



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

THONON AGGLOMÉRATION
(Département de la Haute-Savoie)

Exercices 2017 et suivants

Observations définitives
délibérées le 16 septembre 2021

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
1- PRÉSENTATION DE THONON AGGLOMÉRATION	8
2- LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE	11
2.1- La genèse de la communauté d'agglomération	11
2.2- Le pacte politique	11
2.3- L'évolution des compétences transférées et de l'intérêt communautaire	12
2.4- Les instances de gouvernance	15
2.4.1- Le conseil communautaire	15
2.4.2- L'exécutif	16
2.4.3- Les différentes instances	16
2.5- Les relations avec les communes	17
2.5.1- L'absence de documents structurants.....	17
2.5.2- Les versements aux communes	20
2.5.3- Le niveau d'intégration fiscale du groupement.....	23
2.5.4- La politique fiscale du groupement	24
2.6- Conclusion intermédiaire	25
3- LA RÉGULARITÉ BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	26
3.1- La transparence de l'information financière	26
3.1.1- Le débat et le rapport d'orientation budgétaire.....	26
3.1.2- Les états annexés aux documents budgétaires	26
3.1.3- L'information des communes-membres de l'EPCI	27
3.2- La fiabilité des comptes	28
3.2.1- La prévision budgétaire	28
3.2.2- Les opérations courantes de gestion	29
3.2.3- Les opérations relatives aux immobilisations	29
3.2.4- Les opérations de fin d'exercice.....	32
3.2.5- Les opérations particulières – les engagements hors bilan	33
3.3- Conclusion intermédiaire	33
4- LA SITUATION FINANCIÈRE	34
4.1- L'autofinancement	34
4.1.1- L'évolution des produits	34
4.1.2- L'évolution des charges	37
4.1.3- La capacité d'autofinancement	40
4.2- Le financement de l'investissement	40
4.2.1- Le financement propre disponible	40
4.2.2- Le besoin ou la capacité de financement	41
4.3- La situation bilancielle	41
4.3.1- La dette	41
4.3.2- Le fonds de roulement net global (FRNG) et la trésorerie	42
4.4- Les investissements et la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI)	42
4.5- Conclusion intermédiaire	44
5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	45
5.1- Les démarches d'harmonisation	45
5.1.1- Le temps de travail et son organisation.....	45
5.1.2- La rémunération	49
5.2- Évolution des effectifs et de la masse salariale	55
5.2.1- Évolution des emplois budgétaires	55
5.2.2- Évolution des effectifs.....	56
5.2.3- Évolution de la masse salariale	57
5.3- La situation d'un agent exerçant un mandat électif	58

	5.4- Conclusion intermédiaire.....	60
6-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</u>	<u>60</u>
	6.1- L'organisation de la commande publique et la politique d'achat	60
	6.1.1- Le service de la commande publique.....	60
	6.1.2- La politique d'achat.....	61
	6.2- La gestion de deux opérations d'investissement	62
	6.2.1- La base nautique intercommunale de Sciez	62
	6.2.2- Le marché pour la fourniture de conteneurs sur le territoire de Thonon agglomération.....	63
	6.3- Conclusion intermédiaire.....	64
7-	<u>L'ASSAINISSEMENT, POLITIQUE STRUCTURANTE À FORTS ENJEUX SUR LE TERRITOIRE</u>	<u>64</u>
	7.1- Le réseau	64
	7.1.1- Le réseau non collectif.....	64
	7.1.2- Le réseau collectif.....	65
	7.2- Les investissements envisagés	65
	7.3- Le fonctionnement du service assainissement.....	67
	7.4- Conclusion intermédiaire.....	68
8-	<u>LA GESTION DE LA PÉRIODE DE CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19</u>	<u>68</u>
	8.1- L'organisation du travail	68
	8.2- Les conséquences financières de la crise sanitaire	69
	8.3- Les dispositifs de soutien mis en place à destination des habitants et du tissu économique	69
	8.4- Conclusion intermédiaire.....	70
9-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>71</u>
	9.1- ANNEXE 1 : Attributions de compensation	71
	9.2- ANNEXE 2 : Les ressources institutionnelles	74
	9.3- ANNEXE 3 : Les conséquences financières de la crise sanitaire de la covid-19.....	75

SYNTHÈSE

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

Cet établissement public de coopération intercommunale a été créé le 1^{er} janvier 2017 par regroupement des communautés de communes du Bas Chablais et des collines du Léman, auxquelles est venue s'adjoindre la commune de Thonon-les-Bains. Il regroupe 25 communes réparties sur près de 240 km² et compte 89 504 habitants. Son territoire, qui s'inscrit dans le Grand Genève, se caractérise par un fort dynamisme démographique et économique.

Un pacte politique, élaboré en 2015, définissait des engagements entre les membres du futur groupement, concernant l'organisation politique et les transferts de compétences. Il comportait un volet financier et prévoyait l'adoption de documents structurants. Faute d'accord entre les parties pendant la période sous revue, ce pacte n'a été que partiellement mis en œuvre. Fin 2020, l'établissement ne disposait pas encore de projet de territoire, de pacte financier et fiscal ou de schéma de mutualisation. Un pacte de gouvernance a été adopté le 20 juillet 2021.

La chambre constate la faible formalisation du projet communautaire d'ensemble et les conséquences financières qui en découlent. Les reversements financiers aux communes de 2017 à 2020 ont atteint 63 M€. Les attributions de compensation actées par la CLECT ont été favorables à la ville centre qui bénéficie par ailleurs du versement d'une dotation de solidarité communautaire. Le niveau d'intégration communautaire apparaît encore faible.

La régularité budgétaire appelle quelques observations concernant notamment le suivi du patrimoine qui doit être amélioré, certaines imputations comptables erronées, le rattachement des charges et des produits à l'exercice et la détermination des restes à réaliser.

Sur la période contrôlée, les charges de gestion (+ 73,4 %) ont augmenté plus rapidement que les produits (+ 49,2 %). Thonon agglomération dispose cependant d'une capacité d'autofinancement élevée et d'une capacité de désendettement inférieure au maximum de 12 années prévu par les textes, en raison d'un faible niveau d'investissement sur la période 2017-2019. Ses projets étant ambitieux pour l'avenir, elle devra néanmoins s'assurer de leur soutenabilité financière.

Les personnels issus des trois entités préexistantes avaient des conditions d'emploi très hétérogènes qui ont été harmonisées à compter de 2018. La gestion des heures supplémentaires et des astreintes doit être mise en conformité avec la réglementation applicable.

Les emplois budgétaires, les effectifs et la masse salariale ont fortement évolué sur la période. L'absence de mutualisation de services entre les communes-membres et l'intercommunalité n'a pas permis de réaliser d'économies d'échelle. L'EPCI connaît des difficultés de recrutements liées au coût de la vie et à la concurrence salariale de la Suisse.

Les moyens alloués au service de la commande publique pendant la période sous revue ont été insuffisants pour lui permettre d'assurer pleinement ses missions. Ce sous-dimensionnement s'est traduit par une absence de stratégie d'achat et un système de contrôle défaillant. Les principes généraux de la commande publique, les règles de procédure et de mise en concurrence sont insuffisamment respectés même si l'agglomération tente d'y remédier. L'examen de deux opérations d'investissement a permis de mettre en évidence des difficultés dans la définition et l'estimation des besoins.

La compétence assainissement fait apparaître des projets d'investissement à hauteur de 60,5 M€. Bien qu'un programme pluriannuel d'investissement ait été élaboré, celui-ci n'a pas été approuvé par les élus ni mis à jour et sa soutenabilité financière et humaine n'a pas été évaluée. Pour le mettre en œuvre, l'établissement devra d'abord homogénéiser sa politique assainissement sur tout son territoire et structurer son organisation. Il devra également calibrer et stabiliser ses effectifs dans un contexte où la proximité avec la Suisse pourrait le contraindre à revoir son niveau d'externalisation.

Enfin, Thonon agglomération estime à 1,3 M€ le coût net de la crise sanitaire pour 2020.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : adopter les documents structurants prévus dans le pacte politique et notamment un schéma de mutualisation.

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

Recommandation n°3 : se conformer aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, afin de disposer d'une comptabilité d'engagement permettant le suivi de la consommation des crédits budgétaires, ne rattacher que les charges et les produits ayant donné lieu à service fait, et inscrire en restes à réaliser les dépenses de fonctionnement engagées pour lesquelles il n'y a pas eu service fait au 31 décembre de l'exercice, au lieu de les rattacher.

Recommandation n° 4 : veiller au respect des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT en prenant des délibérations motivant l'attribution des subventions d'équilibre aux budgets annexes industriels et commerciaux, en s'assurant de leur exacte imputation budgétaire.

Recommandation n° 5 : assurer la régularité des heures supplémentaires et des astreintes payées en fixant par délibération la liste des emplois pouvant en bénéficier ; mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail ; respecter la limite des 25 heures supplémentaires travaillées par agent et par mois.

Recommandation n° 6 : veiller au respect des procédures de marchés publics en mettant en place les outils nécessaires à la computation des seuils et en respectant les seuils de procédure et de mise en concurrence.

Rapport d'observations définitives – Thonon agglomération

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

Le contrôle a été engagé par lettre du 10 juin 2020, adressée à M. Jean NEURY, président de la communauté d'agglomération du 1^{er} janvier 2017 au 15 juillet 2020. Une lettre a également été adressée le 16 juillet 2020 à son successeur, M. Christophe ARMINJON, président de la communauté d'agglomération depuis le 15 juillet 2020, à la suite des élections du 28 juin 2020.

La comptable a été informée de l'ouverture de l'examen de la gestion par lettre du 10 juin 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- caractéristiques de la communauté d'agglomération ;
- régularité budgétaire et fiabilité des comptes ;
- situation financière ;
- gestion des ressources humaines ;
- commande publique (organisation et politique d'achat) ;
- la politique d'assainissement ;
- la gestion de la période de crise sanitaire de la Covid-19.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 25 février 2021 avec M. Christophe ARMINJON. Il a eu lieu le même jour avec M. Jean NEURY.

Lors de sa séance du 19 mars 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 6 mai 2021 à M. Christophe ARMINJON, président de la communauté d'agglomération, ordonnateur en fonction et à M. Jean NEURY son prédécesseur sur la période contrôlée.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 16 septembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE THONON AGGLOMÉRATION

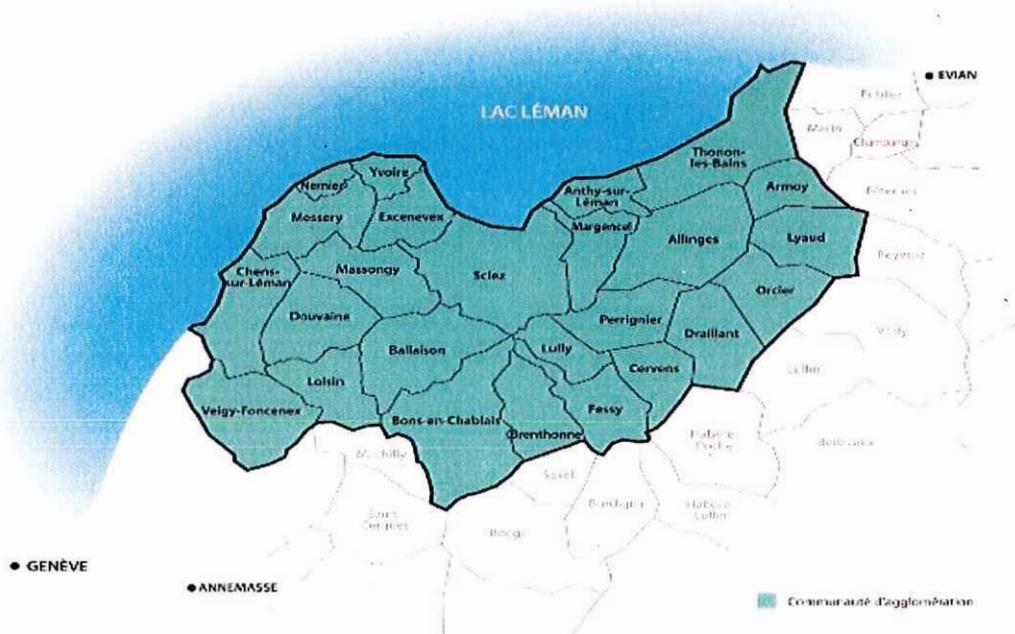
La communauté Thonon agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé le 1^{er} janvier 2017¹ du regroupement des communautés de communes du bas Chablais (CCBC) et des collines du Léman (CCCL), auxquelles est venue s'adjoindre la commune de Thonon-les-Bains.

Elle regroupe 25 communes, réparties sur près de 240 km², de la métropole genevoise à Thonon-les-Bains, sa ville-centre. Avec 89 504 habitants² au 1^{er} janvier 2020, Thonon agglomération rassemble près de 11 % de la population de la Haute-Savoie et compte parmi les trois premières intercommunalités du département, après les communautés d'agglomération d'Annecy et d'Annemasse.

Sa ville centre compte 35 863 habitants, soit près de 40 % de la population totale du groupement. Parmi les 24 autres communes, trois se situent dans la tranche 5 à 10 000 habitants, deux entre 3 500 et 5 000, les autres comptant moins de 3 500 habitants.

La commune de Publier (7 475 habitants) qui jouxte l'agglomération à l'est et qui est membre de la communauté de communes Pays d'Évian Vallée d'Abondance souhaite rejoindre Thonon agglomération. Une procédure d'intégration est en cours. Le conseil communautaire ainsi que les conseils municipaux des communs-membres se sont prononcées favorablement à cette adhésion. Le préfet a été sollicité pour saisir la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). S'il elle devait aboutir, cette adhésion pourrait entraîner une modification du paysage intercommunal local.

Carte 1 : Le territoire de Thonon agglomération



Source : site officiel de Thonon agglomération

¹ Arrêté préfectoral du 14 novembre 2016.

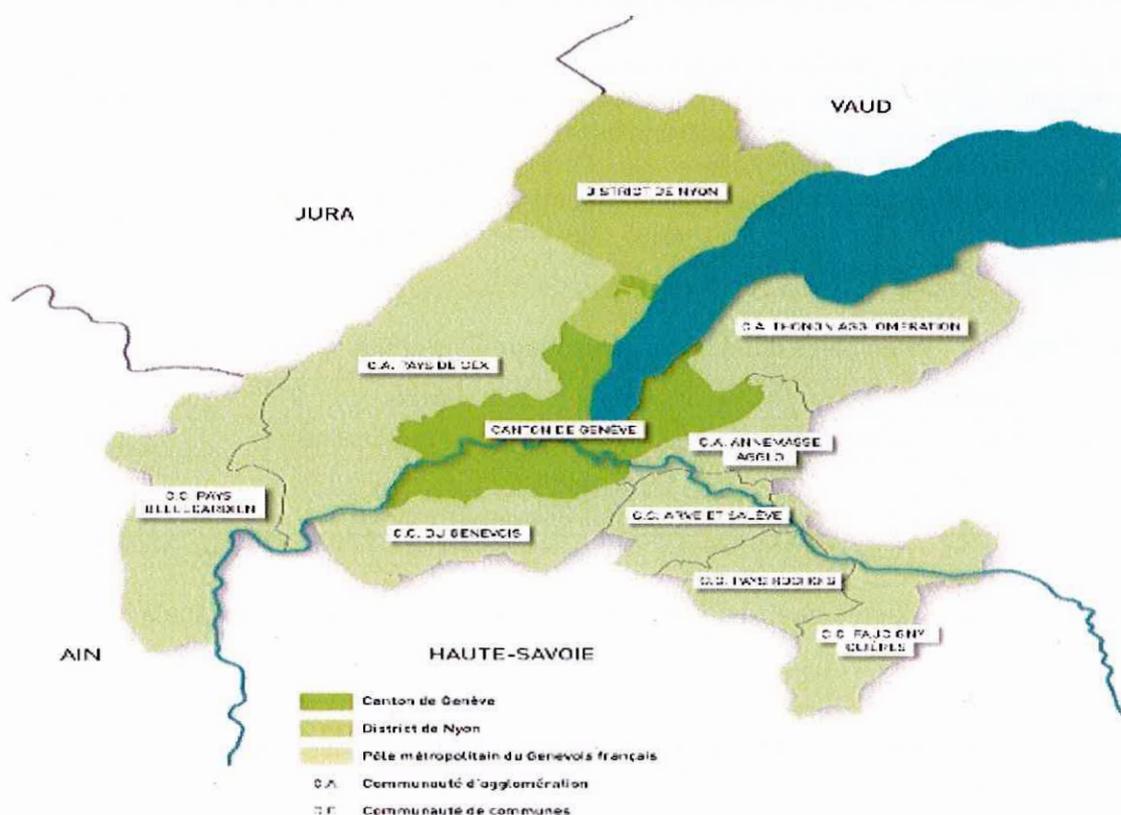
² Population totale INSEE au 1^{er} janvier 2020

Le schéma de cohérence territoriale du Chablais, adopté le 30 janvier 2020, distingue quatre groupes de communes au sein de l'agglomération :

- Cœur urbain : Thonon-les-Bains ;
- Première couronne : Allinges, Anthy-sur-Léman, Margencel ;
- Pôles structurants : Bons-en-Chablais, Douvaine, Perrignier, Sciez, Veigy-Foncenex ;
- Villages : Armoiy, Ballaison, Brenthonne, Cervens, Chens-sur-Léman, Draillant, Excenevex, Fessy, Loisin, Lully, Lyaud, Massongy, Messery, Nernier, Orcier, Yvoire.

Thonon agglomération se situe dans le Chablais français. Elle fait partie du Grand Genève, vaste territoire de 2 000 km² qui regroupe 212 communes et s'étend sur les cantons suisses de Genève et de Vaud et sur les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Carte 2 : Le Grand Genève



Source : site officiel du Grand Genève³

Ce territoire se caractérise par un très fort dynamisme démographique et économique mais également par d'importantes problématiques transfrontalières.

La croissance de la population de Thonon agglomération entre 2007 et 2020 est supérieure à 20 %, contre un peu plus de 17 % dans le département de la Haute-Savoie et 4,5 % pour la France entière. La part des plus de 60 ans (22,8 % en 2017) est en augmentation sur la période, mais reste inférieure à la moyenne nationale (25,5 %).

Les emplois sont concentrés sur la ville de Thonon-les-Bains où se situe une grande partie des équipements structurants du territoire, ainsi que sur les communes de la première couronne, puis sur les pôles structurants.

³ https://www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/Images/carte-grandgeneve_2019_hd.jpg

Les éléments de comparaison économiques disponibles sont à l'échelle du Chablais⁴. Le taux de chômage au 4^{ème} trimestre 2019 y est de 6,5 % contre 7,9 % en France métropolitaine et 7 % en région Auvergne-Rhône-Alpes. Le taux de pauvreté y est de 9,5 % en 2017 contre 14,1 % en France. La médiane du revenu disponible est de 26 950 € en 2017 contre 25 700 € en Haute-Savoie. Enfin, la part des logements sociaux dans les résidences principales est de 11,8 %, ce qui est relativement faible en comparaison des taux régionaux et nationaux supérieurs à 16 %.

La question des déplacements, notamment pendulaires avec la Suisse, constitue un enjeu majeur qui dépasse largement le cadre de l'agglomération. Sur les 44 785 actifs du territoire de l'EPCI, 28,4 %, soit 12 719 travaillent en Suisse⁵. Les politiques foncières, d'urbanisme, d'emploi ou les services publics sont également impactés par la proximité de la Suisse.

Thonon agglomération exerce, conformément à ses statuts définis par les arrêtés préfectoraux du 25 octobre 2017, du 30 janvier 2019 et du 24 octobre 2019, les compétences obligatoires prévues par les textes, cinq compétences optionnelles et seize compétences facultatives.

Elle est membre de plusieurs organismes de regroupement pour l'exercice de ses compétences⁶ ainsi que du pôle métropolitain du genevois (anciennement Association régionale de coopération du Genevois français-ARC), qui la représente au sein du groupement local de coopération transfrontalière du Grand Genève. Celui-ci porte des projets d'infrastructures structurants tels que le transport à haut niveau de service (THNS) reliant Sciez-sur-Léman à Genève, le projet de liaison autoroutière entre Machilly et Thonon-les-Bains ou le Léman Express.

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières consolidées

Population	89 504 habitants	Effectifs	158 ETPT
Recettes de fonctionnement	84,6 M€	Dépenses d'investissement	28,9 M€
Charges de personnel	6,5 M€	Recettes d'investissement	19,3 M€
Résultat de fonctionnement	13,6 M€	Résultat d'investissement	- 9,6 M€

Source : Insee, THONON AGGLOMÉRATION, comptes administratifs et comptes de gestion 2019.

La chambre relève qu'après quatre années d'existence, l'agglomération est face à trois grands enjeux :

- ♦ renforcer son niveau d'intégration ;
- ♦ mettre en œuvre de manière opérationnelle les projets initiés depuis sa création ;
- ♦ poursuivre la professionnalisation et la structuration de ses services.

⁴ Le périmètre du SCOT du Chablais comprend trois EPCI : Thonon agglomération, la communauté de communes du Haut Chablais (CCHC) et la communauté de communes pays d'Évian-vallée d'Abondance (CCPEVA).

⁵ Source : Thonon Agglomération, Diagnostic du programme local de l'habitat (PLH) 2019.

⁶ Le syndicat d'épuration des régions de Thonon-les-Bains et Évian-les-Bains (SERTE), le syndicat intercommunal d'aménagement du Chablais (SIAC), le syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses affluents (SM3A), le syndicat mixte des gens du voyage du Chablais (SYMAGEV), le syndicat de traitement des ordures ménagères du Chablais (STOC), le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique (SYANE).

2- LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE

2.1- La genèse de la communauté d'agglomération

L'intercommunalité s'est structurée tardivement dans le Chablais français qui comptait six communes isolées au 1^{er} janvier 2011. La couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre a commencé entre 2012 et 2013 sans englober la commune de Thonon-les-Bains. Celle-ci a fait annuler par le Conseil d'État l'arrêté préfectoral du 31 octobre 2013 la rattachant à la communauté de communes des collines du Léman, au motif de l'inconstitutionnalité de la procédure d'intégration d'office, jugée contraire au principe de libre administration des collectivités locales. Elle a ainsi été la dernière commune isolée de France de plus de 35 000 habitants.

