métropole de la taxe d'aménagement, perçue auparavant par les communes, et dont une partie leur est reversée (30 %, au titre du financement de leurs équipements publics). Ce dispositif a été testé sur deux opérations métropolitaines sur les communes du Pont-de-Claix (papeterie) et La-Tronche (Cadran Solaire) et a depuis été étendu aux autres opérations métropolitaines. Il prévoit un partage à parts égales du déficit des opérations d'aménagement métropolitaines intégrant l'affectation de la taxe d'aménagement éventuellement générée. La Métropole assure l'ensemble du financement initial et se fait rembourser l'avance effectuée par un retour de 50 % de la fiscalité foncière communale nouvelle créée par l'opération.

Le schéma ci-après illustre les modalités de mise en œuvre de ce dispositif :

Graphique 6 : Illustration du partage de fiscalité sur les opérations d'aménagement



Source : GAM

8.5- Le contrôle par la collectivité des entreprises concessionnaires et des contrats confiés.

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme impose aux EPL concessionnaires d'une concession publique d'aménagement de rendre compte annuellement à la collectivité concédante de l'avancée du projet par un compte rendu à la collectivité locale (CRAACL). L'exercice est très normé et « *l'ensemble des documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contractant qui a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Dès la communication de ces documents et, le cas échéant, après les résultats du contrôle diligenté par la collectivité ou le groupement contractant, leur examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante, qui se prononce par un vote* ».

Le CRAACL doit comporter notamment :

- ♦ le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la convention, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ;
- ♦ le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ;
- ♦ un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice.

Tous les CRAACL de chaque concession publique d'aménagement sont présentés à l'assemblée délibérante. Le contrôle des pièces a permis de constater que les rapports produits par Isère Aménagement sont complets. Ils présentent notamment l'ensemble des éléments financiers, circonstanciés en mettant en évidence les risques et leur probabilité de réalisation. La présentation des rapports est précédée d'un travail technique entre élus membres des EPL et qui apportent un regard croisé (aménagement, urbanisme et finances).

Sur le plan financier, un travail de synthèse et de consolidation des CPA est effectué annuellement. Une projection à moyen terme (cinq ans) apporte une visibilité sur les opérations et le PPI est mis à jour régulièrement.

Enfin, une collectivité territoriale ne peut confier un marché ou concéder la réalisation d'opérations d'aménagement à une société publique locale (SPL) ou une société publique locale d'aménagement (SPLA), sans mise en concurrence, qu'à la condition d'exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services (CJCE, 18 nov. 1999, aff. C-107/98, *Teckal SRL*).

Le code de la commande publique (qui s'applique aux concessions d'aménagement) a précisé les conditions de la quasi-régie (« in house ») dans ses article L. 2511-1 (marchés) et L. 3211-1 (concessions) : le contrôle analogue, la réalisation de plus de 80 % de son activité pour les personnes morales qui la contrôle, l'absence de capitaux privés. Puis le code définit le contrôle analogue : « Un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. »

Dans ses relations avec les SPLA Isère Aménagement et SAGES, les critères de contrôle et d'absence de capitaux privés sont remplis. Le contrôle organique de l'entité est assuré par le contrôle des objectifs et des décisions via les élus membres des CA et les relations soutenues avec les services opérationnels, notamment.

Sur le plan technique, ce contrôle est très normé avec Isère Aménagement qui a mis en place avec GAM une charte du contrôle analogue qui s'applique à chaque projet porté.

Les relations techniques sont plus récentes et moins formalisées avec la SPL SAGES, le modus operandi des attentes de GAM n'étant pas encore arrêté, au risque de mettre à défaut la nécessaire fluidité des relations entre GAM et SAGES pour les projets à venir.

La chambre note que GAM assure le contrôle analogue des SPL d'aménagement concessionnaires et que celui-ci n'est pas uniforme entre les EPL.