Suite à la publication du projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) par le préfet de la Haute-Savoie en octobre 2015, qui prévoyait le rattachement de Thonon-les-Bains à la communauté de communes des Collines du Léman, la CCBC, la CCCL et la ville de Thonon-les-Bains ont fait évoluer le projet en proposant la création d'une communauté d'agglomération couvrant l'ensemble de leur territoire. Elles ont élaboré un pacte politique pour fixer les conditions dans lesquelles ce nouvel EPCI pourrait être créé, par transformation des structures existantes. Le 4 mars 2016, un amendement au SDCI de Haute-Savoie est venu entériner cette organisation.

Un arrêté préfectoral du 14 novembre 2016 a créé le nouvel EPCI au 1^{er} janvier 2017. Celui-ci a été installé le 13 janvier de la même année. Ses statuts ont été approuvés par une délibération du 27 juin 2017 et repris dans un arrêté préfectoral du 25 octobre 2017 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018.

Le champ de compétences de la communauté d'agglomération a été élargi par trois révisions statutaires⁷ et le contenu de l'intérêt communautaire a été précisé par trois délibérations.

2.2- Le pacte politique

Le pacte politique⁸, élaboré en décembre 2015, adopté par les 25 communes et les deux communautés de communes préexistantes est structuré autour de trois niveaux d'engagements :

- ♦ des engagements relatifs à l'organisation politique, afin de mettre en œuvre, conformément à la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015, un accord local pour la répartition des sièges de conseillers communautaires, prévoyant de passer de 54 à 67 conseillers et fixant le nombre de sièges pour chaque commune ; le pacte précisant par ailleurs, que l'organisation à mettre en place devra être participative en direction des conseillers municipaux, du personnel des communes et de la population.
- ♦ des engagements financiers, visant à assurer la neutralité fiscale pour les habitants, en ne créant pas de pression fiscale supplémentaire par rapport aux taux de fiscalité 2016 ; le pacte politique renvoyant à un pacte financier et fiscal devant être adopté dans l'année suivant la création de la communauté d'agglomération afin d'accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire et à un pacte de mutualisation des services, à élaborer, à court terme (2020) et prévoyant le maintien

⁷ Arrêtés préfectoraux du 30/01/2018, du 24/10/2019 et du 6/03/2020.

⁸ Pacte politique pour une communauté d'agglomération de CCBC-CCCL-THONON –Engagement commun pour les 25 communes.

- des niveaux d'investissement des trois entités précédentes (sur la base de la moyenne des cinq dernières années) ;
- des engagements sur la définition de l'intérêt communautaire et le contenu des compétences transférées : pas d'évolution des compétences ni de modifications de l'intérêt communautaire jusqu'à la fin du mandat (2020), sauf dispositions légales ou accord unanime du bureau de la communauté d'agglomération, sur la base d'un plan de financement clair.

2.3- L'évolution des compétences transférées et de l'intérêt communautaire

Le pacte politique définissait le périmètre des compétences et l'intérêt communautaire de la future communauté d'agglomération de manière limitative. Les compétences finalement retenues et surtout la définition de l'intérêt communautaire traduisent un faible niveau d'intégration, particulièrement pour la ville centre, qui n'a transféré qu'un seul équipement à l'intercommunalité et qui a notamment conservé son office de tourisme en sa qualité de station classée, en sus de la société publique locale « Espace Léman ».

L'évolution du périmètre des compétences obligatoires a suivi les modifications législatives. Ainsi, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a prévu le transfert des compétences eau et assainissement des eaux usées au 1^{er} janvier 2020. Thonon agglomération exerçait déjà la compétence assainissement au titre de ses compétences optionnelles depuis sa création. La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 est venue clarifier les modalités d'exercice de la compétence relative à la gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226 1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Il s'agit d'une nouvelle compétence obligatoire des communautés d'agglomération depuis le 1^{er} janvier 2020.

À sa création, la communauté d'agglomération devait également choisir trois compétences optionnelles parmi une liste de sept. Le pacte politique prévoyait de retenir la voirie communautaire, l'assainissement (devenu obligatoire en 2020), ainsi que la construction l'aménagement l'entretien et la gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. L'action sociale a finalement été préférée à la voirie. En effet, les communautés de communes préexistantes exerçant cette compétence, il aurait fallu la restituer préalablement aux communes, ce qui n'a pas semblé pertinent.

L'article 13 de la loi du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, a finalement supprimé la catégorie des compétences optionnelles. Elles continuent toutefois à être exercées, à titre supplémentaire, jusqu'à ce que les EPCI en décident autrement. Fin 2020, aucune restitution n'était envisagée.

Les compétences facultatives ont nettement augmenté sur la période, à la faveur des trois révisions statutaires. Celle du 30 janvier 2019 est venue ajouter la culture et la lecture publique d'une part, la gestion l'entretien et les déplacements des abribus de transport urbain d'autre part (80 points sur quatre communes). Celle du 24 octobre 2019 applicable au 1^{er} janvier 2020 a ajouté cinq nouvelles compétences : l'agriculture locale, la protection et la mise en valeur du patrimoine, les réserves foncières pour l'exercice des compétences communautaires, les gares et l'incendie et les secours. Elle a également complété d'autres compétences. Enfin, celle du 6 mars 2020 a ajouté la compétence santé afin d'autoriser les aides financières au profit de l'hôpital.

L'impact budgétaire de ces dernières compétences facultatives n'est pas neutre pour l'agglomération, puisqu'il a été considéré, pour la plupart d'entre elles, que les communes n'avaient pas inscrit de charges à leur budget pour les exercer. Elles ne se sont donc pas accompagnées de transferts financiers et ne figurent dans aucun rapport de commission locale

d'évaluation des charges transférées (CLECT). L'agglomération précise qu'une CLECT devrait y remédier en 2021 et que des arbitrages devraient être rendus via le pacte financier et fiscal à venir. L'absence de dépenses communales relatives à la compétence de défense contre l'incendie s'explique notamment par le fait que pour 22 d'entre elles, elle était transférée à un syndicat qui a été absorbé par l'agglomération au 1^{er} janvier 2020.

Tableau 2 : Compétences transférées

Arrêté préfectoral du 25/10/17	Arrêté préfectoral du 30/01/19	Arrêté préfectoral du 24/10/19
COMPÉTENCES OBLIGATOIRES		
Développement économique	Développement économique	Développement économique
Aménagement de l'espace communautaire	Aménagement de l'espace communautaire	Aménagement de l'espace communautaire
Équilibre social de l'habitat	Équilibre social de l'habitat	Équilibre social de l'habitat
Politique de la ville dans la communauté	Politique de la ville dans la communauté	Politique de la ville dans la communauté
GEMAPI	GEMAPI	GEMAPI
Aires d'accueil des gens du voyage	Aires d'accueil des gens du voyage	Aires d'accueil des gens du voyage
Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés	Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés	Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés
		Eau
		Assainissement des eaux usées
		Gestion des eaux pluviales urbaines
COMPÉTENCES OPTIONNELLES		
Action sociale d'intérêt communautaire	Action sociale d'intérêt communautaire	Protection et mise en valeur de l'environnement et cadre de vie
Assainissement	Assainissement	
Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
		Action sociale d'intérêt communautaire
		Création et gestion des maisons de service au public et définition des obligations de service au public y afférentes
COMPÉTENCES FACULTATIVES		
Accès au service public	Accès au service public	Coopération transfrontalière
Coopération transfrontalière	Coopération transfrontalière	Actions en matière de coopération décentralisée
Actions en matière de coopération décentralisée	Actions en matière de coopération décentralisée	Transition énergétique, développement durable, protection et mise en valeur de l'environnement > Complété par l'animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation ainsi que la gestion et la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique / Charte forestière du territoire / développement d'un réseau de bois énergie
Transition énergétique,	Transition énergétique,	Agriculture locale

Rapport d'observations définitives – Thonon agglomération

Arrêté préfectoral du 25/10/17	Arrêté préfectoral du 30/01/19	Arrêté préfectoral du 24/10/19
développement durable, protection et mise en valeur de l'environnement	développement durable, protection et mise en valeur de l'environnement	
Charte forestière du territoire	Charte forestière du territoire	Urbanisme
Activités touristiques et de loisir	Activités touristiques et de loisir	Protection et mise en valeur du patrimoine
Infrastructures et réseaux de communication électroniques	Infrastructures et réseaux de communication électroniques	Réserves foncières
COMPÉTENCES FACULTATIVES		
Soutien en matière de formation	Soutien en matière de formation	Politiques contractuelles
Antenne de justice et de droit	Antenne de justice et de droit	Réalisation, gestion et entretien des abribus (extension à tous les arrêts de bus)
Politiques contractuelles	Politiques contractuelles	Gares
Urbanisme	Urbanisme	Incendies et secours
	Culture, lecture publique	Infrastructures et réseaux de communication électroniques
	Gestion, entretien et déplacement de 81 abribus sur 4 communes	Antenne de justice et de droit
		Formation. > Complété par l'animation et la mise en place de la cité des métiers / la coordination des différents acteurs, publics ou privés, intervenant dans le champs de la formation
		Activités touristiques et de loisir
		Culture, lecture publique
		Santé : participation financière à la performance des soins assurés au sein de l'hôpital Georges Pianta (arrêté préfectoral du 6 mars 2020)

Source : Thonon agglomération

Trois délibérations sont venues préciser, de manière restrictive, le contenu de l'intérêt communautaire.

La délibération du 27 mars 2018 relative aux équipements culturels et sportifs a fixé la liste des huit⁹ équipements retenus. Sur la ville centre seule la base nautique des Clerges a été retenue. Le théâtre municipal Novarina qui figurait dans le pacte politique n'a finalement pas été transféré. L'absence de définition d'un projet structurant pour les politiques culturelles et sportives est toutefois bien repérée par la communauté d'agglomération et son président en fonction souhaite y remédier.

La délibération du 30 octobre 2018 relative à l'action sociale a prévu le rattachement à l'intercommunalité de deux EHPAD, une micro-crèche, un multi-accueil et un centre de loisirs. La création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) a été actée. L'aide à domicile et le portage de repas à domicile ont été transférés à l'exception des communes urbaines de plus de 15 000 habitants, ce qui n'exclut, dans les faits, que Thonon-les-Bains. Les agents du CCAS en charge de cette mission ayant été transférés au CIAS, une convention de reversement des frais correspondants, par la commune à l'intercommunalité, a dû être conclue fin 2017.

⁹ Gymnase du Bas-Chablais à Douvaine, équipement sportif et d'animation du collège Théodore Monod à Margencel, gymnase intercommunal des Voirons à Bons-en-Chablais, Granges de Servettes à Chens-sur-Léman, base nautique de Sciez, base des Clerges à Thonon-les-Bains, projet de piscine intercommunale, projet de gymnase du nouveau lycée.

La délibération du 27 novembre 2018 a défini la compétence « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales » qui concerne l'observation des dynamiques commerciales à des fins de schéma de développement commercial, l'information et l'accompagnement en faveur des PME commerciales et l'information sur le cadre légal et réglementaire, en lien avec les chambres consulaires.

Alors que le pacte politique prévoyait expressément que l'intérêt communautaire au titre de l'organisation de la mobilité couvrirait les grandes opérations liées à la mise en œuvre du Léman-Express, à savoir la gare de Thonon-les-Bains, la création des pôles d'échanges multimodaux de Perrignier et Bons-en-Chablais ainsi que les parcs relais, les statuts de l'agglomération n'y font pas référence. En réponse aux observations provisoires, les ordonnateurs soulignent que l'agglomération a pu agir par le biais de la compétence facultative « gares », inscrite dans ses statuts, « respectant ainsi l'engagement politique initial par le biais de fonds de concours ».

2.4- Les instances de gouvernance

2.4.1- Le conseil communautaire

L'article L. 5211-6-1 du CGCT fixe le nombre de conseillers communautaires et la répartition des sièges entre les communes-membres selon deux modalités. Les dispositions de droit commun prévoient une attribution de sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de la population municipale, toutefois, possibilité est ouverte de recourir à un accord local, adopté à la majorité qualifiée¹⁰. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsqu'elle est supérieure au quart de la population totale des communes-membres, ce qui est le cas, en l'espèce, de Thonon-les-Bains.

Si le droit commun est appliqué, Thonon agglomération, qui se situe dans la strate 75 000 à 99 999 habitants dispose de 42 sièges à répartir à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. À l'issue de cette répartition, si une commune n'obtient aucun siège, elle s'en voit attribuer un de droit, ce qui aboutit à une assemblée de 54 conseillers. Un accord local permet de majorer de 25 % au plus le nombre de représentants.

Le pacte politique de 2015 engageait les membres de l'agglomération à conclure un tel accord local. Suite aux délibérations concordantes des conseils municipaux garantissant les conditions de majorité requises, cet accord local a été conclu en 2016 et acté par un arrêté préfectoral du 16 décembre 2016. Il prévoit conformément aux dispositions précitées, de passer de 54 à 67 conseillers en octroyant un siège supplémentaire à chacune des 13 communes les plus peuplées.

Dans la perspective des élections municipales de 2020 et du renouvellement concomitant des conseillers communautaires, la conférence intercommunale des maires de Thonon agglomération avait proposé, le 18 juin 2019, de reconduire cet accord local. Les conseils municipaux avaient jusqu'au 31 août 2019 pour se prononcer. Sur les 25 communes-membres, seule Thonon-les-Bains n'a pas délibéré mais son accord était indispensable. L'arrêté préfectoral du 18 septembre 2019 a donc adopté la répartition de droit commun à la date de renouvellement des conseils municipaux en 2020.

Le conseil communautaire qui doit se réunir a minima une fois par trimestre conformément à l'article L. 5211-11 du CGCT, s'est réuni 13 fois en 2017 et 11 fois en 2018 et 2019.

¹⁰ Les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes-membres, représentant plus de la moitié de la population, ou la moitié des conseils municipaux des communes-membres représentant plus des deux tiers de la population.

2.4.2- L'exécutif

L'article L. 5211-9 du CGCT précise que « *Le président est l'organe exécutif de l'EPCI* ». À ce titre, « (...) Il peut déléguer par arrêté l'exercice de ses fonctions aux vice-présidents. ».

M. Jean NEURY, adjoint au maire de la commune de Veigy-Foncenex (3 726 habitants) a été élu président de Thonon agglomération en 2017. Il ne s'est pas représenté aux municipales de 2020. M. Christophe ARMINJON, nouveau maire de Thonon les-Bains, a été élu président de la communauté d'agglomération le 15 juillet 2020, à la suite du renouvellement du conseil communautaire.

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

Lors de l'installation de la communauté d'agglomération en 2017, le nombre de vice-présidents a été fixé à quatorze, dans le respect de la règle des 20 %. En 2020, l'assemblée a délibéré afin de maintenir le même effectif de vice-présidents, alors que le nombre de sièges de conseillers communautaires avaient fortement baissé.

En 2017, les élus de la commune de Thonon-les-Bains occupaient six des quatorze postes de vice-présidents, soit 43 % d'entre eux, ce qui est sensiblement équivalent à son poids en termes de population. Trois autres postes étaient occupés par les représentants des communes de plus de 3 500 habitants et les cinq restants étaient attribués aux communes de moins de 3 500 habitants.

En 2020 les vice-présidents ont été largement renouvelés puisque trois seulement étaient présents en 2014. Les vice-présidents issus de Thonon-les-Bains ont été ramenés à cinq mais le maire de la commune dispose désormais de la présidence.

Les 19 communes de moins de 3 500 habitants représentent près de 31 % des habitants de la communauté et disposent de 36 % des postes de vice-présidents.

Si, depuis 2017, les statuts prévoient que deux membres supplémentaires peuvent être associés au bureau, cela n'a jamais été mis en œuvre.

Les délibérations relatives aux délégations de pouvoir du conseil communautaire au bureau et au président sont conformes à la législation applicable, en 2017 comme en 2020. La dernière version en vigueur est sensiblement plus restrictive.

Conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, « *lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.* ». À quelques rares exceptions près, à chaque séance du conseil communautaire, le président rend compte à l'assemblée, même si c'est parfois avec un délai de restitution un peu long.

2.4.3- Les différentes instances

- ♦ La conférence des maires

Le pacte politique prévoyait la mise en place d'une conférence intercommunale des maires réunissant l'ensemble des édiles des 25 communes, ainsi que les membres du bureau, afin de débattre des dossiers stratégiques et des dossiers transversaux de l'agglomération. La

délibération du 30 janvier 2017 du conseil communautaire est venue entériner cet engagement.

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

La délibération du 30 juillet 2020 répond à cette obligation.

L'ordonnateur a précisé que sous la mandature actuelle, ses attributions ont été modifiées afin de tenir compte de la création d'un bureau élargi intégrant tous les maires non-membres de l'exécutif. Ce bureau élargi se réunit toutes les cinq semaines en moyenne et débat des choix stratégiques à effectuer dans le cadre des compétences actuelles, tandis que la conférence des maires se concentre sur les relations EPCI-communes et les éventuels transferts de compétences.

- ♦ Les commissions thématiques¹¹

En 2017, les commissions thématiques sont au nombre de onze. Deux délibérations du 28 février et du 28 mars 2017 en fixent la liste et la composition. Elles sont présidées par le président, composées du vice-président concerné par la délégation et d'un représentant par commune-membre, proposé par son maire, comme l'autorise l'article L. 5211-40-1 du CGCT et comme le prévoyait le pacte politique.

La loi du 27 décembre 2019 précitée prévoit d'associer davantage les élus municipaux aux commissions de l'EPCI¹².

Suite au renouvellement de l'assemblée en 2020, les commissions n'ont pas été constituées, dans l'attente de l'adoption de la charte de gouvernance en préparation.

L'ordonnateur a précisé qu'après un temps d'analyse du fonctionnement antérieur, le pacte de gouvernance devrait prévoir un nombre resserré de commissions permettant une approche transversale des sujets, afin d'alimenter le projet de territoire.

2.5- Les relations avec les communes

2.5.1- L'absence de documents structurants

Le pacte politique de 2015 prévoyait l'adoption de plusieurs documents structurants permettant d'organiser les relations entre l'agglomération et les communes-membres. Fin 2020, faute d'accord entre ces dernières, le projet de territoire, le pacte financier et fiscal et le schéma de mutualisation n'ont pu être adoptés et l'observatoire financier et fiscal envisagé n'a pas été mis en place.

¹¹ Commissions thématiques facultatives prévues par l'article L. 2121-22 du CGCT

¹² Article L. 5211-40-1 du CGCT : « *En cas d'empêchement, le membre d'une commission créée en application de l'article L. 2121-22 peut être remplacé pour une réunion par un conseiller municipal de la même commune désigné par le maire. Ce dernier veille dans sa désignation à respecter le principe de la représentation proportionnelle défini au dernier alinéa du même article L. 2121-22. Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre forme une commission dans les conditions prévues audit article L. 2121-22, il peut prévoir la participation de conseillers municipaux des communes-membres de cet établissement selon des modalités qu'il détermine. Les élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation qui ne sont pas membres de cette commission peuvent assister aux séances de celle-ci, sans participer aux votes.* ».

2.5.1.1- L'absence de projet de territoire

Le pacte politique posait un certain nombre de principes fondateurs. Par la suite, faute d'un projet d'ensemble fédérateur et formalisé pour le territoire, l'intercommunalité s'est construite autour d'accords ponctuels, politique par politique. À ce titre, ont notamment été adoptés le schéma de mobilité, le programme local de l'habitat, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) ou une plateforme de rénovation énergétique. L'ordonnateur souhaite aboutir à un projet de territoire en 2022.

2.5.1.2- L'absence de pacte financier et fiscal

Le pacte financier et fiscal est un outil de gestion qui formalise les relations financières entre les communes et l'intercommunalité et qui précise les moyens de mise en œuvre du projet de territoire. Sans pour autant avoir de caractère normatif, il a pour but d'organiser et d'optimiser le partage des ressources et de leur croissance.

L'article L. 5211-28-4 III du CGCT prévoit que : « *Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (...) est signataire d'un contrat de ville (...), il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes-membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières (...).* »¹³.

Tant que ce pacte n'est pas adopté, les EPCI doivent verser à leurs communes, concernées par les dispositions du contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire (DSC) dont le montant est au moins égal à la moitié de la dynamique fiscale des impositions économiques. Les dispositions de la loi de finances pour 2020¹⁴ viennent renouveler cette obligation en prévoyant que les EPCI signataires d'un contrat de ville prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 doivent, par délibération, adopter un nouveau pacte financier et fiscal avant le 31 décembre 2020.

Jusqu'à la création de l'agglomération, la politique de la ville était portée, sur son territoire, par la ville de Thonon-les-Bains, seule signataire d'un contrat de ville. S'agissant d'une compétence obligatoire, ce dernier¹⁵ a été transféré à l'EPCI qui a signé un avenant¹⁶ le prorogeant pour la période 2020-2022. Il était donc tenu d'adopter un pacte financier et fiscal avant le 31 décembre 2017.

Faute d'accord avec la ville centre¹⁷, ce pacte n'a pas été adopté¹⁸ par le conseil communautaire ce qui a pénalisé financièrement l'agglomération.

Le nouveau président a affirmé vouloir faire aboutir ce projet avant la fin de l'année 2021, sur la base d'une étude rétrospective 2014-2019 de la situation des 25 communes-membres, afin de connaître leur taux d'épargne ainsi que le besoin moyen de financement de leurs investissements. Les enjeux financiers de ce pacte portent sur la suppression de la dotation de compensation au profit de la commune de Thonon-les-Bains, la révision des allocations de compensation, de la politique d'abattement et un partage des leviers fiscaux.

¹³ « *Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales* ».

¹⁴ Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dont l'article 256 complète le III de l'article 30 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

¹⁵ Contrat de ville 2015-2020 signé le 7 octobre 2015.

¹⁶ Avenant signé le 4 février 2020.

¹⁷ Compte rendu du bureau du conseil communautaire du 19 décembre 2017.

¹⁸ Projet de pacte financier et fiscal de solidarité inabouti.

2.5.1.3- L'absence de schéma de mutualisation

L'article L. 5211-39-1 du CGCT dans sa version applicable jusqu'au 29 décembre 2019 prévoyait que : « Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes-membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. ». Aux termes de l'article 80 de la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019¹⁹, le rapport sur la mutualisation, incluant le schéma de mutualisation, est devenu facultatif dans les intercommunalités à fiscalité propre.

Le pacte politique faisait expressément référence au schéma de mutualisation. Un travail d'élaboration a été mené en vue d'une adoption initialement prévue en 2017, puis repoussée d'année en année. Tous les rapports d'orientations budgétaires y font référence mais faute d'accord entre les communes-membres, celui-ci n'a pu aboutir.

Il existe toutefois quelques initiatives. La communauté d'agglomération, poursuivant l'action des anciennes communautés de communes, propose aux communes de signer une convention de prestation de services pour l'instruction du droit des sols. Elle assure la gestion des services fonctionnels pour le compte du CIAS. Une bourse à l'emploi territorial pour accompagner la mobilité des agents à l'échelle du territoire a été créée et les mises à disposition de matériel entre les communes sont facilitées. Un groupement de commandes a également été mis en place avec la ville de Thonon-les-Bains.

L'agglomération fait part de nouvelles initiatives en matière de mutualisation, telles que les groupements d'achat ou le déploiement de certains axes du schéma directeur des services de l'information (SDSI), ou du système d'information géographique (SIG).

Bien que le schéma de mutualisation ne soit plus obligatoire, la chambre estime que la mise en place d'un tel document, encadrant les initiatives de mutualisation, serait utile à l'agglomération compte tenu des difficultés rencontrées par ses services fonctionnels pour assurer certaines de leurs missions (voir infra).

2.5.1.4- Un pacte de gouvernance tardif

L'article L. 5211-11-2 du CGCT, issu de la loi engagement et proximité, prévoit que ce pacte est élaboré à la suite de chaque renouvellement général des conseils municipaux et définit les relations entre les communes et leur intercommunalité. Si le recours au pacte n'est pas obligatoire, un débat doit toutefois avoir lieu sur son principe en début de mandature et, en cas d'accord du conseil communautaire, celui-ci doit être adopté dans un délai de neuf mois. Les conseils municipaux des communes-membres doivent formuler un avis sur le contenu du pacte. Celui-ci peut notamment prévoir les conditions dans lesquelles l'EPCI confie, par convention, la gestion ou la création de certains équipements ou services à une commune-membre. Il peut aussi fixer les orientations en matière de mutualisation de services entre les communes et leur groupement ou créer des commissions spécialisées associant les maires.

¹⁹ Article L. 5211-39-1 du CGCT.

Par une délibération du 29 septembre 2020 Thonon agglomération s'est engagée à élaborer un pacte de gouvernance²⁰. Un groupe de travail comprenant les vice-présidents et les maires a été constitué. Un vice-président à la gouvernance doit animer la relation aux communes ainsi que la préparation de la charte de gouvernance et son périmètre. Un projet transmis en mai aux communes a été adopté le 20 juillet 2021.

Le Président de la communauté d'agglomération a précisé à l'équipe de contrôle qu'il souhaitait construire un projet à l'échelle du bloc communal, dont la première brique est ce pacte de gouvernance qui sera suivie du projet de territoire et du pacte financier et fiscal.

La chambre recommande à l'agglomération d'adopter les documents structurants prévus dans son pacte politique et notamment un schéma de mutualisation.

2.5.2- Les reversements aux communes

Sur la période 2017-2020, Thonon agglomération a reversé un montant cumulé de 63 M€ aux communes-membres, dont 59,5 M€ au titre de l'attribution de compensation (AC), 0,281 M€ au titre de la dotation de solidarité communautaire²¹ (DSC) et près de 3,4 M€ au titre des fonds de concours.

Tableau 3 : Détail des reversements aux communes

En €	2017	2018	2019	2020	Cumul
Attribution de compensation (AC)	15 720 115	15 553 761	15 470 917	12 748 489	59 493 282
Dotation de solidarité communautaire (DSC)	0	114 828	76 507	90 000	281 335
Fonds de concours	120 000	119 758	2 858 524	300 000	3 398 282
Total	15 840 115	15 788 347	18 405 948	13 138 489	63 172 899

Source : Comptes de gestion et balance des comptes – retraitement CRC

2.5.2.1- L'attribution de compensation

L'attribution de compensation prévue à l'article 1609 nonies C V du code général des impôts (CGI), est destinée à garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence vers un EPCI. Elle est calculée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)²². Quatre CLECT se sont réunies à Thonon agglomération entre 2017 et 2019, au gré des évolutions de compétences.

²⁰ Délibération n°2020-867 du 15 juillet 2020.

²¹ Voir infra pour la DSC 2020, versée en 2021 avec celle de l'exercice 2021.

²² Conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies CV du CGI, une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges communales à l'EPCI doit être créée par l'organe délibérant de l'EPCI qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers. Composée de membres des conseils municipaux des communes concernées, chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant. Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédents ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission.

Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges.

La commission locale chargée d'évaluer les charges transférées remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net des charges transférées. Ce rapport est approuvé par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux. Il est également transmis à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

La détermination des attributions de compensation de 2017 s'est faite en plusieurs étapes. Un montant initial a été défini par la CLECT du 25 avril 2017, validé par une délibération prise à partir du rapport de la commission du même jour.

Une compensation financière a ensuite été proposée pour la commune de Thonon-les-Bains, qui avait baissé ses taux pour garantir la neutralité fiscale prévue par le pacte politique. Cette proposition a été entérinée par la délibération n° 2017-201 du 30 mai 2017²³. Pour toutes les autres communes, l'attribution de compensation perçue précédemment a été maintenue.

Dans son contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Thonon-les-Bains, la CRC Auvergne-Rhône-Alpes²⁴ avait souligné la situation favorable dont a bénéficié cette commune lors de la création de l'intercommunalité, avec une attribution de compensation majorée du fait de la sous-évaluation des charges transférées. Les omissions relevées concernaient le transfert des dix agents des services « développement économique » et « politique de la ville » représentant une masse salariale de 339 k€, les subventions aux associations dans le secteur du développement économique s'élevant à 43,8 k€ et la participation au fonctionnement des navettes lacustres assuré par la Compagnie Générale de Navigation qui s'établissait à 176,2 k€ en 2016. Cela a permis une amélioration nette de la capacité d'autofinancement communale de 559 k€. Cela a été justifié par le maire de la commune et le président de l'agglomération par la volonté de ne pas pénaliser la commune finançant seule des services destinés à une extension à l'ensemble du territoire.

La CLECT du 18 septembre 2017 a procédé à de nouvelles retenues liées aux charges transférées par les communes. Le montant définitif des attributions de compensation versées en 2017 s'est alors établi à 15 720 115 €²⁵.

Par délibération du 19 décembre 2017, l'EPCI a approuvé les montants des AC pour l'exercice 2018 (15 553 761 €), qui tiennent compte des nouvelles charges transférées²⁶ (cf. annexe 1).

Suite à la définition de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale et de politique locale du commerce, une révision de l'AC de certaines communes (cf. annexe 1) a porté le montant total des attributions au titre de l'année 2019 à 15 470 917²⁷.

À partir du rapport de la CLECT du 10 décembre 2019, la communauté d'agglomération a, par délibération du 25 février 2020, tenu compte du transfert de charges résultant du versement, à partir du 1^{er} janvier 2020, de la contribution obligatoire au SDIS en lieu et place des communes-membres, ainsi que du transfert de la ligne de transport B²⁸ au titre de la mobilité. Le montant des attributions de compensation a été ainsi ramené à 12 748 489 €, certaines communes devenant contributrices²⁹ (cf. annexe 1).

Le transfert de charges opéré en 2020 modifie le montant des reversements de fiscalité et, de fait, améliore l'intégration fiscale de l'EPCI mesuré par le coefficient d'intégration fiscale.

Une CLECT constituée le 26 janvier 2021 aura pour objet d'évaluer les transferts de charges non encore opérés et de proposer d'éventuelles modifications.

²³ Approuvée par délibération de la commune le 26 avril 2017.

²⁴ Rapport d'observations définitives – commune de Thonon-les-Bains – 24 juillet 2019.

²⁵ Alors que la CLECT du 18 septembre 2017 avait arrêté le montant des AC à 15 460 429 €, par sa délibération n° 2018.016 du 6 février 2018 la communauté a rectifié le montant des attributions, car le transfert de la compétence tourisme n'était effectif qu'à compter de 2018.

²⁶ Rapport de la CLECT du 18 septembre 2017, montant des charges transférées Annexe 1.

²⁷ Rapport de la CLECT du 11 décembre 2018 et délibération du 23 avril 2018 (n°2019.389).

²⁸ Au départ de la Place des Arts à Thonon-les-Bains, elle dessert Saint-Disdille et la ZI Vongy.

²⁹ Thonon agglomération a versé 13 123 097 € aux communes bénéficiaires et récupéré 374 608 € de la part des communes contributrices (AC négatives).

2.5.2.2- La dotation de solidarité communautaire

Comme exposé ci-dessus, en l'absence de pacte financier et fiscal, l'EPCI a dû verser une dotation de solidarité communautaire à la commune de Thonon-les-Bains.

À l'occasion de la réunion de bureau du 19 décembre 2017 au cours de laquelle il a été décidé de reporter le vote de ce document, le maire de Thonon-les-Bains alors en fonction indiquait que la ville ne solliciterait pas le versement de la DSC, ce qui n'était pas possible. Conformément à la réglementation³⁰ en vigueur, l'EPCI a donc versé à la commune une DSC de 115 k€ en 2018 et de 77 k€ en 2019, calculée selon la méthode fixée par les textes³¹. Pour l'exercice 2020, ce calcul aboutissait à une dotation de 221 k€. Le cabinet conseil de l'intercommunalité voulant tenir compte des effets de la crise de la Covid-19 sur le panier de recettes fiscales, préconisait³², avant toute notification, d'attendre la réception l'état sur le produit des impositions adressé chaque année aux collectivités locales, au début du mois décembre par les services des finances publiques. Toutefois la dotation calculée sur cette base s'établissant à 248 k€ n'a pas été retenue. Finalement elle a été fixée à 221 k€ lors du conseil communautaire du 26 janvier 2021.

Les crédits ouverts au budget 2020 qui s'élevaient à 90 k€, étant insuffisants, la somme précitée n'a pas pu être intégralement imputée à cet exercice ce qui en a faussé les résultats et a eu un effet induit sur le calcul du coefficient d'intégration fiscale qui tient compte les dépenses de transfert, dont la DSC.

2.5.2.3- Les fonds de concours

Le projet de pacte financier et fiscal établi en décembre 2017, proposait la mise en place d'une politique de fonds de concours, en fonctionnement comme en investissement³³, pour le financement de projets et équipements structurant le territoire, dont la nature devait notamment être définie grâce à une réflexion préalable sur la planification intercommunale. Un dispositif redistributif avantageux pour les communes a été mis en place, en l'absence de projets propres à l'agglomération.

La communauté d'agglomération a choisi de financer, par le biais des fonds de concours³⁴, des projets dans chaque commune à hauteur de sa contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Elle leur a donc reversé la somme de 817 590 € en 2018³⁵ et 910 692 € en 2019³⁶, en listant les projets d'investissement concernés (cf. annexe 1). Cette démarche n'a pas été reconduite en 2020³⁷.

³⁰ En application des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI que l'article 256 de la loi de finances pour 2020 codifie désormais à l'article L. 5211-28-4 du CGCT les retirant de l'article 1609 nonies C CGI.

³¹ 50 % de la croissance annuelle du produit de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de l'imposition forfaitaire des entreprises de transport (IFER) et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

³² Étude Stratorial.

³³ Le niveau des fonds de concours ne peut excéder 50 % du coût net de fonctionnement ou d'investissement.

³⁴ Article L. 5216-5 VI du CGCT : « Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes-membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. ».

³⁵ Délibération n° 2018.215 du 30 octobre 2018.

³⁶ Délibération n° 2019.547 du 24 septembre 2019, à laquelle est jointe le détail des opérations d'investissement concernées et le montant du FPIC remboursé.

³⁷ Délibération du 25 août 2020.

La communauté d'agglomération a par ailleurs contribué au financement de projets rayonnant sur le territoire intercommunal. À ce titre, elle a versé, en 2019, la somme de 1,25 M€ à Thonon les Bains³⁸ pour le financement partiel du Pôle d'échange multimodal et d'un autre de 50 k€ pour la commune d'Orcier³⁹, afin de couvrir des travaux consécutifs à une catastrophe naturelle⁴⁰.

En 2020 un montant de 300 k€ a été versé à la commune de Douvaine pour le financement partiel de la maison médicale née du projet de santé défini au niveau intercommunal.

2.5.3- Le niveau d'intégration fiscale du groupement

Au cours de la période 2017-2019, la part du produit fiscal conservé par l'agglomération est en augmentation, même si le niveau des versements reste élevé. Au cours du dernier exercice connu, elle a conservé un tiers de la fiscalité levée sur son territoire.

Tableau 4 : Intégration fiscale

En €	2017	2018	2019
Fiscalité levée par les communes (A)	34 491 716	36 361 999	37 372 058
Fiscalité levée par le groupement (B)	21 704 659	22 204 076	23 474 047
Total communes et groupement (C=A+B)	56 196 375	58 566 075	60 846 105
Fiscalité transférée par le groupement (D)	- 15 720 115	- 15 668 589	- 15 547 424
Fiscalité conservée par le groupement (E =B+/-D)	5 984 544	6 535 487	7 926 623
Part fiscalité du bloc communal conservée par le groupement (E/C)	10,6 %	11,2%	13,0 %
Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	27,6 %	29,4 %	33,8 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), mesure le rapport entre le montant de la fiscalité perçue⁴¹ par l'intercommunalité, minoré des dépenses de transfert⁴² et le montant de la fiscalité perçue sur son territoire (par les communes, l'EPCI et les syndicats).

Plus il est élevé, plus le transfert de compétences communales à l'EPCI est supposé important.

Tableau 5 : Le coefficient d'intégration fiscale

	2017	2018	2019	2020
CIF THONON AGGLOMÉRATION	35,65	33,15	27,38	31,59
Moyenne de la catégorie	35,30	34,63	36,43	35,75

Source : Fiches DGF DGCL.

L'analyse du coefficient d'intégration fiscale du groupement est peu pertinente pour les deux premiers exercices. Le CIF des exercices 2017 et 2018 a été calculé à partir de moyennes pondérées des comptes administratifs des anciennes communautés (CCBC et CCCL)⁴³.

³⁸ Délibération n° 2019-608 du 22 octobre 2019.

³⁹ Délibération n° 2019-503 du 16 juillet 2019.

⁴⁰ Crue torrentiel du Pamphiot à la suite d'orages le 4 juin 2018.

⁴¹ Ressources prises en compte pour le calcul du CIF, celles prévues au III de l'article L. 5211-30 du CGCT.

⁴² L'attribution de compensation et la moitié de la dotation de solidarité communautaire, telles que constatées dans le dernier compte administratif disponible.

⁴³ Comme le précise le cabinet conseil de la communauté, « le dernier compte administratif disponible au moment de la réalisation des calculs de la DGCL en début d'année correspond au pénultième. Ainsi pour 2019, ce sont les données de 2017 qui ont été retenues et pour 2020 celles de 2018. ».

Du fait du décalage de deux ans dans la prise en compte des dépenses de transfert⁴⁴, le premier CIF significatif est celui de 2019, particulièrement bas comparé à la moyenne de la catégorie.

La fiche individuelle transmise par la direction générale des collectivités locales à l'agglomération en août 2020, indique un CIF en augmentation, s'établissant à 31,59, encore loin toutefois de la moyenne de 35,75 constatée dans la catégorie. Compte tenu du mode de calcul, la diminution des attributions de compensation payées en 2020 et la DSC payée en 2021 n'influeront sur le CIF qu'en 2022 et 2023.

2.5.4- La politique fiscale du groupement

Conformément aux dispositions des articles 1379-06 bis et 1609 nonies C du CGI, les communautés d'agglomération relèvent de la fiscalité professionnelle unique. À ce titre, elles se substituent aux communes-membres pour l'application de la fiscalité professionnelle⁴⁵. Elles perçoivent, en outre, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et votent des taux additionnels à la fiscalité ménage (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties).

Pour déterminer ses taux d'imposition 2017, la communauté d'agglomération a calculé des taux de référence résultant du rapport entre les produits perçus par les deux communautés préexistantes et leurs bases d'imposition 2016. Pour la taxe d'habitation a été ajouté le produit de la taxe départementale récupéré par Thonon-les-Bains.

Tableau 6 : Détermination des taux de référence des impôts ménages de Thonon agglomération

	TH			TFB			TFNB		
	Bases (€)	Taux	Produit	Bases (€)	Taux	Produit	Bases (€)	Taux	Produit
CCBC	78 274 000	7,32 %	5 729 657	51 559 000	2,16 %	1 113 674	678 200	2,57 %	17 430
CCCL	17 794 000	10,22 %	1 818 547	12 375 000	3,35 %	414 563	212 600	18,98 %	40 351
TH Thonon part département	56 346 000	6,46 %	3 639 952						
Détermination du taux de référence	152 414 000	7,34 %	11 188 155	63 934 000	2,39 %	1 528 237	890 800	6,49 %	57 781

Source : délibération du 28 février 2017 – DOB 2017.

L'intercommunalité n'a pas mis en place de politique communautaire d'abattement pour la taxe d'habitation, optant pour l'application des abattements communaux sur les cotisations intercommunales. Une étude réalisée par un cabinet conseil a chiffré le coût de cette décision sur les recettes intercommunales à 160 k€ en 2017 et à 112 k€⁴⁶ en 2020.

Le taux de taxe sur le foncier bâti voté par la communauté d'agglomération correspond au niveau moyen pondéré des EPCI préexistants, soit 2,39 %. L'exonération de deux ans de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions nouvelles à usage d'habitation a été supprimée à compter de 2018.

⁴⁴ Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le CIF sont constatées dans le dernier compte administratif disponible, c'est-à-dire celui de l'année N-2 pour la répartition de la DGF de l'année N.

⁴⁵ Cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

⁴⁶ L'écart entre le coût réel de l'absence de délibération et le coût estimé provient de la non prise en compte, dans l'estimation initiale, du correctif de l'abattement général à la base appliqué par les communes de Ballaison, Chens-sur-Léman, Messery, Nernier et Yvoire.

Le taux de référence de taxe sur le foncier non bâti voté par la communauté d'agglomération correspond au niveau moyen pondéré des anciennes communautés, soit 6,48 %. Il a été ramené à 3 % avec une application immédiate en 2017.

L'agglomération a souhaité maintenir le taux de la contribution foncière des entreprises (CFE) à hauteur du niveau moyen pondéré des territoires existants, soit 26,41 %. Ce taux sera appliqué uniformément à l'ensemble du territoire à l'issue d'une période de lissage de cinq ans.

Tableau 7 : Taux d'imposition votés

Contribution	2017	2018	2019	2020
TH	7,34 %	7,34 %	7,34 %	7,34 %
TFB	2,39 %	2,39 %	2,39 %	2,39 %
TFNB	3 %	3 %	3 %	3 %
CFE	26,41 %	26,41 %	26,41 %	26,41 %

Source : ROB 2017- 2020.

2.6- Conclusion intermédiaire

Thonon agglomération est née au premier janvier 2017 du regroupement des communautés de communes du Bas Chablais et des collines du Léman, auxquelles est venue s'adjoindre la commune de Thonon-les-Bains. Un pacte politique, élaboré en 2015, définissait des engagements entre les membres du futur EPCI au titre de l'organisation politique, des financements et des transferts de compétences. Il prévoyait l'adoption de documents structurants l'organisation et le projet politique de l'agglomération. Faute d'accord entre les communes-membres, ce pacte n'a été que partiellement mis en œuvre.

L'intérêt communautaire a été défini de manière restrictive. 17 compétences facultatives ont été transférées à Thonon agglomération, sans transfert systématique de ressources supplémentaires.

Si l'accord local permettant d'augmenter le nombre de sièges de l'assemblée communautaire a été adopté en 2016 comme prévu par le pacte politique, il n'a pas abouti pour le renouvellement de 2020, faute d'accord de la commune de Thonon-les-Bains, ramenant le nombre de délégués de 67 à 54.

La chambre constate la faible formalisation du projet communautaire d'ensemble ainsi que les conséquences financières qui en découlent. Fin 2020, l'établissement ne disposait pas encore de projet de territoire, de pacte financier et fiscal ou de schéma de mutualisation. Il a toutefois adopté des schémas sectoriels (PLUi, PCAET, PLH, Schéma de mobilité...) entre fin 2019 et début 2020 et dispose d'un pacte de gouvernance depuis le 20 juillet 2021.

Les reversements financiers aux communes sur la période 2017/2020 ont atteint 63 M€, avec des fonds de concours particulièrement élevés en 2019. Les attributions de compensation actées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) ont été favorables à la ville centre. Faute d'avoir conclu un pacte financier et fiscal, l'EPCI doit par ailleurs lui verser chaque année une dotation de solidarité communautaire.

Le coefficient d'intégration fiscale, de 2019, premier disponible de la nouvelle intercommunalité, s'avère très inférieur à la moyenne de la catégorie. Compte tenu de son mode de calcul, la diminution des attributions de compensation versées aux communes en 2020 et la dotation de solidarité communautaire (DSC) payée en 2021 n'influeront sur le CIF qu'en 2022 et 2023.

Le faible niveau d'accord entre les communes-membres traverse toute la période sous revue, ce qui a conduit à des retards dans la structuration du projet communautaire et dans l'organisation de l'agglomération.

3- LA RÉGULARITÉ BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1- La transparence de l'information financière

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

3.1.1- Le débat et le rapport d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire pour les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) à l'assemblée dans les deux mois précédant l'examen du budget. Il porte « *sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette*⁴⁷ ». Ce rapport doit donner lieu à un débat, dont il est pris acte par une délibération spécifique.

Le contenu du rapport, ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication, sont fixés⁴⁸ par le décret du 24 juin 2016, codifié à l'article D. 2312-3 du CGCT qui prévoit en son A - 2° « ... *La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ...* ».

Le débat d'orientation tenu par la communauté d'agglomération au mois de décembre de chaque année donne bien lieu à une délibération spécifique.