8.6- Le projet Grand'Alpes, préfiguration des pratiques futures de GAM

Le PLUi a identifié les grands projets urbains stratégiques du territoire et traduit les orientations programmatiques de leur aménagement. Dans ce cadre, GAM a lancé le nouveau projet stratégique, projet de renouvellement urbain des Villeneuves et la centralité sud baptisée par délibération « GRANDALPES ».

Des équipes projets dédiées, politiques et techniques, assurent le suivi et le pilotage de l'opération. La SPL Sages est par ailleurs missionnée pour conduire une mission d'étude sur le montage opérationnel des opérations d'aménagement de Grand'Alpes et leur financement. Cette mission prépare le passage en phase opérationnelle de plusieurs secteurs : Pole Gare Atos Artelia, cours de l'Europe (dont les Saules le Val, Prémalliance, Grandplace, Village olympique Crous, Innsbruck Alpexpo, Allibert), identifiés comme devant faire l'objet d'opérations d'aménagement spécifiques.

Le projet Grand'Alpes a fait l'objet de plusieurs décisions et actions en fin de mandat pour en faire un territoire prioritaire d'intervention :

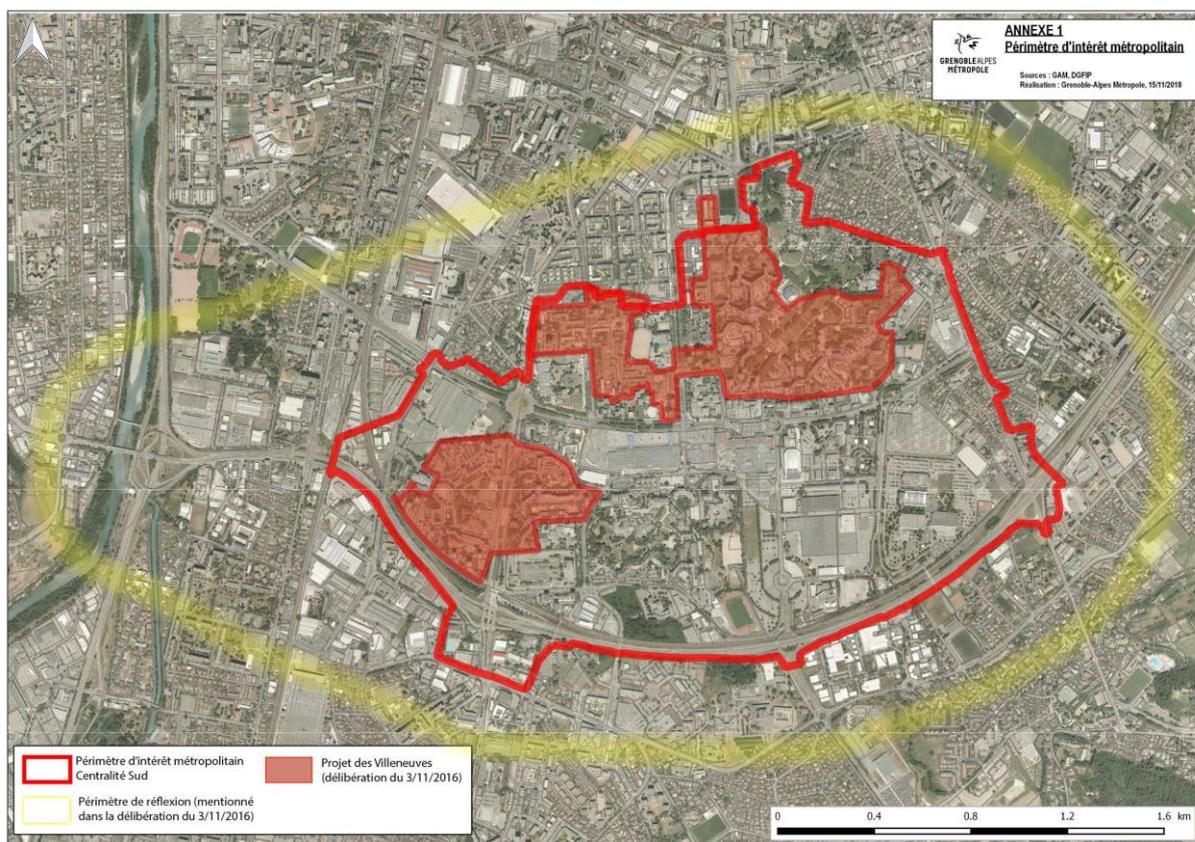
- ♦ la mise en place d'une gouvernance partagée dès 2017 associant la Métropole, les communes d'Echirolles, Eybens et Grenoble, ainsi que l'EPFL-D et la SAGES, enrichie dès mai 2019 par un comité partenarial ouvert aux acteurs externes ;
- ♦ l'adoption par délibération du 21 décembre 2018 d'un périmètre d'intérêt métropolitain, de 400 ha, à l'intérieur duquel la maîtrise d'ouvrage des futures opérations publiques d'aménagement est transférée à la Métropole ;
- ♦ la signature le 2 mai 2019 d'une nouvelle convention pluriannuelle de renouvellement urbain de la Métropole grenobloise avec l'ANRU et d'autres partenaires, qui représente 368 millions pour rénover les Villeneuves de Grenoble et d'Echirolles sur sept ans ;
- ♦ une large démarche de concertation citoyenne menée de janvier à juin 2019, dont le bilan a été approuvé par délibération du 27 septembre 2019 ;
- ♦ le choix du nom Grand'Alpes et l'adoption d'un « Projet de Territoire Grand'Alpes » par délibération du 27 septembre 2019 ;
- ♦ la désignation par accords-cadres pluriannuels d'équipes d'ingénierie pluridisciplinaires (urbanisme, environnement, mobilités, paysage...) pour décliner opérationnellement les objectifs politiques ;
- ♦ la signature avec la société publique locale SAGES d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage opérationnelle pour définir les conditions de mise en œuvre financières et opérationnelles du projet en 2020.

La chambre observe que le nouveau grand projet métropolitain, conforme aux orientations stratégiques définies dans le projet de territoire, alliant dimension sociale et portée économique, est mené sur une base partenariale. Sa réalisation est confiée à SAGES, outil métropolitain d'aménagement.

Grand'Alpes intègre dans son périmètre un des quartiers retenus par l'ANRU dans le cadre du nouveau volet de la politique de renouvellement urbain, au titre des projets d'intérêt national : les Villeneuves. Deux autres quartiers d'intérêt régional ont été intégrés au protocole de préfiguration (Mistral et Renaudie). GAM à qui la loi Lamy a confié l'animation et la conduite général du projet pour la Métropole s'est organisé en conséquence et a mis en place une comitologie adaptée, validée par l'ANRU, associant les parties prenantes à toutes les étapes du projet (État, communes concernées, bailleurs sociaux, comités citoyens).

Une autorisation de programme de 74,6 M€ de dépenses a été votée le 7 février 2020. Elle prévoit également 23 M€ de recettes pour les onze ans à venir. Globalement, tous financeurs confondus, près de 450 M€ seront investis sur ces quartiers.

Carte 3 : Périmètre d'intérêt communautaire du projet Grand'Alpes



Source : GAM

9- **ANNEXE : MARCHÉS DE COMMUNICATION****Tableau 29 : Éléments de synthèse relatifs à l'examen des marchés attribués à WZ & Associés entre 2016 et 2019**