Si, de manière générale, les rapports respectent la réglementation en vigueur, la présentation des engagements pluriannuels reste sommaire et ne comporte pas de prévision des dépenses et des recettes telle que prévue par le CGCT.

3.1.2- Les états annexés aux documents budgétaires

Aux termes de l'article L. 2313-1 du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M14⁴⁹, les annexes constituent la quatrième partie du budget. La production de ces états est obligatoire.

Les états annexes sont destinés à compléter les données contenues dans les documents budgétaires, en informant le plus précisément possible les élus et les administrés sur des éléments substantiels du bilan (dette, trésorerie, charges transférées...), « hors bilan »

⁴⁷ Ces dispositions sont déclinées pour les communes de plus de 3 500 habitants, les départements, les régions et les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants et plus.

⁴⁸ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

⁴⁹ Instruction M14 applicable aux communes et EPCI - Tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.2.1.4.

(engagements donnés ou reçus envers des tiers) et sur divers éléments permettant d'appréhender la situation d'une collectivité (états du personnel).

Thonon agglomération explique l'absence des annexes obligatoires en 2017 par sa création au 1^{er} janvier et l'absence d'informations consolidées permettant d'alimenter le nouvel outil informatique.

Le rapprochement des annexes budgétaires jointes aux comptes administratifs 2019 avec la comptabilité du comptable public conduit à constater un manque de fiabilité de certaines d'entre elles. Toutefois à la suite du contrôle de la chambre, Thonon agglomération a pu procéder à la production des annexes manquantes et à la fiabilisation de celles qui ne l'étaient pas.

L'agglomération a constaté deux provisions. La première, d'un montant de 500 k€, en raison de l'existence de litiges, concerne le budget principal. La seconde est liée aux gros entretiens et grandes révisions du budget MAPA Construction⁵⁰. Les annexes relatives à l'état des provisions ne sont pas complétées aux budgets. Elles ne le sont que sur le compte administratif 2020. Qu'elles soient budgétaires ou semi-budgétaires les provisions doivent figurer à l'annexe A4 des budgets M14.

L'annexe relative aux concours attribués à des tiers a été complétée à compter de 2021. Cependant, les subventions versées à certaines personnes morales de droit privé⁵¹ sont comptabilisées au compte recevant les subventions aux organismes publics (c/6573). Les services de l'ordonnateur ont reconnu une erreur d'interprétation et donc d'imputation et précisent qu'ils en tiendront compte à l'avenir. Néanmoins le budget 2021 comporte encore ce type d'anomalie.

La chambre invite la communauté d'agglomération à compléter les annexes budgétaires de ses comptes administratifs et à veiller à la fiabilité des informations qu'elles donnent.

3.1.3- L'information des communes-membres de l'EPCI

En publiant chaque année un rapport d'activité⁵² et en le notifiant aux communes-membres⁵³, Thonon agglomération respecte l'obligation d'information prévue par l'article L. 5211-39 du CGCT⁵⁴.

⁵⁰ Il s'agit d'un budget annexe dédié à la construction d'une maison d'accueil pour personnes âgées à Veigy-Foncenex.

⁵¹ Société HALPADES SA D'HLM, CGN SA, SCIC HABITAT Rhône-Alpes SA HLM, SEMCODA.

⁵² Document de référence donnant une vision synthétique des actions conduites par l'EPCI tant dans les services quotidiens apportés à la population qu'à travers les grands projets d'intérêt communautaire. (2017, 2018 et 2019).

⁵³ Délibération n° 2018-157 du 17 juillet 2018 pour le rapport d'activités 2017, n° 2019-468 du 25 juin 2019 pour le rapport d'activité 2018 et n° 2020-92330 juillet 2020 pour le rapport d'activité 2019.

⁵⁴ « Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune-membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune-membre ou à la demande de ce dernier. ».

3.2- La fiabilité des comptes

3.2.1- La prévision budgétaire

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

Tableau 8 : Taux d'exécution budgétaire du budget principal

En M€		2017	2018	2019
Recettes réelles de fonctionnement	Budget - crédits ouverts	33,22	35,67	38,70
	Titres émis (dont rattachements)	36,09	38,45	42,52
	Taux de réalisation	108,7 %	107,8 %	109,9 %
Dépenses réelles de fonctionnement	Budget - crédits ouverts	38,26	42,34	40,94
	Mandats émis (dont rattachements)	30,02	37,09	37,42
	Taux de réalisation	78,4 %	87,6 %	91,4 %
Recettes réelles d'investissement	Budget - crédits ouverts	2,91	3,49	6,45
	Titres émis (dont restes à réaliser)	1,54	2,05	5,03
	Taux de réalisation	53,0 %	58,5 %	78,0 %
Dépenses réelles d'investissement	Budget - crédits ouverts	6,87	10,42	16,15
	Mandats émis (dont restes à réaliser)	1,32	4,27	12,92
	Taux de réalisation	19,2 %	40,9 %	80,0 %

Source : Comptes de gestion – comptes administratifs - retraitement CRC

Les taux d'exécution de l'année 2019 s'avèrent satisfaisants et montrent l'amélioration du pilotage budgétaire qui doit être poursuivie.

Tableau 9 : Annulations de crédits en dépenses d'investissement

En M€	2017	2018	2019
Immobilisations incorporelles	1,15	1,04	0,80
Subventions d'équipement versées	0,18	1,27	1,69
Immobilisations corporelles	1,36	0,93	0,20
Immobilisations en cours	2,85	2,91	0,54
Total	5,54	6,15	3,23
Part des annulations dans les dépenses	80,6 %	59,1 %	20,0 %

Source : Comptes administratifs - retraitement CRC

Pour 2018 et 2019, Thonon agglomération justifie les annulations de crédits par l'abandon de certains projets, des prévisions revues à la baisse, l'inscription de l'enveloppe globale d'opérations pluriannuelles non forcément maîtrisables dans le temps (ex PLUi) et surtout par des retards dans le lancement des procédures qui n'ont pas donné lieu à un engagement juridique et comptable.

Lors de sa séance du 26 novembre 2019⁵⁵, le conseil communautaire a adopté un règlement financier des autorisations de programme (AP). L'EPCI a commencé à appliquer cette procédure, en lien avec sa programmation pluriannuelle d'investissement, en 2020, en

⁵⁵ Délibération 2019-633.

inscrivant une AP de 5 M€ au budget annexe des ordures ménagères⁵⁶, et un premier crédit de paiement de 2,3 M€⁵⁷.

Pour le budget principal, au budget primitif 2021 sont inscrites trois autorisations de programme confirmant l'application de cette procédure qui est de bonne gestion.

La chambre souligne l'intérêt qu'il y a à étendre cette procédure à l'ensemble des budgets.

3.2.2- Les opérations courantes de gestion

3.2.2.1- *La comptabilité d'engagement*

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

L'instruction M14⁵⁸ précise que le montant prévisionnel est engagé comptablement dès la décision de procéder à une dépense, formalisée par tout engagement juridique (bon de commande, marché, ...).

L'examen sur place n'a pas permis de vérifier le suivi de la comptabilité d'engagement. L'agglomération n'est pas en mesure de retracer le traitement d'une dépense depuis la commande jusqu'au paiement de la facture correspondante.

La chambre recommande à l'agglomération de se conformer aux dispositions de l'instruction M14⁵⁹, selon laquelle la comptabilité d'engagement doit permettre le suivi de la consommation des crédits budgétaires, depuis l'inscription de la dépense dans les engagements, jusqu'au mandat de paiement.

3.2.3- Les opérations relatives aux immobilisations

3.2.3.1- *L'intégration des immobilisations*

Le diagnostic des immobilisations en cours permet de s'assurer de leur transfert aux comptes d'imputation définitive après leur mise en service, qui permet pour celles qui y sont soumises, de commencer leur amortissement.

Les contrôles réalisés ont consisté à rapporter le solde du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » au solde du compte 21 « Immobilisations corporelles ». Pour le budget principal il est compris entre 35,5 % et 40,8 %, soit un niveau assez élevé. Le même constat peut être fait pour les budgets annexes de nature administrative. Toutefois, la dégradation du ratio sur la période tient aux opérations réalisées en 2019 dont l'intégration interviendra au cours des exercices suivants.

Un ratio complémentaire rapporte le solde des immobilisations en cours aux dépenses d'équipement de l'année. Exprimé en nombre d'années, il ne doit être que ponctuellement supérieur à un an. Pour l'ensemble des budgets ce ratio est supérieur à un sur toute la période 2017-2019. Il enregistre une diminution importante en 2019, excepté pour les budgets annexes industriels et commerciaux.

⁵⁶ Délibération 2019-682 du 17 décembre 2019 - AP01 Déploiement de l'apport volontaire – budget annexe Déchets O-M, avec une AP de 5 M€ et des CP de 2,749 M€ pour 2020 et 2,251 M€ pour 2021.

⁵⁷ Situation des AP/CP du budget primitif OM-Déchets 2020.

⁵⁸ Tome 2, titre 4, chapitre 1, § 2.3.

⁵⁹ Tome 2, chapitre 1, § 2.

Rapport d'observations définitives – Thonon agglomération

Les retards que révèlent ces ratios, viennent du traitement tardif des immobilisations en cours provenant des entités qui ont précédé l'agglomération et qui ont été transférés aux comptes d'imputation définitive en 2019 et surtout en 2020, essentiellement pour le budget principal.

L'imputation définitive des immobilisations réalisées au cours de la période 2017-2019 par l'agglomération elle-même a également été effectuée en 2019 et 2020.

3.2.3.2- Le suivi du patrimoine

Le rapprochement des inventaires établis par Thonon agglomération, arrêtés au 31 décembre 2019, avec les états de l'actif 2019 du comptable public révèle des écarts pour le budget principal et les budgets annexes assainissement, berges et rivières, développement économique, mobilité et OM-déchets.

L'EPCI indique qu'à la suite de l'intégration des fichiers d'immobilisations des différentes entités fusionnées dans le nouveau logiciel de comptabilité, la mise en concordance de l'inventaire avec les états de l'actif du comptable public a révélé des incohérences. Un travail engagé en lien avec les services de la trésorerie, a été interrompu faute de moyens (manque de temps, de moyens humains, crise sanitaire).

Il est recommandé à la communauté d'agglomération de poursuivre les travaux de mise en conformité des inventaires communautaires avec les états de l'actif tenus par le comptable public.

3.2.3.3- Les participations et autres immobilisations financières

L'examen de la composition des comptes retraçant les participations et créances rattachées aux participation (compte 26) et les autres participations financières (compte 27) révèle une certaine confusion, étant précisé que les droits détenus par une collectivité dans le capital d'établissements publics, semi-publics ou privés, matérialisés ou non par des titres, constituent des participations.

Tableau 10 : Participations et autres immobilisations financières – consolidées

Au 31 décembre	2017	2018	2019
261 Titres de participation	331 924,49	331 924,49	346 924,49
266 Autres formes de participation	3 814 683,28	5 545 209,02	5 545 209,02
271 Titres immobilisés : droits de propriété	1 200,00	1 200,00	1 200,00
275 Dépôts et cautionnements versés	4 060,00	0,00	0,00
276341 Créances sur les Communes-membres du GFP	898 273,90	855 498,96	812 724,02
27638 Créances sur autres établissements publics	1 482 008,28	1 246 097,91	1 563 650,16
Total	6 532 149,95	7 979 930,38	8 269 707,69
<i>Dont participations budget principal</i>	<i>2 477 496,30</i>	<i>2 434 721,36</i>	<i>2 724 498,67</i>

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Les titres de participation inscrits au compte 261 sont constitués des parts de l'agglomération dans le capital de la société publique locale (SPL) « Destination Léman »⁶⁰, pour 295 k€ sur un capital de 300 k€ ; des actions dans le capital de la société d'économie mixte (SEM) Teractem pour 50 k€, et dans le capital de la SEM MED (maison de l'économie développement⁶¹) pour 1 524,49 €.

⁶⁰ Office de tourisme intercommunal.

⁶¹ <https://www.med74.fr/notre-mission/>

Les participations inscrites au compte 266 relèvent du budget annexe de l'assainissement.

Tableau 11 : Composition du solde du compte 266 du BA Assainissement (en €)

N°	Libellé	Catégorie	Actif brut
2007-00728_CCBC	PARTICIPATION CCCL	Autres formes de participations	9 175,59
2005-00729_CCBC	PARTICIPATION COMMUNE DE MARGENCEL		62 848,98
2004-00733_CCBC	EMPRUNT SMDEA		2 775 693,09
2004-00732_CCBC	EMPRUNT SERTE		1 109 778,35
2004-00731_CCBC	EMPRUNT SELEQ 74		1 087,71
1990-00730_CCBC	PAIERIE DEPARTEMENTALE		1 586 625,30
Total			5 545 209,02

Source : Thonon agglomération

L'agglomération précise que ces sommes ne sont pas des titres de participation mais des participations au remboursement d'emprunts contractés par des tiers, et non par l'ex-CCBC. Il s'agit donc de créances envers des tiers, imputables aux comptes 2763 « Créances sur des collectivités et établissements publics » (à la subdivision correspondant au débiteur) et 2764 « Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé ».

Le solde du compte 271 est constitué de 75 actions à 16 € acquises auprès de la SED devenue Teractem que la communauté d'agglomération devrait intégrer au compte 261 où est inscrite sa participation au capital de la société.

La chambre invite la communauté d'agglomération à régulariser les inscriptions faites à tort au compte 266 et à purger le compte 271, en intégrant les parts qui y sont inscrites au compte 261 comme participations dans le capital de la SEM Teractem.

La somme de 1 563 650,16 € est inscrite au compte 27638 à la clôture de l'exercice 2019. Elle concerne des avances financières à des budgets retraçant des opérations d'aménagement de zones qui devront être régularisées lors de leur dissolution, après réalisation et cession de l'ensemble des lots des zones concernées.

Tableau 12 : Composition du solde du compte 27638 du budget principal

Débiteurs	Nature	Montant
THONON AGGLOMÉRATION (budget principal et budget de zone)	Reversement de l'excédent du budget zones au budget principal (zones des Esserts)	317 552,25 €
EPF 74	Achat de terrain aux consorts Trombert - Douvaine	13 097,91 €
THONON AGGLOMÉRATION (budget principal au budget lotissement // CCCL)	Abondement du budget principal au budget de zones en 2016	1 000 000 €
THONON AGGLOMÉRATION (budget principal au budget lotissement // CCCL)	Abondement du budget principal au budget de zones en 2016	233 000 €
Total		1 563 650,16 €

Source : Thonon agglomération

Le compte 276341 enregistre des créances sur les communes-membres. D'un montant de 941 048,84 € au 1^{er} janvier 2017, elles font l'objet d'un remboursement de 42 774,94 € par an. Il s'agit d'une créance sur la commune d'Allinges pour un remboursement de travaux sur le site de l'aérospatiale.

3.2.3.4- Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT rend obligatoire l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipement versées. L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit des durées obligatoires et d'autres indicatives. Il appartient à l'assemblée délibérante de préciser les durées d'amortissement pour chaque bien ou catégorie de biens. Un seuil unitaire en-deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent en un an peut également être fixé. L'instruction M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux ne comporte pas de disposition en matière de durées d'amortissement.

Les comptes administratifs 2019 font référence à plusieurs délibérations en matière d'amortissement⁶². L'EPCI a pris, le 25 février 2020 une délibération fixant des durées d'amortissement homogènes pour l'ensemble de ses budgets, ainsi qu'une délibération le 24 novembre 2020 pour les budgets M4. Il applique la règle du prorata temporis à compter de l'exercice 2020⁶³, laissant l'ancienne méthode d'amortissement s'appliquer aux immobilisations acquises avant le 1^{er} janvier 2020. La mise en œuvre de cette règle est de bonne gestion.

Le montant des biens de faible valeur amortis sur un an est par ailleurs fixé à 500 €.

Les écritures passées au titre de l'amortissement n'appellent pas d'observation.

3.2.4- Les opérations de fin d'exercice

3.2.4.1- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges permet d'imputer à l'exercice les dépenses de la section de fonctionnement ayant donné lieu à service fait au 31 décembre alors que la facture n'est pas encore parvenue⁶⁴. La même logique s'applique pour les produits. La procédure de rattachement ne présente un intérêt que si elle a une influence significative sur le résultat.

La communauté d'agglomération a commencé à procéder aux rattachements des charges et des produits à compter de 2018⁶⁵. Il ressort des indications fournies oralement à l'équipe de contrôle qu'elle rattache toutes les charges, y compris celles concernant les engagements non soldés n'ayant pas donné lieu à service fait. En l'absence de service fait, la dépense ne peut faire l'objet que d'un reste à réaliser (cf. ci-après) et non d'une inscription au compte de résultat via la technique de rattachement.

Dans ses réponses aux observations provisoires, l'agglomération a indiqué intégrer les remarques de la chambre dans sa procédure d'arrêté des comptes de l'exercice 2021.

⁶² 1/1/2000, 23/02/2017, 28/02/2017, 2/3/2017, 28/3/2017 et 1/1/2019.

⁶³ Délibération n° 2020-765 du 25 février 2020, précisée par la délibération n° 2020-973 du 29 septembre 2020.

⁶⁴ Instruction budgétaire et comptable M14 Tome 2, titre 1, chapitre 4, § 1.3.2.1. doivent être rattachées « ... à l'exercice concerné (...) toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire ».

⁶⁵ États de rattachement 2018 et 2019.

3.2.4.2- Les restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT les restes à réaliser en section d'investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR), tant en dépenses qu'en recettes, contribue à la sincérité budgétaire. Ils sont, en outre, pris en compte dans l'affectation des résultats. En dépenses d'investissement, ils correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des contrats, conventions, marchés et/ou bons de commandes signés.

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

Les états de restes à réaliser produits par l'EPCI, pour 2018 et 2019, concordent avec les inscriptions portées sur les comptes administratifs. L'EPCI présente des restes à réaliser en investissement en 2018 et 2019. Les états produits⁶⁶ ont permis de vérifier leur concordance avec les inscriptions portées sur les comptes administratifs. Bien qu'ils diminuent en 2019 ils représentent 32 % des dépenses d'investissement payées cette année-là sur le budget principal et 30 % en moyenne sur l'ensemble des budgets. Si on les compare aux prévisions budgétaires, nettes des crédits annulés, ils représentent un peu plus de 24 % pour le budget principal, 33 % pour celui de l'assainissement et 25 % pour le développement économique. Le niveau élevé des restes à réaliser traduit des difficultés d'exécution des opérations d'investissement.

L'agglomération n'affiche pas de restes à réaliser en fonctionnement, puisque comme indiqué ci-avant, elle procède au rattachement de toutes les dépenses engagées même en l'absence de service fait ce qui n'est pas conforme à l'instruction M14.

3.2.5- Les opérations particulières – les engagements hors bilan

Il s'agit d'engagements susceptibles d'avoir, dans l'avenir, une incidence financière ou patrimoniale pour l'EPCI. Les garanties d'emprunts accordées qui font partie de ces engagements, sont portées par le budget principal.

Les garanties d'emprunt accordées au titre d'un exercice ne doivent pas représenter plus de 50 % des recettes réelles de fonctionnement. Au 31 décembre 2019 ce ratio est de 1,5 %.

Thonon agglomération⁶⁷ n'a pas de processus de contrôle de la situation des organismes dont elle garantit les emprunts. Il serait de bonne gestion d'organiser ce type de contrôle annuellement. La chambre rappelle en outre qu'en application de l'article L. 2313-1-1 du CGCT, les comptes certifiés des organismes bénéficiaires des garanties d'emprunt doivent être transmis à la collectivité, laquelle doit également les transmettre au représentant de l'État et au comptable, à l'appui du compte administratif.

3.3- Conclusion intermédiaire

Bien que les rapports d'orientation budgétaires respectent sensiblement la réglementation, la présentation qu'ils font des engagements pluriannuels ne comporte pas la prévision des dépenses et des recettes y afférentes, telle que prévue par le CGCT.

⁶⁶ État des restes à réaliser 2018 et 2019.

⁶⁷ L'agglomération s'est pourtant dotée d'un module complémentaire (ALLIANCE) au contrat passé avec un prestataire externe pour la gestion de la dette garantie.

L'amélioration du pilotage budgétaire relevée en 2019 devrait se poursuivre avec l'extension de la procédure des autorisations de programme et crédits de paiements (AP/CP) à l'ensemble des budgets.

Le suivi de la comptabilité d'engagement n'a pu être vérifié, l'EPCI n'étant pas en mesure de retracer le traitement d'une dépense depuis la commande jusqu'au paiement de la facture correspondante.

Thonon agglomération doit poursuivre les travaux de mise en conformité des actifs communautaires avec ceux du comptable public.

Elle devra se conformer à la réglementation pour ne rattacher que les charges et les produits ayant donné lieu à service fait et faire figurer les autres engagements non soldés en restes à réaliser.

L'agglomération devrait enfin mettre en place un processus de contrôle de la situation financière des organismes dont elle garantit les emprunts.

La fiabilité et la régularité des comptes et documents budgétaires doivent être des axes de travail prioritaires de la communauté d'agglomération, afin de mettre en application les normes budgétaires et comptables.

4- LA SITUATION FINANCIÈRE

En 2017, le budget de Thonon agglomération était constitué de 16 budgets : le budget principal et 15 budgets annexes. À la fin de l'exercice 2019 il n'en compte plus que huit⁶⁸, du fait de la clôture et du regroupement de certains d'entre eux. Au 1^{er} janvier 2020, vient s'ajouter un budget annexe eau potable, la compétence étant devenue obligatoire, ce qui porte à neuf le périmètre du budget intercommunal.

Compte tenu de l'importance de la masse financière des budgets annexes, l'analyse financière sera présentée à partir des données consolidées.

4.1- L'autofinancement

Malgré une augmentation de près de 73,4 % des charges de gestion et de 49,2 % des produits entre 2017 et 2019, l'agglomération conserve une bonne capacité d'autofinancement.

4.1.1- L'évolution des produits

La part des produits du budget principal est de 42 % en 2019, ce qui confirme l'importance de la surface financière des budgets annexes. Les autres budgets M14 apportent 31 % des produits et les budgets industriels et commerciaux 27 %, dont 88 % pour l'assainissement.

⁶⁸ Budget principal plus sept budgets annexes ; Déchets OM, Transports scolaires, Mobilité, Développement Économique, Zones d'activités (regroupant l'ensemble des zones créées par l'intercommunalité), Berges et Rivières, et MAPA construction (BA dédié à l'EHPAD de Veigy-Foncenex).

Tableau 13 : Produits de gestion

En €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Budgets M14	27 645 141	32 593 793	39 005 561	18,8 %
<i>Dont budget principal</i>	16 023 720	18 844 345	22 455 702	18,4 %
Budget M4 (Location locaux aménagés)	25 337	33 887	31 249	11,1 %
Budget M49 (Assainissement)	7 891 899	12 371 879	11 693 782	21,7 %
Budgets M43 (Funiculaire et Mobilité)	105 628	2 312 115	2 484 196	385,0 %
Total des produits de gestion	35 668 005	47 311 674	53 214 788	22,1 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

La progression des produits de gestion provient du budget principal, grâce notamment aux recettes fiscales et aux dotations dont le versement provenant des fonds genevois⁶⁹ (2,03 M€ en 2018 et 2,5 M€ en 2019). Les produits du budget annexe assainissement augmentent fortement entre 2017 et 2019 en raison des redevances payées par les nouveaux abonnés⁷⁰. L'évolution relevée pour les budgets M43 est due à la création du budget mobilité en 2018.

4.1.1.1- Les ressources fiscales

Elles sont constituées pour 55 % par la fiscalité sur les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières), et pour 45 % par des prélèvements sur les entreprises : cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)⁷¹.

Tableau 14 : Impôts locaux nets des restitutions

En €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	25 593 772	26 066 069	27 304 103	3,3 %
<i>Dont Taxes foncières et d'habitation</i>	19 864 293	20 358 991	21 036 195	2,9 %
<i>Dont CVAE</i>	3 580 968	3 788 603	4 236 435	8,8 %
<i>Dont Tascom</i>	1 646 474	1 395 484	1 619 134	-0,8 %
<i>Dont IFER</i>	373 637	374 080	388 709	2,0 %
<i>Dont Autres impôts locaux ou assimilés</i>	128 400	148 911	23 630	-57,1 %
- Restitution au titre des dégrèvements	0	0	32 190	
= Impôts locaux nets des restitutions	25 593 772	26 066 069	27 271 913	3,2 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Aux recettes fiscales du budget principal s'ajoutent celles affectées à des budgets annexes, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour le budget ordures ménagères et déchets et le versement transport pour le budget Mobilité.

⁶⁹ L'accord franco-suisse du 29 janvier 1973 intervenu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement français régit les termes de la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève (CFG - compensation financière genevoise). Le département de Haute-Savoie bénéficie du versement de ces fonds dont il restitue une partie aux communes et intercommunalités sur la base de ses politiques de solidarités et au regard des charges supportées par les collectivités limitrophes du canton de Genève.

⁷⁰ Redevances d'assainissement collectif en hausse de près de 30 % entre 2017 et 2019.

⁷¹ Données Thonon agglomération.

Tableau 15 : Recettes fiscales consolidées

En €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	25 593 772	26 066 069	27 271 913	3,2%
TEOM budget OM-Déchets	9 317 977	8 140 734	11 700 530	12,1%
Versement transport budget Mobilité	0	1 801 902	1 868 302	N.C
Fiscalité levée par le groupement	34 911 749	36 008 705	40 840 745	8,2%
Fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	- 3 889 113	- 3 861 993	- 3 797 866	- 1,2%
Dont FPIC	- 432 549	- 405 429	- 341 302	- 11,2%
Dont FNGIR	- 3 456 564	- 3 456 564	- 3 456 564	0,0%
Fiscalité reversée entre collectivités	- 15 720 115	- 15 668 589	- 15 547 424	- 0,6%
Dont reversements d'attribution de compensation	- 15 720 115	- 15 553 761	- 15 470 917	- 0,8%
Dont reversements de DSC	0	- 114 828	- 76 507	N.C
Total de la fiscalité reversée	- 19 609 228	- 19 530 582	- 19 345 290	- 0,7%
Fiscalité conservée par le groupement	15 302 521	16 478 123	21 495 455	18,5%
Dont sur les recettes du budget principal	5 984 544	6 535 487	7 926 623	15,1%

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Dans la mesure où elle procède au reversement d'une large part de ses ressources fiscales, le montant de la fiscalité que conserve l'agglomération représente en moyenne sur les trois années examinées, 26 % des recettes perçues.

De nouvelles charges lui ayant été transférées en 2020 (cf. § 3.5.2.1), le montant de l'attribution de compensation versée diminue sensiblement (de 15,5 M€ en 2019 12,75 M€ en 2020⁷²).

4.1.1.2- Les dotations et participations

Les ressources institutionnelles perçues représentent 30 % des produits de gestion.

La principale est la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui comprend une dotation d'intercommunalité (article L. 5211-28 du CGCT) et une dotation de compensation⁷³. Bien que Thonon agglomération, comme les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale n'échappe pas à la diminution de cette dotation, ses ressources institutionnelles progressent grâce aux fonds genevois (cf. supra § 4.1.1).

Tableau 16 : Détail de la dotation globale de fonctionnement

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
DGF : montant total	6 593 229	6 571 263	6 373 129	6 160 104	-3,2%
Dont dotation d'intercommunalité	3 546 013	3 587 678	3 458 050	3 298 322	- 4,1%
Dont dotation de compensation	3 047 216	2 983 585	2 915 079	2 861 782	- 2,1%

Source : comptes de gestion et http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php

⁷² Montant des AC nettes (positives – négatives).

⁷³ Elle correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.

4.1.2- L'évolution des charges

La montée en puissance de l'activité intercommunale, en raison notamment de nouveaux transferts de compétences, explique l'évolution de ses dépenses qui ont progressé de 73,4 % entre 2017 et 2019, avec une variation annuelle moyenne de 31,7 %.

Tableau 17 : Les charges de gestion

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges de gestion consolidées, budgets M14	17 170 400	28 850 832	28 906 942	29,8 %
+ Charges de gestion consolidées, budgets M4	4 196 409	7 166 865	8 140 673	39,3 %
Total des charges de gestion	21 366 809	36 017 697	37 047 615	31,7 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.1.2.1- Les charges à caractère général

Ces charges ont plus que doublé entre 2017 et 2019, principalement du fait de quatre budgets. Pour le budget principal, elles sont passées de 1,6 à 5,5 M€. Les dépenses relatives aux contrats et prestations de services sont passées de 279 k€ en 2017 à près de 3 M€⁷⁴ en 2019.

L'augmentation plus importante des charges du budget annexe transports scolaires tient aux contrats conclus et prestations de services réalisées, avec un montant de dépenses de 975 k€ en 2019 contre 206 k€ en 2017.

Au budget annexe de l'assainissement, les achats passent de 2,4 M€ en 2017 à près de 3,1 M€ en 2019, notamment au titre des frais d'études et de prestations de services.

Le budget annexe mobilité, créé en 2018, compte au cours de ses deux premières années de fonctionnement des charges à caractère général dont la totalité est constituée de paiements à des sous-traitants.

Tableau 18 : Charges à caractère général

En €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	9 113 586	15 560 210	18 526 952	42,6 %
<i>Dont budget principal</i>	1 638 243	3 706 769	5 494 593	83,1 %
<i>Dont BA OM-Déchets</i>	3 619 655	4 640 178	4 511 402	11,6 %
<i>Dont BA Transports scolaires</i>	213 318	761 941	1 001 329	116,7 %
<i>Dont BA Berge set rivières</i>	187 421	210 924	201 181	3,6 %
<i>Dont BA Développement-économique</i>	113 117	128 565	159 726	18,8 %
<i>Dont BA MAPA-Construction</i>	3 103	26 173	9 033	70,6 %
<i>Dont BA ZA Esp Léman</i>	49 636	0	0	N.S
<i>Dont BA Assainissement M49</i>	2 989 252	3 193 774	3 669 706	10,8 %
<i>Dont BA Mobilité M43</i>	0	2 592 291	3 161 829	N.C
<i>Dont BA Funiculaire M43</i>	292 837	294 452	311 941	3,2 %
<i>Dont Location Locaux M4</i>	7 005	5 145	6 211	- 5,8 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

⁷⁴ Pour l'essentiel l'augmentation de ces dépenses est liée aux transports représentant en 2019 plus de 2 M€, (notamment avec la reprise de la convention de coopération intermodale et de transfert de compétence Région-Thonon agglomération depuis le 1^{er} janvier 2018) contre 198 K€ en 2017. Ces contrats concernent aussi des livraisons de repas (crèches, personnes âgées), l'accueil de loisir sans hébergements, le recours à un cabinet de recrutement.

4.1.2.2- Les autres charges de gestion

Les montants inscrits au chapitre des autres charges de gestion comprennent pour l'essentiel deux types de dépenses : les contributions versées aux organismes de regroupement, par le budget principal⁷⁵ et par les budgets annexes OM-déchets⁷⁶ et berges et rivières, et depuis 2018, les déficits d'exécution des budgets annexes⁷⁷ pris en charge par le budget principal.

Tableau 19 : Les autres charges de gestion

En €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	5 427 326	10 231 283	8 656 710	26,3 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	NC
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	4 929 004	5 889 603	5 337 174	4,1 %
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	182 277	0	0	- 100,0%
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	3 921 099	2 873 646	NC
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus⁷⁸</i>	301 648	353 590	362 724	9,7 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	2 043	741	2 791	16,9 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	8 985	19 393	25 828	69,5 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

La prise en charge des déficits des budgets annexes, que la communauté qualifie « d'abondements », est constatée au compte 652 du budget principal quel que soit le bénéficiaire et au compte 7552 des budgets annexes concernés, excepté pour les budgets funiculaire⁷⁹ et mobilité⁸⁰ qui enregistrent les subventions reçues en recettes exceptionnelles au compte 774.

La subvention reste donc imputée au budget principal en dépense au compte 652 pour les budgets qui concernent des services publics industriels et commerciaux. Or, ce compte est destiné à ne constater que les déficits des budgets à caractère administratif. Les versements faits par le budget principal au bénéfice des services annexes industriels et commerciaux ne peuvent que présenter un caractère exceptionnel et devraient donc être constatés en charge exceptionnelle au compte 674, comme cela a été fait en 2017 pour le budget funiculaire⁸¹.

Au demeurant, conformément à l'article L. 2224-1 du CGCT, ces budgets industriels et commerciaux doivent être équilibrés par des recettes propres, ce qui interdit à l'agglomération de prendre en charge sur son budget principal des dépenses de ces services publics (article L. 2224-2). Cela peut toutefois être justifié si « ...les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement » ou encore « lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ». Dans ces cas, une délibération motivée fixe les règles de calcul et les

⁷⁵ Au Pôle Métropolitain du Genevois, au Syndicat Intercommunal des Bus de l'Agglomération de Thonon-les-Bains (SIBAT), au Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Chablais (SIAC), au Syndicat Intercommunal du Foron du Chablais Genevois (SIFOR) et au Syndicat Mixte des Gens du Voyage sédentarisés ou non sédentarisés du Chablais (SIMAGEV).

⁷⁶ Au Syndicat Mixte d'Épuration des régions de Thonon-les-Bains et Évian-les-Bains (SERTE).

⁷⁷ Transports scolaires, mobilité, funiculaire, développement économique, berges et rivières et MAPA construction.

⁷⁸ L'augmentation tient à la fin de l'écrêtement des indemnités payées à l'ancien président de l'EPCI lorsque son mandat au SIBAT a cessé.

⁷⁹ Soit un montant cumulé de 1 117 914,00 € sur la période 2017-2020.

⁸⁰ Soit un montant cumulé de 2 629 873,67 € sur la période 2018-2020.

⁸¹ Subvention d'équilibre du budget annexe « Funiculaire » comptabilisée au compte 67441.

modalités de versement des dépenses prises en charge, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent.

Pour le budget annexe funiculaire, la communauté d'agglomération a bien pris des délibérations motivant la subvention d'équilibre versée par l'insuffisance des recettes d'exploitation du service. Néanmoins, elles n'en fixent pas les règles de calcul. En ce qui concerne le budget annexe mobilité, une délibération a été prise le 26 janvier 2021, à la suite du contrôle de la chambre.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération de veiller au respect des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT en prenant des délibérations motivant l'attribution des subventions d'équilibre à ses budgets annexes industriels et commerciaux et en s'assurant de leur exacte imputation budgétaire.

4.1.2.3- Les subventions versées

Les subventions que verse l'agglomération concernent des établissements publics, autres que les comptes rattachés, et des organismes de droit privé. L'évolution relevée entre 2017 et 2018 tient au nombre d'organismes subventionnés qui est passé de 23 à 35. La volonté de les réduire a entraîné une diminution de la dépense en 2019 par rapport à 2018⁸².

4.1.2.4- Les charges de personnel

L'augmentation des charges de personnel, de l'ordre de 24,6 % entre 2017 et 2019, tient à la progression de l'effectif, faisant notamment suite à l'évolution des compétences. En 2020, l'EPCI enregistre de nouveaux recrutements et l'intégration d'agents au titre de la prise de compétence eau potable.

Tableau 20 : Charges de personnel

En €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Budget principal	2 835 063	3 049 408	3 582 144	12,4 %
BA Assainissement	896 517	1 059 811	962 092	3,6 %
BA Berges	197 080	200 378	165 389	- 8,4 %
BA Développement-économique	123 867	135 173	129 554	2,3 %
BA OM-Déchets	1 051 989	1 245 395	1 468 132	18,1 %
BA Transports	102 249	179 674	179 945	32,7 %
Charges de personnel totales	5 206 766	5 869 838	6 487 256	11,6 %
<i>En % des charges courantes</i>	<i>23,9 %</i>	<i>16,0 %</i>	<i>17,1 %</i>	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Les budgets annexes représentent sur la période, en moyenne 46 % des charges de personnel. Le budget annexe OM-déchets, second budget employant le plus d'agents après le budget principal, pèse en moyenne 21,5 %.

Malgré l'augmentation des dépenses de personnel sur la période, la part qu'elles représentent dans les charges courantes diminue légèrement.

⁸² De 4,3 à 3,3 M€.

4.1.3- La capacité d'autofinancement

La communauté d'agglomération dispose d'un très bon niveau de capacité d'autofinancement CAF, participant au financement de sa politique d'investissement et conduisant à de bons ratios de désendettement (cf. infra).

Tableau 21 : La capacité d'autofinancement

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
CAF brute consolidée, tous budgets	13 556 562	11 609 779	16 598 859	10,7 %
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>38,0 %</i>	<i>24,5 %</i>	<i>31,2 %</i>	
- Annuité en capital de la dette consolidée	1 798 387	2 173 477	1 729 929	- 1,9 %
= CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets	11 758 174	9 436 302	14 868 931	12,5 %
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>33,0 %</i>	<i>19,9 %</i>	<i>27,9 %</i>	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.2- Le financement de l'investissement

4.2.1- Le financement propre disponible

Jointes à la CAF nette, les recettes d'investissement (hors emprunts⁸³) permettent à l'EPCI de bénéficier d'un financement propre disponible cumulé d'un très bon niveau (42 M€), ayant assuré la couverture de ses dépenses d'équipement dont le cumul sur la période est supérieur à 26 M€. Le montant des fonds de concours versés aux communes en 2018 et 2019 est toutefois venu diminuer le niveau du financement propre disponible⁸⁴.

Tableau 22 : Financement propre disponible

En €	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	13 556 562	11 609 779	16 598 859	41 765 199
- Annuité en capital de la dette	1 798 387	2 173 477	1 729 929	5 701 793
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	11 758 174	9 436 302	14 868 931	36 063 407
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	587 704	674 138	68 251	1 330 093
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	749 073	1 629 995	2 263 938	4 643 006
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	15 776	9 829	0	25 605
+ Produits de cession	500	1 730	8 000	10 230
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 353 053	2 315 692	2 340 189	6 008 934
= Financement propre disponible (C+D)	13 111 227	11 751 994	17 209 120	42 072 341
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>220,5%</i>	<i>204,5%</i>	<i>119,0%</i>	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Le ratio « *financement propre disponible/dépenses d'équipement* » montre que Thonon agglomération dispose de marges de manœuvre pour investir. Si, au cours de ses premières années d'existence, elle a porté peu de projets, elle pourra s'appuyer sur ses ressources propres pour financer ses investissements à venir dans le cadre de sa programmation pluriannuelle.

⁸³ La communauté d'agglomération n'a souscrit aucun emprunt sur la période 2017-2019. Par contre en 2020 elle s'est endettée pour 6 M€, 3,5 M€ au budget principal et 2,5 M€ au BA de l'assainissement.

⁸⁴ Cf. supra § 5.5.2.3, 818 k€ en 2018 et 911 k€ en 2019.

4.2.2- Le besoin ou la capacité de financement

Alors qu'en 2017 et 2018 l'EPCI dégagait un excédent de financement, l'année 2019 s'achève au contraire sur un besoin de financement, compte tenu du montant total des dépenses d'investissement qui atteint 20,5 M€, contre 6 M€ en 2017. Cette somme comprend 14,5 M€ de dépenses d'équipement, 2,9 M€ de subventions versées et 3,3 M€ de variations de stocks de terrains en zones d'activités économiques (ZAE).

N'ayant pas souscrit de nouveaux emprunts, elle couvre son besoin de financement en mobilisant son fonds de roulement dont le niveau reste toutefois confortable (cf. Infra § 4.3.2).

Tableau 23 : Besoin ou capacité de financement

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	Cumul sur les années
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	6 874 282	1 766 899	-3 303 959	5 337 221
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 874 282	1 766 899	-3 303 959	5 337 221

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.3- La situation bilancielle

4.3.1- La dette

L'agglomération n'ayant pas souscrit de nouveaux emprunts au cours de la période 2017-2019, sa dette correspond à l'intégration d'emprunts transférés, en lien avec les transferts de compétences et d'actifs. Fin 2019 l'encours consolidé est de 17,49 M€, il est majoritairement constitué d'emprunts en euros (17,33 M€).

Le capital restant dû au 31 décembre 2019, est pour plus de 70 % constitué de la dette du budget principal (33,9 %) et du budget annexe de l'assainissement (36,7 %). Cette dette, composée de 57 contrats classés A1⁸⁵ selon la typologie de la circulaire du 25 juin 2010⁸⁶, est sécurisée. 18,21 % des emprunts sont à taux variable, et 81,79 % à taux fixe.

L'encours de dette rapporté à la CAF brute consolidée conduit à une capacité de désendettement inférieure à deux ans sur l'ensemble de la période. Que ce soit pour le budget consolidé ou pour le budget principal, le ratio reste à un niveau très inférieur au seuil de douze années fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022⁸⁷, ce qui est positif.

⁸⁵ A- Taux fixe simple, taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou en cadré (tunnel). 1- Indices de la zone euro.

⁸⁶ Circulaire du 25 juin 2010 NOR : IOCB1015077C - relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, annexe VIII, faisant suite à la charte de « bonne conduite » du 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires et les collectivités locales.

⁸⁷ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (article 29 - a).

Tableau 24 : Encours de la dette et ratio de désendettement

en €	2017	2018	2019
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 739 400	6 325 467	5 915 127
Capacité de désendettement budget principal (dette / CAF brute)	1,1	4,7	1,2
Encours de dette du budget consolidé au 31 décembre	19 430 551	18 963 276	17 489 795
Capacité de désendettement consolidée (dette /CAF brute)	1,4	1,6	1,1

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

L'évolution de la dette communautaire, avec la souscription de deux emprunts en 2020 (3,5 M€ sur le budget principal et 1,5 M€ sur le budget eau potable) ne devrait pas entamer sa capacité de désendettement qui reste élevée.

4.3.2- Le fonds de roulement net global (FRNG) et la trésorerie

Exprimé en nombre de jours de charges courantes, le FRNG est plus que suffisant, le ratio communément admis étant compris entre 30 et 90 jours de charges courantes.

La traduction de la trésorerie en nombre de jours de charges courantes est aussi largement supérieure au seuil de 90 jours communément admis.

Tableau 25 : Fonds de roulement et trésorerie

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources stables (E)	181 600 667	209 887 424	224 292 427	11,1 %
Emplois immobilisés (F)	145 756 417	171 196 859	188 880 784	13,8 %
= Fonds de roulement net global (E-F)	35 844 250	38 690 564	35 411 644	- 0,6 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	599,3	384,3	340,2	
- Besoin en fonds de roulement global	- 8 779 793	- 10 255 095	- 2 726 605	- 44,3 %
=Trésorerie nette	44 624 044	48 945 659	38 138 249	-7,6 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	746,1	486,1	366,4	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

4.4- Les investissements et la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI)

Sur la période 2017-2019, le montant des dépenses d'équipement, tous budgets confondus, a été de près de 26,2 M€, soit un niveau peu élevé.

Tableau 26 : Cumul des dépenses d'équipement sur la période

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	Cumul sur les années
Total des dépenses d'équipement	5 947 109	5 747 194	14 464 284	26 158 588
<i>Dont budget principal</i>	636 581	889 008	6 209 751	7 735 340
<i>Dont Assainissement</i>	2 737 324	2 965 616	2 635 557	8 338 496
<i>Dont OM-Déchets</i>	2 190 957	102 957	1 735 872	4 029 786
<i>Dont Berges et rivières</i>	377 110	498 411	1 235 829	2 111 350
<i>Dont Développement économique</i>	5 139	672 066	1 000 949	1 678 154
<i>Dont Mobilité</i>	0	49 063	1 341 088	1 390 151
<i>Dont MAPA Constructions</i>	0	559 272	0	559 272
<i>Dont Transports scolaires</i>	0	0	287 983	287 983
<i>Dont Funiculaire</i>	0	10 801	17 256	28 057

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

La programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) développée dans le ROB 2019 arrête le niveau de dépenses à 10 M€ HT. Cette somme constituée de restes à réaliser de 2018 pour 1,4 M€ et de prévisions nouvelles pour 8,8 M€, concernait les bâtiments et le patrimoine, la mobilité, l'urbanisme et les systèmes de sécurité incendie (SSI).

Tableau 27 : PPI au stade du DOB 2019

Dépenses prévisibles	Prévu 2018	Réalisé 2018	RAR 2018	Prévisions 2019	2019 (RAR + prévisions)
Dépenses d'aménagement	1 682 990	788 860	579 608	4 421 823	5 001 431
Dépenses bâtiments/patrimoine	2 475 055	152 067	251 279	2 079 878	2 331 157
Dépenses mobilité	2 866 000	89 578	490 000	1 475 900	1 965 900
Dépenses urbanisme	595 830	130 624	104 084	380 000	484 084
Dépenses SSI	180 000	124 647	0	470 000	470 000
Total	7 799 875	1 285 776	1 424 971	8 827 601	10 252 572

Source : ROB 2019

Le ROB 2020 présente également un zoom sur les dépenses de cet exercice. Il concerne les mêmes domaines et totalise 5,9 M€, répartis entre la mobilité, l'aménagement, les systèmes d'information, le patrimoine et les équipements nautiques.

Tableau 28 : PPI au stade du DOB 2020

Opérations	Montants en €
Mobilité	1 717 000
<i>Dont Fonds de concours PEM, investissement BHNS</i>	882 000
<i>Dont Études et acquisition PEM, Via Rhona</i>	835 000 €
Aménagement	2 413 500 €
<i>Dont Fonds de concours maison de santé et autre</i>	678 000 €
<i>Dont Soutien HDL et Château de Ripaille</i>	990 000 €
<i>Dont Foncier, Urbanisme, Études</i>	745 500 €
Système d'information	380 000 €
Patrimoine	424 000 €
<i>Dont Aménagement Château, Vidéoprotection des sites et véhicules</i>	424 000 €
Équipements	1 008 000 €
<i>Dont Base nautique, Piscines et Vita</i>	1 008 000 €
Total	5 942 500 €

Source : ROB 2020

Thonon agglomération précise que les tableaux récapitulatifs intégrés dans ses ROB 2019 et 2020 ont eu pour objet de synthétiser les principaux investissements à réaliser, bien qu'ils ne soient pas tous déclinés dans sa PPI. En effet, l'agglomération produit trois plans, un pour l'assainissement, un autre pour les ordures ménagères et un dernier pour les systèmes d'information. Toutefois, un volant important d'investissements n'est pas intégré dans la PPI mais figure dans le rapport d'orientations budgétaires.

Le PPI de l'assainissement, d'un montant global de 60,5 M€, est traité dans la partie dédiée à ce service (cf. infra § 7).

Le PPI du budget annexe OM-déchets, qui couvre la période 2019-2023, totalise 13,8 M€ TTC en dépenses et 269 k€ TTC en recettes. Pour l'année 2019, il prévoyait 2,6 M€ de dépenses,

dont 1,7 M€ ont été réalisés, soit une exécution de la programmation de 67 %. La programmation 2020 s'établit à 5,5 M€ en dépenses et à 97 k€ en recettes. Au 1^{er} décembre 2020, la communauté d'agglomération a payé 2,9 M€ et signale des engagements correspondant à des travaux en cours d'exécution pour 1,4 M€ (déploiement des points d'apport volontaire (PAV), travaux à la déchetterie de Bons-en-Chablais). Les prévisions pour 2020 s'orientent vers une exécution de 78 % du PPI.

Le PPI du schéma directeur du système d'information (SDSI), concernant l'ensemble des services, couvre la période 2020-2023⁸⁸. Le coût d'investissement est chiffré à 0,8 M€ et le coût d'exploitation (hors ressources humaines) à 1,9 M€.

Certains travaux sont suivis de manière pluriannuelle par opération (base nautique des Clerges, Maison de l'agglomération, réhabilitation de l'EHPAD de Veigy, équipements sportifs accompagnant le lycée de Bons-en-Chablais, centre aquatique et gymnase de Douvaine).

L'EPCI gagnerait en transparence et en qualité de pilotage à regrouper au sein d'un PPI global, l'ensemble de ses besoins répartis par budget. Ceci lui permettrait d'avoir une vision d'ensemble de sa programmation et, par ailleurs, de veiller à la soutenabilité de sa politique d'investissement.

Du fait d'un faible niveau d'investissement au cours de la période 2017-2019, Thonon agglomération dispose d'un financement propre ainsi que d'une capacité d'endettement élevés.

4.5- Conclusion intermédiaire

Bien que les produits de gestion connaissent une progression notable (+ 49,2 % entre 2017 et 2019), les charges de gestion augmentent de manière plus importante (+ 73,4 %). Ce constat est néanmoins à relativiser car 2017 constitue l'année de création. Ainsi, entre 2018 et 2019, les produits ont progressé de 12,5 % et les charges de 2,9 %. Alors que sa DGF diminue sur la période, le niveau des ressources institutionnelles se trouve amélioré par le versement des fonds genevois (2,5 M€ en 2019).

Entre 2017 et 2019, la part que conserve l'intercommunalité sur la fiscalité qu'elle prélève diminue en raison de l'augmentation attributions de compensation reversées aux communes (fiscalité reversée). Le transfert de nouvelles charges en 2020 fait sensiblement diminuer ces reversements (de 15,5 M€ en 2019 à 12,7 M€ en 2020) ce qui devrait conduire à une amélioration du coefficient d'intégration fiscale.

L'augmentation des charges concerne l'ensemble des postes. Pour les charges à caractère général, cela est principalement lié aux contrats et prestations de services. Pour les autres charges de gestion cela provient de la prise en charge de déficits de budgets annexes.

Les charges de personnel progressent de 24,6 % sur la période, principalement sur le budget principal et le budget annexe OM-déchets. Les budgets annexes représentent en moyenne 46 % des charges de personnel.

Thonon agglomération dispose d'une capacité d'autofinancement élevée qui lui a permis de financer ses investissements, qui sont toutefois restés faibles.

⁸⁸ Tableau de suivi des projets.

Elle rembourse les annuités des emprunts contractés par les entités dont elle est issue. Alors qu'elle ne s'est pas endettée sur la période 2017-2019, elle a souscrit de nouveaux emprunts pour 5 M€ en 2020. Sa dette est sécurisée et sa capacité de désendettement nettement inférieure aux 12 années prévues par les textes⁸⁹.

Elle dispose d'une programmation pluriannuelle d'investissement qu'elle qualifie elle-même d'ambitieuse pour les années à venir, mais qui ne couvre pas tous les budgets. Cette programmation devrait être étendue à l'ensemble des budgets, afin que la communauté d'agglomération puisse s'assurer de sa soutenabilité.

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Thonon agglomération est issue de la fusion de deux communautés de communes, avec une extension à la commune de Thonon-les-Bains. Elle a en outre absorbé un syndicat de rivières, le syndicat mixte des affluents du sud-ouest lémanique (SYMASOL) qui regroupait la CCBC et la CCCL. En 2020, avec la prise de compétence eau potable elle a par ailleurs intégré les personnels du syndicat des eaux Moise et Voirons (SEMV) qui a été dissout.

Au cours de ses quatre premières années d'existence, elle a dû faire face à deux enjeux majeurs en termes de gestion des ressources humaines :

- ♦ l'harmonisation de la situation de ses personnels ;
- ♦ le calibrage et la stabilisation de ses effectifs.

5.1- Les démarches d'harmonisation

En décembre 2017, un diagnostic réalisé par un prestataire a permis de dresser un bilan exhaustif⁹⁰ de la situation de l'ensemble des agents transférés et de pointer les disparités ainsi que des irrégularités, afin d'engager une démarche d'harmonisation des conditions d'emploi et de retour à la légalité. Une étude de mars 2018 est venue apporter les premières propositions d'harmonisation.

5.1.1- Le temps de travail et son organisation

Les écarts de cycles de travail de référence entre les anciens employeurs étaient significatifs, avec des temps de travail hebdomadaire allant de 35 à 39 heures, des semaines de travail variant de quatre à cinq jours ainsi que de nombreux aménagements qui venaient complexifier l'ensemble. L'analyse montrait d'autres distorsions de situations (jours de fractionnement attribués d'office, jour(s) maire ou président, jours d'ancienneté, décompte ou non des pauses méridiennes) aboutissant à des temps de travail inférieurs à l'exigence légale de 1 607 heures (durées variant de 1 530,5 heures à 1 600 heures).

Une délibération du 26 juin 2018 a permis de fixer des règles communes en matière de temps et de cycles de travail applicables à tous les personnels, par l'adoption d'un protocole entré en vigueur le 1^{er} septembre 2018.

⁸⁹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (article 29 - a).

⁹⁰Participation des employeurs à l'action sociale, aux tickets restaurants à la complémentaire santé et à la prévoyance ; analyse du temps de travail comprenant les cycles de travail, les heures supplémentaires, les congés, le compte-épargne temps ; régime indemnitaire.

Jusqu'à cette date les personnels transférés se sont vu appliquer les règles des structures dont ils étaient issus. Pour les nouveaux entrants, avant le 1^{er} septembre 2018, la chambre constate l'absence de base juridique concernant l'organisation de leur temps de travail.

5.1.1.1- La formalisation des règles d'organisation du temps de travail

Conformément à l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001⁹¹, la délibération du 26 juin 2018 définit des cycles de travail qui sont au nombre de trois :

- ♦ le cycle standard qui prévoit 35 heures sur cinq jours, une pause méridienne comprise entre 1 heure 30 et deux heures, et 25 jours de congés payés ;
- ♦ le cycle RTT dont la durée hebdomadaire est de 37 heures 30 sur cinq jours avec une pause méridienne de 45 minutes à deux heures, 25 jours de congés payés et 15 jours de réduction du temps de travail ;
- ♦ le cycle aménagé de 35 heures hebdomadaires sur quatre jours, avec une pause méridienne de 45 minutes à deux heures et 20 jours de congés payés.

Il est prévu, sans toutefois les définir, que des adaptations ou une annualisation du temps de travail seront possibles en fonction des besoins du service ou des sujétions liées à la nature des missions (travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, ...).

Des notes de service définissent des plages de travail obligatoires et des bornes d'arrivée et de départ le matin et le soir, permettant à chacun de s'organiser avec une certaine souplesse. Elles prévoient que le jour non travaillé du cycle aménagé ne peut être fixé que le lundi, le mercredi ou le vendredi.

Le cycle standard est appliqué aux agents d'accueil, de crèche, de déchetterie, aux gardiens de gymnase et agents d'entretien, ce qui représente 34 personnes au 1^{er} janvier 2020.

Le cycle ouvrant droit aux jours de réduction de temps de travail (RTT) s'applique aux directeurs de pôles, aux responsables de services, aux ripeurs et à certains postes de chargés de missions, soit 71 personnes au 1^{er} janvier 2020.

Le cycle aménagé est possible pour les postes sans encadrement ni accueil du public et concerne 104 personnes, ce qui en fait le rythme de travail le plus utilisé par les agents.

22 personnes bénéficient d'adaptations de leur cycle de travail pour des raisons de convenances personnelles. Les adaptations peuvent concerner des changements de cycles de travail, des horaires d'arrivée dérogatoires aux bornes, ou un jour non travaillé positionné le mardi ou le jeudi.

Enfin, huit gardiens de déchetterie ont un temps de travail annualisé, avec des horaires d'hiver et des horaires d'été. L'établissement n'a pas été en mesure de fournir le détail de cette organisation qui n'est pas écrite et n'a fait l'objet d'aucun passage en instances.

La chambre considère qu'un règlement intérieur assurerait une plus grande transparence sur les cycles de travail en vigueur auprès de l'ensemble des personnels et permettrait une meilleure concertation au sein des instances paritaires compétentes pour en connaître. Elle invite l'agglomération à mieux tracer son organisation et à consulter les instances représentatives du personnel.

⁹¹ « L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail. ».

5.1.1.2- La durée annuelle de travail

La réglementation⁹² fixe la durée de travail à 35 heures par semaine et à 1 607 heures par an. Les écarts avec ce temps de travail de référence sont peu significatifs à Thonon agglomération.

Tableau 29 : Durée annuelle de travail

	Régime légal	Régime appliqué par Thonon agglomération			
		Cycle standard	Cycle RTT	Cycle aménagé	Cycles annualisés
Cycle hebdomadaire en heures	35	35	37,5	35	
Cycle hebdomadaire en jours	5	5	5	4	
Durée moyenne d'une journée de travail	7	7	7,5	8,75	
Nb total de jours calendaires	365	365,25	365,25	365,25	365,25
Samedis et dimanches	104	104	104	104	104
Jours fériés (en moyenne)	8	8	8	8	8
Journée de solidarité	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
Nb de jours de congés annuels	25	25	25	20	
Nb de jours de RTT			15		
Nb de jours non travaillés dans le cycle aménagé				52	
Nb de jours travaillés	229	229,25	214,25	182,25	
Nb d'heures travaillées	1 603	1 605	1 607	1 595	
Nb d'heures travaillées (arrondi)	1 607				

Source : Thonon agglomération

La journée de solidarité a été fixée au lundi de Pentecôte qui est travaillé ou doit être récupéré. Le protocole prévoyait par ailleurs de produire un calendrier annuel des jours fériés et jours supplémentaires. Au cours de l'instruction, l'EPCI a précisé que, par souci de simplification, il a été décidé de considérer un nombre forfaitaire de huit jours fériés par an. Aucun jour supplémentaire n'est octroyé, ni « jour président » ni jour(s) d'ancienneté. Deux jours de fractionnement peuvent toutefois être attribués en application du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, lorsque les agents remplissent les conditions d'octroi. 53 d'entre eux en ont bénéficié en 2019.

Les règles relatives au temps de travail sont donc globalement respectées depuis le 1^{er} septembre 2018.

Le contrôle du temps de travail effectif n'est toutefois pas automatisé. Les absences et les heures supplémentaires sont suivies manuellement sur des fiches papier qui circulent entre les agents et l'administration. La validation des congés est répartie entre les responsables de services et le directeur général des services (DGS) qui autorise toutes les absences supérieures à trois jours.

Avec près de 250 feuilles de paie mensuelles la chambre considère que l'agglomération gagnerait à renforcer ses contrôles du temps de travail effectif en se dotant d'outils plus performants. Elle souligne toutefois la capacité qu'a eu le nouvel EPCI à harmoniser le temps de travail des personnels, dans le respect de la réglementation applicable.

⁹² Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, également applicable à la fonction publique territoriale en application de l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

5.1.1.3- Les autorisations spéciales d'absence (ASA)

Des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels et ne sont pas décomptées du temps de travail peuvent être accordées, ou doivent être accordées dans certains cas aux agents publics⁹³. Certaines relèvent de l'application des textes, d'autres sont à la discrétion de l'autorité territoriale.

Pour les personnels de Thonon agglomération elles sont définies par une délibération du 18 juillet 2017.

En 2019, 16 agents ont bénéficié d'autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux, représentant 36 jours d'absence.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique vise à mettre fin à l'hétérogénéité des situations et à unifier leur fondement juridique. Un décret qui reste en attente devra déterminer la liste et les conditions d'octroi des ASA.

5.1.1.4- L'absentéisme

La circulaire du 25 juillet 2014 préconise le suivi du taux annuel d'absentéisme pour raisons de santé en distinguant la maladie ordinaire, le congé de longue maladie et le congé longue durée, les accidents de travail, la maladie professionnelle et les congés paternité et maternité.

Tableau 30 : Évolution de l'absentéisme en nombre de jour par type

En nombre de jours par an	2017	2018	2019
Maladie ordinaire	1 781	1 051	1 421
Congé de longue maladie	0	0	0
Congé de longue durée	365	586	984
Accident du travail	13	18	240
Maladie professionnelle	474	943	1 251
Congés maternité / paternité	229	317	593
Total	2 862	2 915	4 489
<i>Taux d'absentéisme⁹⁴</i>	<i>6,94 %</i>	<i>6,16 %</i>	<i>8,73 %</i>
<i>Taux d'absentéisme moyen Sofaxis</i>	<i>9,80 %</i>	<i>9,2 %</i>	<i>9,8 %</i>

Source : Thonon agglomération

Bien que les taux d'absentéisme sur la période restent inférieurs aux moyennes nationales, l'année 2019 marque une forte augmentation, les absences représentant près de 12,3 équivalents temps plein, soit 7,8 % des effectifs. Leur coût peut être approché à partir du coût moyen annuel d'un ETP à Thonon agglomération, soit un total de 552 k€.

L'établissement précise que cette progression est concentrée sur un faible nombre de personnes. À titre d'exemple, les accidents du travail de deux agents représentent 169 jours d'absence.

⁹³ Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁹⁴ Formule de calcul adoptée par Thonon agglomération : (nombre de jours d'absence calendaires pour maladie ordinaire, accident du travail, maladie professionnelle, congés longue maladie, longue durée, grave maladie) / (nombre d'ETP sur emploi permanent au 31/12/N X 365) X 100.

La chambre invite l'établissement à élaborer un diagnostic de l'absentéisme afin de mettre en place des mesures de prévention adaptées. La mise à jour des documents uniques d'évaluation des risques professionnels issus des anciennes communautés de communes doit également constituer une priorité.

Depuis septembre 2020, une assistante de prévention chargée de la qualité de vie au travail, a été recrutée afin, notamment, de mettre en place des mesures visant à prévenir et à réduire l'absentéisme.

L'agglomération est assurée pour les risques statutaires, dans le cadre de la consultation menée par le centre de gestion de la Haute-Savoie.

Tableau 31 : Cotisations et remboursements sur risques statutaires (en €)

2017		2018		2019		2020	
Cotisation	Remboursement	Cotisation	Remboursement	Cotisation	Remboursement	Cotisation	Remboursement
136 760	85 125	82 774	84 239	163 891	291 742	150 907	113 777

Source : Thonon agglomération

Le total des cotisations sur la période est de 534 332 € et le montant des remboursements de 574 883 €. L'assurance a donc permis d'économiser 40,5 k€.

5.1.2- La rémunération

5.1.2.1- Le régime indemnitaire

De la création de Thonon agglomération à septembre 2018, les agents transférés ont continué à bénéficier du régime indemnitaire qui leur était applicable dans leurs anciennes structures. Une délibération du 25 avril 2017 a fixé le régime indemnitaire à attribuer, à titre transitoire, aux agents recrutés avant l'adoption d'un régime indemnitaire unifié. Pour les cadres d'emplois relevant du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), la délibération s'appliquait, dans le respect des montants plafonds légaux et des montants de régime indemnitaire précédemment versés à poste équivalent dans les différentes structures préexistantes. Pour les autres cadres d'emplois, les mêmes règles étaient appliquées aux primes et indemnités dont ils bénéficiaient. Ces modalités étaient peu précises au regard de l'hétérogénéité des situations antérieures et ont laissé une grande marge d'appréciation.

Trois délibérations sont venues définir des règles applicables à l'ensemble des agents en matière de régime indemnitaire. La première, du 26 juin 2018, applicable au 1^{er} juillet en fixe le cadre général et le contenu. Elle organise le passage au RIFSEEP, nouvel outil indemnitaire de référence, et détermine le régime indemnitaire des agents qui ne peuvent en bénéficier. Les délibérations du 26 novembre 2019 et du 18 juin 2020 viennent ajuster le dispositif.

Pour l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), les montants maximums retenus sont ceux fixés pour les agents de l'État, ce qui laisse une marge de négociation pour les recrutements, rendus difficiles en Haute-Savoie par le coût de la vie et la concurrence salariale avec la Suisse. Le complément indemnitaire annuel (CIA) est mis en place pour l'ensemble des personnels et plafonné à 7 % de l'IFSE de l'agent la première année, 10 % la deuxième année et 15 % à partir de la troisième année.

Tableau 32 : Évolution du montant du régime indemnitaire versé

En €	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Régime indemnitaire versé mensuellement	670 933	802 045	968 964	20,18 %
Prime de fin d'année	53 657	28 515	0	-100 %
13 ^{ème} mois	102 466	93 872	89 620	- 6,48 %
CIA	33 110	56 461	102 991	76,37 %
Total régime indemnitaire	860 166	980 893	1 161 575	16,21 %
Évolution annuelle en %		14 %	18 %	

Source : Thonon agglomération

Parmi les anciennes structures, c'est la CCBC qui octroyait le régime indemnitaire le plus élevé. Les nouvelles règles tendent à aligner l'ensemble des personnels sur ses montants.

L'établissement a procédé à une évaluation du coût de cette orientation. Pour les 114 personnes concernées à sa création, il l'estime à 122 k€, soit 1 070 € par agent. Pour les 52 personnels intégrés en 2020 au titre de la compétence eau, cela représenterait 38,4 k€, soit 740 € par agent. L'agglomération souligne en outre que l'harmonisation concomitante du temps de travail a permis de récupérer du temps de travail. Si l'on s'en tient à l'étude précitée, cela représentait deux équivalents temps plein. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à réaliser une évaluation globale annuelle du régime indemnitaire et à reprendre la cotation des postes dans le but de mieux suivre la masse salariale.

Le complément indemnitaire annuel (CIA) a été mis en place pour l'ensemble des personnels et plafonné à 7 % de l'IFSE de l'agent la première année, 10 % la deuxième année et 15 % à partir de la troisième année. Cette progression visait, selon l'ordonnateur, à intégrer une prise en compte progressive de la flexibilité d'une partie du régime indemnitaire. Son évolution est désormais conditionnée par l'atteinte des objectifs annuels fixés dans le cadre de l'entretien professionnel et à l'évolution des effectifs.

La part du régime indemnitaire dans les rémunérations annuelles brutes est de 25,8 % à Thonon agglomération contre 22,9 % dans la fonction publique territoriale⁹⁵.

5.1.2.2- Les heures supplémentaires et les astreintes

Jusqu'en 2018, l'établissement s'est appuyé sur les délibérations des entités regroupées pour le paiement des heures supplémentaires et des astreintes.

En ce qui concerne les heures supplémentaires, conformément à l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, « l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1^{er}, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. L'organe compétent fixe notamment la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence. ».

Le protocole sur le temps de travail adopté par une délibération du 26 juin 2018 rappelle le cadre réglementaire applicable aux heures supplémentaires. La délibération du même jour relative au régime indemnitaire prévoit les règles de récupération et de rémunération mais ne

⁹⁵ Source : Thonon agglomération, bilan social 2019.

fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires effectives. Elle précise seulement que « ces indemnités, communément appelées heures supplémentaires sont versées aux fonctionnaires et contractuels de catégorie B et C », ce qui constitue un simple rappel des règles applicables et non une autorisation explicite pour une catégorie de personnel.

Par ailleurs, le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 subordonne le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail. Pour les personnels exerçant hors de leurs locaux, un décompte déclaratif contrôlable est possible. La réalisation d'heures supplémentaires sans qu'un tel dispositif ait été déployé au sein des services de Thonon agglomération, contrevient donc à la réglementation.

Les heures supplémentaires ne peuvent être effectuées qu'à la demande du chef de service de l'agent, ce qui n'est retracé dans aucun document.

Enfin, alors qu'un agent ne peut accomplir plus de 25 heures supplémentaires par mois, sauf circonstances exceptionnelles, des feuilles de paye mettent en évidence des paiements mensuels supérieurs à ce contingent. L'EPCI n'est pas en mesure d'apporter les éléments permettant de justifier ces situations : aucune décision expresse du chef de service ne peut être produite et les représentants du personnel n'en n'ont pas été informés, contrairement aux dispositions de l'article 6 du décret précité.

La chambre constate que les fiches manuelles de demandes de paiement d'heures supplémentaires ne sont pas toujours correctement remplies, ni transmises au fil de l'eau, certaines étant envoyées en bloc en fin d'année, ce qui ne permet ni d'en assurer le suivi et le contrôle, ni d'effectuer le paiement sur le bon exercice comptable.

Tableau 33 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées

	Nombre d'heures payées	Montant en euros
2017	4 263,08	62 356,91
2018	3 608,32	51 671,94
2019	2 221,08	34 887,38
2020	3 516,85	55 715,31

Source : Thonon agglomération (fichiers paye retraités dans Xemelios)

Le nombre d'heures supplémentaires donnant lieu à rémunération et les montants correspondants sont en baisse entre 2017 et 2019, avec une reprise en 2020. Il est cependant difficile d'analyser ces évolutions sur l'ensemble de la période puisque seul le nombre d'heures supplémentaires payées est suivi, sans tenir compte des heures supplémentaires récupérées. Le système d'information a par ailleurs produit des chiffres erronés qui mettent en cause sa fiabilité.

En 2019, 59 personnes ont bénéficié d'heures supplémentaires rémunérées. Près de 55 % d'entre elles relèvent des services ordures ménagères et déchetteries et 26 % des services assainissement. Au vu de la récurrence des heures supplémentaires de certains personnels, la chambre invite l'agglomération à questionner l'organisation du temps de travail ainsi que le calibrage des effectifs et des compétences.

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

délibération du 26 juin 2018 n'est pas suffisamment précise puisqu'elle ne fixe pas les cas dans lesquels il peut être recouru aux astreintes ni ne détermine les emplois concernés. Elle prévoit toutefois les conditions de leur indemnisation. Seules les heures effectives d'intervention réalisées pendant les périodes d'astreinte peuvent être rémunérées en heures supplémentaires, ce qui est bien le cas.

Tableau 34 : Astreintes versées

Types d'astreintes	2017	2018	2019	2020
Semaine complète technique	6 049,60			36 934,40
Nuit technique	8 847,25	8 524,75	6 966,00	6 794,00
Samedi technique	112,20	37,40	74,80	0
Week-end technique	24 750,60	22 426,60	18 475,80	16 849,00
Dimanche jours fériés technique	1 163,75	1 815,45	1 629,25	3 630,90
Semaine complète autres				5 082,32
Nuits autres				1 527,60
Week-end autres filières				4 152,64
Totaux	40 923,40	32 804,20	27 145,85	74 970,86

Source : Thonon agglomération

La chambre recommande à la communauté d'agglomération d'assurer la régularité des heures supplémentaires et des astreintes payées, ce qui nécessite de fixer par délibération la liste des emplois pouvant en bénéficier, de mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail et de respecter la limite des 25 heures supplémentaires travaillées. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affirme vouloir adopter ces délibérations avant la fin de l'année 2021.

5.1.2.3- Le treizième mois

En vertu de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale⁹⁶, le versement d'un treizième mois n'est autorisé que s'il présente le caractère d'avantage acquis, c'est-à-dire s'il était prévu dans le budget de la collectivité ou de l'établissement concerné antérieurement à la publication de la loi.

En cas de création d'un nouvel EPCI par fusion d'établissements existants, l'article L. 5211-41-3 du CGCT dispose que : « *L'ensemble des personnels des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ». Seuls les agents qui bénéficiaient d'avantages acquis dans la collectivité ou l'établissement qui les employaient préalablement à la fusion sont concernés par cette garantie individuelle de maintien. Le nouvel EPCI ne peut créer de tels compléments de rémunération

⁹⁶ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 88 : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ».

Article 111 de cette loi : « *Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

pour les agents transférés qui n'en bénéficiaient pas antérieurement, ou pour les agents nouvellement recrutés⁹⁷.

Par une délibération du 31 janvier 1979, le syndicat à vocation multiple du Bas Chablais dont est issue la communauté de communes du même nom avait décidé « d'attribuer une gratification de fin d'année au personnel syndical basée sur le montant d'un treizième mois, chaque fin d'année ». Celui-ci était versé par l'association d'entraide des personnels communaux de cinq communes du secteur et du SIVOM, subventionnée pour ce faire à hauteur du montant correspondant, ajusté chaque année. Une délibération du 16 décembre 1988 est venue préciser que ce treizième mois était basé sur le douzième de la rémunération nette annuelle soumise à impôt et prévoit qu'il sera désormais versé directement par le syndicat.

Seuls les personnels issus de la communauté de communes du Bas Chablais peuvent continuer d'en bénéficier, ce qui est bien le cas et représente 57 agents au 31 décembre 2020.

La chambre rappelle que les EPCI peuvent mettre fin aux avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération, qu'ils avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 (CE, 21 mars 2008, n° 28777).

5.1.2.4- La NBI

Au 31 décembre 2019, onze agents percevaient une NBI.

Tableau 35 : Bénéficiaires de la NBI au 31 décembre 2019

Objet du versement de la NBI	Nombre de bénéficiaires	Nombre de points
Dessinateur	1	10
DGS des communautés d'agglomération 40 / 150 000 habitants	1	60
Direction d'établissement et services d'accueil de la petite enfance	1	15
Encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins 5 agents	1	15
Encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, gestion immobilière et foncière, contentieux, actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité	1	25
Fonctions d'accueil	4	10
Régie supérieure à 18 k€	2	20
Total	11	

Source : Thonon agglomération

⁹⁷ Réponse du ministère de la Fonction publique à la question écrite n° 22867 – JO Sénat du 09/02/2017, page 352 : « Les articles L. 5211-4-1 et L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales relatifs aux transferts de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale prévoient des garanties indemnitaires pour les agents transférés. Ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Pour ce qui concerne les agents nouvellement recrutés, l'EPCI peut prévoir un régime indemnitaire différent, dans la limite du plafond global du régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes. Il ne peut pas ajouter à ce régime indemnitaire des avantages collectivement acquis, tels qu'une prime de fin d'année ou un treizième mois ».

L'ensemble de ces attributions est conforme à la réglementation. La chambre relève toutefois que de juin à septembre 2019, un agent non titulaire en a bénéficié, ce qui est contraire à l'article 1 du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI⁹⁸.

5.1.2.5- Les autres éléments de rémunération indirects

Les mesures au titre de l'action sociale n'appellent pas d'observations particulières.

Tableau 36 : Action sociale en faveur des agents

En k€	2017	2018	2019
Cotisation CNAS	19,1	28,6	30,6
Subvention à l'amicale du personnel	0	0	6,8
Participation employeur aux titres restaurant	36,2	3,3	0
Participation employeur à la protection sociale complémentaire	25,1	23,1	26,7
Total	80,4	55,0	64,1

Source : Thonon agglomération

Les sommes correspondant aux titres restaurants, qui n'étaient attribués qu'à certains personnels, ont été réintégrées dans le RIFSEEP.

Une délibération du 13 janvier 2017 fixe la liste des emplois bénéficiant d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service et les conditions d'occupation des logements. Il s'agit des trois emplois de gardiens de gymnases. Conformément à la réglementation en vigueur, elle prévoit la récupération des charges locatives.

Une délibération du 26 juin 2018 fixe les modalités d'attribution et le règlement d'utilisation des véhicules. Aucun véhicule de fonction n'est attribué. Le remisage à domicile est autorisé pour le directeur général des services, le directeur général adjoint, le directeur des services techniques, les agents soumis à des astreintes et ceux qui, ponctuellement, doivent se rendre à des réunions tard le soir ou tôt le matin, en formation ou devant aller passer une épreuve de concours.

Au regard de l'évolution de la flotte de véhicules qui passe de 40 à 85 immatriculations entre 2017 et 2020, un poste de gestionnaire de flotte a été créé en 2020. Sa mission consiste notamment à suivre l'utilisation et les dépenses des véhicules ainsi qu'à planifier les renouvellements et les acquisitions. Des carnets de bord permettant de suivre l'utilisation des véhicules ont été mis en place début 2021. Le contrôle des consommations de carburants par véhicule n'est pas encore structuré. L'ordonnateur indique toutefois, en réponse aux observations provisoires que ce contrôle s'est structuré depuis la venue de la chambre. Les véhicules disposent désormais de cartes de carburant individuelles suite à la conclusion d'un marché public et le suivi de la flotte se fait grâce à des tableaux de bord de gestion.

⁹⁸ « Une nouvelle bonification indiciaire, prise en compte pour le calcul de la retraite, est versée mensuellement aux fonctionnaires territoriaux exerçant une des fonctions figurant en annexe (non reproduite voir fac-similé) au présent décret. ».

5.2- Évolution des effectifs et de la masse salariale

5.2.1- Évolution des emplois budgétaires

L'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que : « *Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.* ».

L'EPCI a adopté depuis sa création, 18 délibérations venant modifier le tableau des effectifs entre janvier 2017 et octobre 2020. Les présentations retenues varient au cours de la période sous contrôle. À compter d'octobre 2017, le tableau est structuré à partir des intitulés de postes qui font l'objet d'une cotation (laquelle disparaît toutefois en fin de période), prévoit les différents grades possibles pour chacun d'entre eux, précise s'il s'agit d'emplois permanents ou non ainsi que le temps de travail correspondant. Il fait apparaître les postes pourvus et le nom des agents qui les occupent, les postes non pourvus et précise si le recrutement est en cours. Il est corrigé entre quatre et cinq fois par an sur la période afin de suivre les créations et suppressions de postes, les modifications de temps de travail, les ajustements de grades ou de cadre d'emploi pour un emploi donné.

Les créations de postes sont présentées le plus souvent avec un intitulé et une description des principales missions. La délibération précise également les conditions dans lesquelles il pourra être recouru à un contractuel si aucun fonctionnaire ne peut être recruté, ainsi que les conditions de rémunération.

L'établissement ne dispose pas d'outil ni de procédure interne lui permettant d'en assurer le suivi. Au regard de l'évolution de ses effectifs et de son activité, la mise en œuvre d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) plus performant est envisagée. Par ailleurs, afin d'aller vers une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, chaque poste devrait pouvoir être repéré dans l'organigramme et correspondre à un code emploi et à une fiche de poste, ce qui n'est pas le cas.

L'évolution des emplois budgétaires est corrélée à l'évolution des transferts de compétences et au renforcement des équipes, notamment sur les fonctions support. La différence entre les emplois ouverts et les emplois pourvus s'explique principalement par les difficultés de recrutement dans le département. L'agglomération considère toutefois que le maintien de certains postes ouverts et non pourvus doit être réexaminée, ce qui nécessitera une mise à jour du tableau des emplois.

Tableau 37 : Évolution des emplois budgétaires

Nb de postes	31/12/2017		31/12/2018		31/12/2019		18/11/2020	
	Ouverts	Pourvus	Ouverts	Pourvus	Ouverts	Pourvus	Ouverts	Pourvus
Budget principal	96	81	108	96	110	93	134	110
Budget annexe dév. économique	0	0	0	0	5	3	5	2
Budget annexe assainissement	24	18	23	20	97	73	32	28
Budget annexe eau							68	47
Budget annexe transports scolaires	3	3	3	3	4	4	4	4
Budget annexe berges et rivières	0	0	0	0	4	3	4	3
Budget annexe déchets	30	28	33	30	46	34	47	43
TOTAL	153	130	167	149	266	210	295	237

Source : Tableaux des effectifs Thonon agglomération

Le financement de tous les postes figurant au tableau des emplois doit être prévu chaque année au budget. Au motif des difficultés de recrutement déjà évoquées, l'EPCI n'en budgete qu'une partie. La chambre l'invite donc à se mettre en conformité avec les textes, en réduisant si besoin l'écart entre le nombre de postes ouverts et le nombre de postes pourvus. En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à respecter ces dispositions au budget 2022.

5.2.2- Évolution des effectifs

Les deux anciennes communautés de communes ne disposaient pas des moyens humains suffisants (en nombre et en périmètre de compétences) pour assurer le fonctionnement d'une communauté d'agglomération. Elles avaient en outre gelé leurs recrutements en prévision d'une mutualisation avec la ville centre qui disposait de services structurés. Faute d'accord entre les communes-membres, aucune mutualisation n'a abouti pendant la période sous revue.

Tableau 38 : Évolution des effectifs (budget principal et budgets annexes)

En ETP	31/12/2017				31/12/2018				31/12/2019			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Titulaires	16	19	75	110	17	21	78	116	20	36	75	131
Non titulaires	7	3	10	20	10	5	18	33	11	14	54	79
<i>dont emplois de direction</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont collaborateurs de cabinet</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	23	22	85	130	27	26	96	149	31	50	129	210
<i>Évolutions annuelle en %</i>								+14,6%				+6%

Source : Thonon agglomération

Depuis la création de l'intercommunalité les effectifs ont progressé de 61,5 %, passant de 130 en 2017 à 149 au 31 décembre 2018 puis 210 au 31 décembre 2019. Avec l'intégration de 63 agents au service assainissement dont certains en 2019, et l'arrivée de 18 personnes en 2020 dans le budget annexe « eau », cela porte l'effectif total à 237, soit une augmentation d'un peu plus de 82 %. On recense par ailleurs 23 postes non pourvus.

La part des contractuels est passée de 18,2 % à 23,4 %. L'EPCI justifie cette progression par la difficulté de recrutement en Haute-Savoie. Afin d'y remédier, il mène une réflexion autour de la qualité de vie au travail, du développement de la marque employeur⁹⁹, et s'est mis en

⁹⁹ La marque employeur a pour objectif de rendre attractive une entreprise pour ses salariés et potentiels employés.

lien avec les écoles pour accueillir des apprentis. Il envisage également la mise à disposition de logements pour ses personnels.

Les créations de postes sont essentiellement des renforts par rapport aux effectifs transférés, jugés insuffisants, en termes de compétences comme en nombre, pour mettre en œuvre les missions et assurer leur développement.

L'absence de mutualisation pénalise fortement l'intercommunalité qui ne peut s'appuyer sur les compétences dont dispose la ville centre. Cela concerne principalement les fonctions supports, sous-dotées pendant la période sous contrôle.

Par ailleurs, l'évaluation du nombre d'agents transférés par la ville de Thonon-les-Bains n'a pas été retracée dans les fiches d'impact prévues par l'article L. 5211-4-1 du CGCT¹⁰⁰, ce qui ne permet pas de procéder à son analyse.

L'incidence de ces nouveaux effectifs sur les fonctions support n'a en outre pas été prise en compte dans les compensations.

Le président en fonction a précisé qu'il souhaitait faire évoluer l'agglomération vers des mutualisations qui permettraient de générer des économies d'échelle grâce à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle du territoire (communes et EPCI).

5.2.3- Évolution de la masse salariale

Trois éléments permettent d'expliquer l'évolution de la masse salariale. Tout d'abord les recrutements jugés nécessaires pour faire face à la montée en charge de l'activité, ensuite l'évolution des compétences qui induit à la fois des transferts de personnel et des recrutements complémentaires, enfin l'évolution des rémunérations individuelles, du fait du glissement vieillesse technicité, de mesures réglementaires ou de l'évolution du régime indemnitaire voté par l'EPCI.

Tableau 39 : Évolution des charges de personnel (budget principal et budget annexe)

En €	2017	2018	2019
Rémunération du personnel hors atténuation de charges	3 687 161	4 140 154	4 684 454
- Atténuations de charges	91 142	78 681	297 720
= rémunération du personnel	3 596 019	4 061 474	4 386 734
+ Charges sociales	1 466 398	1 551 313	1 744 366
+ Impôts et taxes sur rémunérations	85 894	119 447	131 680
+ Autres charges de personnel	35 984	0	0
= Charges de personnel interne	5 184 295	5 732 233	6 262 780
+ Charges de personnel externe	22 471	137 605	224 476
= Charges totales de personnel	5 206 766	5 869 838	6 487 256
Évolution annuelle en %		13 %	11 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

¹⁰⁰ « Les modalités du transfert prévu aux deux premiers alinéas du présent I font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés. La fiche d'impact est annexée à la décision. ».

Tableau 40 : Évolution des charges de personnel par budget

En €	2017	2018	2019
Charges totales de personnel budget principal	2 835 063	3 049 408	3 582 144
Charges totales de personnel budget assainissement	896 517	1 059 811	962 092
Charges totales de personnel budget berges et rivières	197 080	200 378	165 389
Charges totales de personnel budget développement économique	123 867	135 173	129 554
Charges totales de pers. budget OM	1 051 989	1 245 395	1 468 132
Charges totales de personnel budget transports scolaires	102 249	179 674	179 945
Charges totales de personnel	5 206 766	5 869 838	6 487 256

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Les effectifs ont augmenté de 21,5 % sur la période et les charges de personnel de 24,6 % entre 2017 et 2019.

Trois budgets concentrent près de 93 % des charges de personnel en 2019, le budget principal (55 %), le budget des ordures ménagères (23 %) et le budget assainissement (15 %).

Les charges de personnel représentent en moyenne 11 % des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) sur la période. Cette part diminue en 2018 et 2019 du fait de l'augmentation marquée des charges à caractère général. Bien que les dépenses de personnel augmentent au cours de la période, leur poids dans les DRF demeure assez stable¹⁰¹.

Le pilotage de la masse salariale est encore peu structuré. Il n'existe pas d'outils pour l'accompagner et les besoins sont définis et arbitrés au fil de l'eau.

La chambre invite l'agglomération à se doter de procédures et d'outils lui permettant de piloter l'évolution de sa masse salariale.

5.3- La situation d'un agent exerçant un mandat électif

Les agents publics peuvent bénéficier d'autorisations d'absences et de crédits d'heures¹⁰² afin de concilier leur activité professionnelle avec l'exercice d'un mandat électif local.

Les autorisations d'absence leur permettent de se rendre et de participer aux séances plénières de leur conseil, aux réunions des commissions instituées par une délibération de ce conseil et dont ils sont membres, ainsi qu'à celles des organismes où ils représentent leur collectivité locale. L'employeur n'a pas l'obligation de les rémunérer.

Les crédits d'heures sont attribués trimestriellement. Leur montant varie selon la taille de la collectivité concernée et les fonctions exercées. Ils permettent aux élus de disposer du temps nécessaire à l'administration de leur collectivité et des organismes auprès desquels ils la représentent, ainsi qu'à la préparation des réunions des instances au sein desquelles ils siègent. Ces absences ne sont pas rémunérées.

Le temps d'absence cumulé résultant des autorisations d'absence et des crédits d'heures ne peut dépasser, pour une année civile, la moitié de la durée légale du travail.

¹⁰¹ 9,8 % des DRF en 2018 et 10,5 % des DRF en 2019.

¹⁰² Articles L. 3123 et suivants du CGCT qui s'appliquent aux salariés du secteur privé et qui ont été étendues aux agents publics.

Un agent, conseiller départemental pendant la période sous contrôle, disposait d'un crédit trimestriel de 105 heures. Le maximum d'heures d'absence annuel auquel il pouvait prétendre (crédit d'heures et autorisations d'absences) était de 803 h 30. À compter du 16 juillet 2020, il est devenu élu de la commune de Thonon-les-Bains et conseiller communautaire de Thonon agglomération et a demandé à être placé en détachement pour accomplir un mandat local¹⁰³. Jusqu'à cette date, il devait déposer une demande préalable d'absence pour mandat électif, accompagnée d'un justificatif pour les autorisations d'absence. L'ensemble de ces demandes était reporté dans un tableau de bord visant à s'assurer du respect des temps d'absences autorisés et devant servir à l'établissement de sa paye.

Le total des absences déclarées est inférieur aux nombres d'heures trimestriel et annuel autorisés. Certaines absences relevaient du crédit d'heures et ont été imputées à tort en autorisation d'absence, sans incidence toutefois sur le total d'heures autorisées, ni sur sa rémunération, puisque toutes les absences étaient déduites.

Si des arrêtés de « retenue en paie pour service non fait » correspondant bien au tableau de suivi ont été établis de février à juin 2017, les retenues de salaires constatées les mois suivants et sur toute la période n'ont plus été accompagnées d'arrêtés. Il existe des différences entre les heures retenues et les données figurant dans le tableau de bord, les retenues pouvant être supérieures ou inférieures. La fiabilité du tableau de suivi n'est donc pas établie.

Le nombre d'heures sollicitées est en forte baisse sur la période (- 65 % entre 2017 et 2019, l'année 2020 n'étant pas une année pleine et ayant été perturbée par la crise sanitaire). L'agent concerné explique qu'en 2017, en tant que nouvel élu, il participait à beaucoup de réunions et qu'il a progressivement été plus sélectif.

Le département¹⁰⁴ et le SDIS¹⁰⁵ de Haute-Savoie ont transmis la liste des réunions auxquelles cet agent a participé sur la période, afin de la comparer avec les demandes d'absences déposées.

L'année 2018 a été contrôlée de manière exhaustive. Au vu des pièces transmises, sur les 72 réunions du conseil départemental et du SDIS auquel il a participé, seules 15 ont fait l'objet d'une demande d'autorisation d'absence. Pour les 57 autres réunions il n'existe aucune demande formalisée.

L'agent affirme avoir bénéficié d'aménagements horaires au jour le jour afin de lui permettre d'assurer la représentation du département dans diverses manifestations. Il dit avoir transmis à sa hiérarchie des tableaux précisant l'organisation de son temps de travail effectif journalier. Toutefois, ni l'agent, ni l'agglomération n'ont été en mesure de les produire.

En raison de cette organisation déficiente, la chambre n'a pu s'assurer que l'ensemble des heures payées à l'agent correspond bien à des heures de travail effectif.

L'agglomération aurait dû mettre en place un système de contrôle du temps de travail effectif et un suivi plus rigoureux des absences pour mandat électif local. Par ailleurs, les retenues sur rémunération effectuées sur la base des absences déclarées par l'agent auraient dû faire l'objet d'un arrêté mensuel de retenue pour service non fait. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé, pour l'avenir, à respecter ces recommandations.

¹⁰³ Décret 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement.

¹⁰⁴ Justificatifs transmis par le conseil départemental de la Haute-Savoie.

¹⁰⁵ Justificatifs transmis par le SDIS-74.

5.4- Conclusion intermédiaire

Les personnels issus des trois structures préexistantes avaient des conditions d'emploi très hétérogènes. Une analyse exhaustive a permis à l'agglomération d'harmoniser leur situation et de se mettre en conformité avec la réglementation applicable à compter de 2018. Toutefois, la délibération relative aux heures supplémentaires et astreintes doit fixer la liste des emplois dont les missions impliquent des heures supplémentaires ainsi que les cas dans lesquels il est possible de recourir aux astreintes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

L'absentéisme a progressé sur la période et l'établissement doit en analyser les causes afin de déployer un plan d'action.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été mis en place pour tous les personnels pouvant en bénéficier.

Les emplois budgétaires, les effectifs et la masse salariale ont fortement évolué sur la période. L'absence de mutualisation de services entre les communes-membres et l'EPCI a pénalisé l'intercommunalité et n'a pas permis de réaliser des économies d'échelle.

Le contrôle de la situation d'un agent exerçant un mandat électif a mis en évidence des carences dans le suivi de ses absences autorisées et dans le contrôle de son temps de travail effectif.

6- LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1- L'organisation de la commande publique et la politique d'achat

6.1.1- Le service de la commande publique

Le service de la commande publique est chargé de la passation des marchés depuis leur rédaction jusqu'à leur notification. Les directions acheteuses doivent définir leurs besoins, élaborer les pièces techniques des consultations et assurer le suivi de l'exécution de leurs marchés. Il est rattaché à la direction « Ressources internes et solidarité » qui couvre par ailleurs, au titre des fonctions support, les finances, les affaires juridiques et les politiques contractuelles.

Pendant plus d'un an, une seule personne en avait la charge. Un deuxième agent a été affecté au service courant 2018 puis en 2020, deux personnes supplémentaires sont venues compléter les effectifs, sans toutefois disposer de compétences dans le domaine des marchés publics. Fin 2020 le service est composé de quatre agents d'exécution (catégorie C), une responsable, deux gestionnaires de marchés et une assistante, représentant 3,7 équivalents temps plein, mais cet effectif peine à se stabiliser.

Une étude, confiée à un prestataire extérieur, pose en 2020 un diagnostic qui s'articule autour de trois constats : une faible déconcentration vers les directions opérationnelles avec des lignes de partage floues et non homogènes ; une maîtrise insuffisante de la réglementation et des procédures internes ; un sous dimensionnement du service évalué à partir d'un parangonnage.

La chambre constate que, pendant toute la période sous contrôle, les effectifs du service ont été insuffisants pour lui permettre d'assurer pleinement ses missions.

6.1.2- La politique d'achat

Le sous dimensionnement du service s'est traduit par un manque de pilotage de la commande publique, une absence de définition d'une politique et d'une stratégie d'achat et un système de contrôle défaillant.

Même si on recense des fiches de procédure et quelques documents de cadrage, il n'existe pas de guide de la commande publique. Il n'existe pas non plus de nomenclature des achats ni de processus structuré de computation des besoins par groupes homogènes permettant de s'assurer du respect des règles de procédure et de mise en concurrence au regard des seuils applicables.

Bien qu'il ne soit pas obligatoire, un guide interne de la commande publique permettrait de sécuriser les procédures. La nomenclature achat permet quant à elle de vérifier le montant prévisionnel des achats au regard des seuils prévus par le code de la commande publique. L'établissement a présenté à l'équipe de contrôle un projet de charte d'achat non abouti et a précisé qu'une nomenclature était en cours d'élaboration par les services commande publique et finances, en lien avec l'éditeur du logiciel métier.

Il n'existe pas de cartographie des achats. Le recensement prévisionnel des besoins n'est pas exhaustif. Un tableau de programmation est mis à jour par le service de la commande publique au rythme de la transmission de fiches projet d'achat¹⁰⁶ à partir desquelles les services acheteurs définissent leurs besoins. Le mode de passation du marché y est spécifié en vertu des seuils de passation estimés pour ce seul achat.

Il ressort du contrôle que les principes généraux de la commande publique¹⁰⁷ sont insuffisamment respectés.

Certains achats transversaux (carburants, réparations de véhicule, petit matériel et outillage)¹⁰⁸, faute de référent technique, ont été réalisés sans mise en concurrence systématique ou en fonction d'une computation incertaine du besoin.

D'autres achats relevant des services techniques s'effectuent également sans mise en concurrence. Concernant les prestations de services pour le curage (budget assainissement, 521 k€ entre 2017 et 2020¹⁰⁹), l'établissement n'a pas été en mesure de fournir des documents de mise en concurrence. Il ressort des entretiens que les achats sont effectués au coup par coup, auprès de fournisseurs habituels de proximité. Un accord-cadre avec marché subséquents a été lancé début 2021 après près de trois années de préparation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération a fourni une liste de marchés récurrents qui ont été attribués depuis le début de l'année 2021 et qui n'avaient jusque-là pas fait l'objet de mise en concurrence ou de la bonne procédure de mise en concurrence.

La note produite par l'agglomération relative à l'achat de prestations d'entretien des locaux et de produits d'entretien montre l'absence de stratégie d'achat et la multiplication des consultations réalisées au fil de l'eau.

¹⁰⁶ Elles comportent des mentions générales (objet du marché, estimation de son montant, nature du besoin, type de marché ...), des précisions relatives à l'allotissement ou à la présence de tranches fermes et optionnelles, les formalités de publicité ainsi que les critères d'attribution.

¹⁰⁷ Liberté d'accès à la commande publique, transparence des procédures et égalité de traitement des candidats.

¹⁰⁸ Cf. Notes transmises par Thonon agglomération.

¹⁰⁹ Fichiers curage ; 2017, 2018, 2019 et 2020.

De manière générale, les modalités de computation des seuils ne sont pas formalisées et ne garantissent pas le respect des procédures.

Aucun contrôle systématique n'est exercé sur les achats inférieurs au seuil des marchés à procédure adaptée (MAPA)¹¹⁰. L'instruction a également mis en évidence un portage insuffisant des enjeux liés à la commande publique, l'absence de recensement exhaustif des procédures à lancer et de calendrier de mise en œuvre.

L'établissement, qui n'a pas contesté cet état de fait au cours du contrôle de la chambre tente d'y remédier et a établi début 2021 une liste d'achats qui devront désormais faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence.

La chambre recommande par suite, à Thonon agglomération, de veiller au respect des procédures de marchés publics en mettant en place les outils nécessaires à la computation des seuils et en respectant les règles de procédure et de mise en concurrence. En réponse l'ordonnateur précise avoir engagé un processus d'élaboration d'une nomenclature achat. Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été confiée à un prestataire extérieur afin de mettre en place une nomenclature d'achats au 1^{er} janvier 2022. Jusqu'à cette date, c'est le comité de direction qui arbitrera l'engagement des procédures pour assurer le respect des principes de la commande publique.

6.2- La gestion de deux opérations d'investissement

L'équipe de contrôle a examiné deux procédures de passation de marché. La première a fait l'objet d'une procédure adaptée, la seconde d'un appel d'offres ouvert.

6.2.1- La base nautique intercommunale de Sciez

La communauté d'agglomération a passé un MAPA constitué de 18 lots pour la reconstruction et l'aménagement de la base nautique intercommunale de Sciez, pour un montant total de 4,2 M€ TTC. L'avis d'appel public à la concurrence transmis le 18 juin 2018 a été publié le jour même. La date limite de remise des offres était fixée au 9 juillet 2018.

Les différents procès-verbaux de la commission, détaillés, proposent une analyse des offres, alors que les rapports d'analyse des offres, plus succincts comprennent simplement un classement selon les critères de sélection retenus.

L'ensemble des lots du marché a été attribué à l'issue d'une procédure assez longue dont toutes les étapes relatives à la passation des marchés ont été respectées.

Le rapprochement entre les estimations de l'agglomération pour chacun des lots et les montants des marchés signés, pour certains après négociation, met toutefois en évidence des difficultés de définition du besoin. Les écarts relevés peuvent atteindre jusqu'à 74 %. Toutefois le surcoût global entre l'estimation et les montants engagés HT reste inférieur à 10 %.

La chambre relève des délais de publication systématiquement inférieurs à un mois. Si les délais minimaux ne sont pas réglementés dans les procédures adaptées, ils doivent toutefois être proportionnés à la complexité du marché et au temps nécessaire aux entreprises pour préparer leur candidature et leur offre¹¹¹. L'EPCI aurait donc eu intérêt à prévoir des délais supérieurs.

¹¹⁰ Le décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 porte le seuil des MAPA à 40 k€. Article R. 2122-8 du code de la commande publique, en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

¹¹¹ TA Lille, 16 mars 2011, n°1101226, Société Fornells. CE, 7 octobre 2005, n° 278732, Région Nord-Pas-De-Calais.

6.2.2- Le marché pour la fourniture de conteneurs sur le territoire de Thonon agglomération

La communauté d'agglomération a passé, par appel d'offres ouvert¹¹², un marché constitué de six lots pour la fourniture et l'installation de dispositifs de collecte de déchets ménagers pour un montant de 7 M€ TTC. L'avis d'appel public à la concurrence transmis le 13 décembre 2018 a été publié le 15 décembre au BOAMP, le 16 sur la plateforme dématérialisée des marchés publics et le 18 au JOUE. La date limite de remise des offres était fixée au 23 janvier 2019. L'ensemble des offres est parvenu dans les délais.

Le déroulement de la procédure a été conforme à la réglementation. La chambre observe toutefois que la qualité de l'estimation du besoin (jusqu'à 345 % d'écart) pourrait être améliorée.

Tableau 41 : Écart estimation – montant marchés

	Estimation TTC	Offre retenue Montant TTC	Écart estimation marché %
Lot 1	4 500 000,00	4 625 172,00	3 %
Lot 2	220 000,00	129 706,56	- 70 %
Lot 3	162 000,00	183 613,50	12 %
Lot 4	2 000 000,00	1 765 086,00	- 13 %
Lot 5	220 000,00	49 400,28	- 345 %
Lot 6	324 000,00	266 400,00	- 22 %

Source : Thonon agglomération.

Alors que l'engagement de l'entreprise et de la collectivité est d'abord matérialisé par l'acte d'engagement signé, les pièces du marché font apparaître une contradiction entre le montant maximum porté sur les actes d'engagement et celui mentionné au CCAP¹¹³. De plus, la CAO a retenu des offres dont les montants diffèrent des maximums sur lesquels les entreprises et l'agglomération s'étaient engagées.

Ceci démontre une incohérence entre les pièces constitutives du document de consultation des entreprises.

Les discordances relevées au niveau du prix sont également révélatrices d'une difficulté à quantifier les prestations dans la définition du besoin et, en l'espèce, à évaluer le montant maximum des prestations par lot.

Tableau 42 : Écarts actes d'engagement – montant marchés

	Acte d'engagement (Article 5) Prix TTC	CCAP Maximum TTC	CAO Offres retenues(TTC)
Lot 1	4 000 000	4 500 000	4 625 172,00
Lot 2	200 000	220 000	129 706,56
Lot 3	140 000	162 000	183 613,50
Lot 4	1 800 000	2 000 000	1 765 086,00
Lot 5	200 000	220 000	49 400,28
Lot 6	280 000	324 000	266 400,00

Source : Thonon agglomération.

¹¹² Accord-cadre de fournitures courantes et de services.

¹¹³ L'accord-cadre ne prévoyait pas de minimum mais un maximum, pour une période ferme de quatre ans (CCAP § 1.2), en application des articles 78 à 80 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

La définition et l'estimation des besoins constitue, pour l'agglomération une difficulté récurrente.

Compte tenu des écarts relevés entre ses estimations et les marchés effectivement attribués, la chambre invite Thonon agglomération à veiller à mieux définir et estimer ses besoins à partir des spécifications techniques des travaux, des services ou des fournitures qui font l'objet du marché.

6.3- Conclusion intermédiaire

Les moyens alloués au service de la commande publique ont été insuffisants pour lui permettre d'assumer pleinement ses missions. Ce sous dimensionnement s'est traduit par un déficit de pilotage, une absence de définition d'une politique et d'une stratégie d'achat et un système de contrôle défaillant.

Les principes généraux de la commande publique, les règles de procédure et de mise en concurrence ont insuffisamment été respectés pendant la période sous contrôle, même si l'agglomération tente d'y remédier.

L'examen de deux opérations d'investissement a par ailleurs permis de mettre en évidence des difficultés dans la définition et l'estimation des besoins.

7- L'ASSAINISSEMENT, POLITIQUE STRUCTURANTE À FORTS ENJEUX SUR LE TERRITOIRE

L'assainissement désigne l'ensemble des moyens de collecte, de transport et de traitement des eaux usées avant leur rejet dans le milieu naturel (rivières, lacs, mer, sols, ...). Il constitue un enjeu de protection des populations et de l'environnement et répond à des exigences réglementaires.

Il existe deux systèmes d'assainissement, l'assainissement collectif et l'assainissement individuel. L'assainissement collectif (communément appelé tout-à-l'égout) permet l'évacuation et le traitement des eaux usées par un réseau public. Les eaux usées collectées sont acheminées vers des unités de traitement (stations d'épuration, lagunes, ...) où elles sont épurées avant d'être rejetées dans la nature. Les boues restantes peuvent servir d'épandage en agriculture ou être brûlées, avec ou sans méthanisation. Les réseaux collectifs peuvent être séparatifs, c'est-à-dire collecter séparément les eaux de pluie et les eaux usées, ou unitaires.

Dans les zones d'habitat dispersé, l'assainissement individuel dit autonome consiste à traiter les eaux usées directement sur la parcelle concernée.

7.1- Le réseau

7.1.1- Le réseau non collectif

Le contrôle de ces installations est de la compétence des collectivités ou de leurs établissements de coopération intercommunale qui sont tenus de mettre en place un service public d'assainissement non collectif (SPANC), dont l'objectif est de garantir le respect des contraintes environnementales et d'éviter les risques de pollution des eaux souterraines. Le SPANC de Thonon agglomération assure le contrôle de conformité des installations nouvelles et le contrôle du fonctionnement des installations existantes, ainsi que leur suivi administratif. Toute habitation n'ayant pas accès au réseau collectif est obligatoirement abonnée à ce service.

7.1.2- Le réseau collectif

Le réseau public de collecte de Thonon agglomération s'étend sur plus de 700 km et dessert près de 94 % des foyers situés en zone d'assainissement collectif.

Les eaux usées sont acheminées vers quatre unités de traitement :

- la station d'épuration (STEP) du Bas-Chablais à Douvaine, exploitée en régie, collecte les effluents de douze communes. Les analyses environnementales menées en 2017 ainsi que les indicateurs de rendement ont permis de constater la conformité de l'équipement ;
- la station d'épuration de Thonon-les-Bains collecte les effluents de dix communes ; elle est la propriété du syndicat d'épuration des régions de Thonon-les-Bains et Évian-les-Bains (SERTE) qui en a délégué la gestion à la société SAUR ;
- la station d'épuration de Fessy et Lully, gérée en régie connaît des difficultés de fonctionnement avec un volume de traitement qui s'avère parfois supérieur au volume maximal autorisé et présente des rejets de phosphore supérieurs aux normes réglementaires ; elle pourrait être amenée à disparaître ;
- la lagune de Brenthonne, exploitée en régie, fonctionne conformément à la réglementation.

Un diagnostic du système d'assainissement qui avait été initié par la CCBC en 2015 a été élargi à 24 communes (hors Thonon-les-Bains) dès 2017. Après un état des lieux préliminaire, des campagnes de mesures et des investigations complémentaires, la réflexion sur les solutions envisageables a permis d'élaborer, en décembre 2019, un programme de travaux. Celui-ci s'articule autour de ces objectifs : améliorer le fonctionnement du système par temps sec et par temps de pluie, réduire les rejets d'eaux usées brutes au milieu naturel, améliorer le traitement des eaux usées et améliorer la gestion et l'exploitation du réseau de collecte.

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) est la traduction financière de ce programme de travaux. Il intègre par ailleurs les priorités qui avaient été retenues par la ville de Thonon-les-Bains avant le transfert de la compétence assainissement à l'agglomération. Le diagnostic en cours du réseau sur cette commune, qui devrait être finalisé en juin 2021, pourra amener le PPI à évoluer à la fois en montant et dans la priorisation des travaux.

7.2- Les investissements envisagés

Le PPI existant porte sur les exercices 2019 à 2028 et prévoit un montant total d'investissement de 60,5 M€ en dépenses et près de 11 M€ en recettes. Il distingue renouvellement et amélioration du réseau, travaux de raccordement de la STEP Lully à celle de Douvaine, travaux en lien avec la programmation des communes, travaux sur les STEP, réfection des postes de relèvement, achats de véhicules et matériels, une enveloppe « divers » et à compter de 2028 une campagne d'entretien.

Le montant des dépenses prévues en 2019 était de 4,7 M€, diminué des recettes à hauteur de 860 k€ soit un total net programmé de 3,8 M€ HT. Au titre de cet exercice, l'intercommunalité a payé 2,6 M€ de travaux, soit un peu plus de la moitié des prévisions. Pour 2020, la programmation indiquait 6,1 M€ en dépenses et 1 M€ en recettes. Au titre de cet exercice, la réalisation en dépenses a été de 2,1 M€, soit un peu plus du tiers des prévisions, et en recettes la communauté a perçu 2,6 M€ correspondant essentiellement à des emprunts (2,5 M€).

Les investissements prévus en 2019 et 2020 n'ont donc pas été réalisés en totalité et le PPI n'a pas été actualisé pour tenir compte de ces retards. Il ressort toutefois des échanges avec les services de l'agglomération qu'à ce stade, il constitue davantage une ambition, un document de travail, qu'un outil opérationnel approuvé par les élus. Le PPI sera donc amené à évoluer de manière itérative.

En effet, pour le mettre en œuvre, l'établissement doit d'abord homogénéiser la politique assainissement sur tout son territoire et structurer son organisation. Les trois entités fusionnées possédaient en effet un réseau très hétérogène et n'avaient pas la même maturité dans le pilotage de la politique, ni les mêmes priorités et méthodes de travail. Les choix techniques (notamment entre réseaux séparatifs et réseaux unitaires) et d'organisation du travail (équipes d'exploitation distinctes du bureau d'études pour les gros travaux, liens avec la gestion de l'eau) doivent être posés et mis en œuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que suite aux conclusions du schéma directeur, le réseau séparatif sera privilégié sur une partie du réseau représentant 2,7 km, hors Thonon-les-Bains dont le diagnostic n'est pas finalisé. Par ailleurs, la séparation des missions entre la gestion du réseau et le bureau d'études a été validée en conseil communautaire en mai 2021.

L'agglomération doit par ailleurs calibrer et stabiliser ses effectifs dans un contexte local contraint par la proximité avec la Suisse, ce qui conditionnera en partie le niveau d'externalisation à retenir.

Aucune prospective budgétaire ne permet de valider la soutenabilité financière du PPI. L'impact éventuel sur les tarifs n'a pas non plus été mesuré.

Au moment du transfert de la compétence assainissement à l'agglomération, la ville de Thonon-les-Bains a conservé l'excédent de son budget assainissement de 937 k€, comme elle en avait la faculté¹¹⁴, et a transféré un encours de dette de 815 k€. Cela a privé Thonon agglomération d'une ressource pour son programme de travaux, alors même que ces excédents avaient été constitués grâce à des recettes affectées.

L'excédent d'investissement fin 2020 est de 987 k€ et l'excédent d'exploitation est de 19,9 M€¹¹⁵. Celui-ci pourrait être affecté à l'investissement, compte tenu de l'importance des investissements prévus.

L'exécution budgétaire montre par ailleurs un défaut dans la prévision et un déficit de pilotage.

L'analyse des recettes d'exploitation montre que le montant des redevances provenant des raccordements au service de l'assainissement collectif a mal été évalué. L'exécution des dépenses d'exploitation est, en moyenne sur la période, inférieure à la moitié des prévisions. En investissement, l'important décalage entre les subventions prévues et les recettes perçues est de nature à remettre en cause le bienfondé des crédits ouverts. Pour ce qui est des dépenses, les taux d'exécution reflètent une prévision surévaluée.

Compte tenu de sa capacité d'autofinancement, le budget annexe dispose, même après remboursement de l'annuité de sa dette, d'un financement propre disponible satisfaisant. Toutefois, si le PPI avait été exécuté conformément aux prévisions, l'intercommunalité aurait dû recourir à l'emprunt.

¹¹⁴ DGCL Guide pratique de l'intercommunalité.

¹¹⁵ Source : compte administratif 2020 provisoire.

Tableau 43 : De l'autofinancement à la capacité de financement du budget annexe

En €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
CAF brute	3 701 802	8 043 394	6 728 103	34,8 %
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	1 002 199	1 376 410	925 5	- 3,9 %
= CAF nette ou disponible (C)	2 699 603	6 666 984	5 802 108	46,6 %
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	581 046	1 346 622	555 912	- 2,2 %
= Financement propre disponible (C+D)	3 280 648	8 013 606	6 358 020	39,2 %
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	119,8 %	270,2 %	241,2 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 737 324	2 965 616	2 635 557	- 1,9 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	542 339	5 046 005	3 720 477	161,9 %

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

Au regard des éléments exposés ci-dessus, le budget annexe dispose d'une réelle capacité d'endettement.

Tableau 44 : L'encours de la dette

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
= Encours de dette au 31 décembre	7 058 212	7 410