Référence	OBJET DU MARCHÉ	DUREE	MONTANT	Procédure	CONSTATS
2016-541 (signature 02/2016)	Organisation et mise en œuvre du dispositif de concertation et de communication dans le cadre de l'élaboration du PLUI GAM	2 ans reconductible 1 fois pour un an	131 826 € pour la partie forfaitaire Maximum de 70 000 € pour la partie à bons de commande (voire 90 000 en cas de reconduction)	AOO	<p>La page de garde du RC fixe la date limite de remise des offres au 6 janvier 2015 au lieu de 2016.</p> <p>Le PV de la CAO d'attribution indique que le besoin est estimé à 200 000€ alors que les offres des candidats pour la seule partie forfaitaire se montent à 61 200 et 109 905€. Ces écarts avec l'estimation (si la partie à BC est commandée en totalité, l'offre de l'attributaire dépasse l'estimation) comme entre les offres ne sont pas questionnés au stade de l'analyse (RAO).</p> <p>Le RAO comporte une mention barrée qui interroge son caractère définitif et fait état de préoccupations illégales en matière de commande publique (équipe composée à 100 % de grenoblois, équipe qui dispose d'un ancrage territoriale grenoblois, etc.)</p> <p>Plus grave, la méthode de notation du critère prix (voir RC) retenue aboutit à survaloriser la partie à bons de commande (15 points comme la partie forfaitaire) alors que son exécution est par principe incertaine.</p>
2016-611 (signature 10/2016)	Réalisation d'interviews d'élus pour la plateforme numérique participative	2 ans	Minimum : 500 HT Maximum : 15 000 HT	MAPA	<p>La computation des seuils ne faisant pas l'objet d'un suivi, la possibilité de conclure un MAPA est déduite du seul montant du marché, ce qui est insuffisant.</p> <p>L'analyse des offres qui a conduit à attribuer ce contrat à une « <i>agence de concertation et de communication spécialisée dans le dialogue territorial</i> »^[1] au détriment notamment d'une société de production de vidéos disposant de références avec des partenaires institutionnels et proposant un prix moins élevé, surprend. Pour illustration, dans le cadre de la valeur technique, ce candidat obtient la note de 13/20 pour le sous-critère « <i>tournage (éclairage, caméra, prise de son)</i> » (contre 19/20 pour l'attributaire) avec pour seule explication : « <i>propose de confier systématiquement à la même personne le soin de tournage et montage</i> ».</p>

^[1] Site internet de la société.

Référence	OBJET DU MARCHÉ	DUREE	MONTANT	Procédure	CONSTATS
2017-578 (signature 05/2017)	Mise en œuvre du dispositif de concertation de l'opération des papeteries de Pont-de-Claix	11 mois	Le coût total (tranche ferme et conditionnelle) renseigné dans la DPGF est de 17 450 €HT.	MAPA	Le prix n'est pas renseigné dans l'AE. Même remarque s'agissant de la computation des seuils.
2018-371 NC	Lot 3 « communication et concertation » du marché « maîtrise d'œuvre urbaine pour le projet cours de l'Europe /centralité sud ».	48 mois reconductible (à la lecture de l'AAPC)	90 350€ HT pour la partie forfaitaire et 50 000€ HT maximum pour la partie à bons de commande (à la lecture du RAO)		L'acte d'engagement et la notification n'ont pas été transmis. Le CCAP, le CCTP, le RC n'ont pas non plus été transmis.
2018-907 NC	« Concertation portes du Vercors »	2 ans reconductibles une fois (à la lecture de l'APPC)	100 000€ HT (pour la période initiale donc 200 000€ HT si reconduction) à la lecture de l'AAPC.	MAPA (AAPC)	L'acte d'engagement du titulaire n'a pas été transmis. Si le marché est reconduit et le montant maximum atteint sur les deux périodes, le seuil d'appel d'offres (209 000€ HT en 2018) apparaît proche compte tenu de la date de lancement de la procédure (septembre) et de l'absence de méthode fiable de computation des besoins au niveau de l'organisme. Une note d'information à la CAO est présente au dossier, distincte du RAO, elle invite à choisir l'entreprise finalement attributaire et justifie le choix par des critères locaux, hors RC, du type : « <i>bonne connaissance du fonctionnement des services métropolitains</i> » ou « <i>localisée à Grenoble, l'agence WZA maîtrise le contexte politique et les enjeux urbanistiques du projet</i> ». L'analyse « réglementaire » des offres (RAO, PV CAO) fait l'objet de maladroites qui la fragilisent juridiquement, reprenant notamment un élément de la note précitée. Ainsi, au titre du sous-critère « méthodologie et organisation du travail », (35% sur les 70% de la valeur technique), il est illégal de valoriser des éléments tels que la bonne connaissance des services métropolitains.

Source : CRC ARA sur la base des documents transmis par GAM

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr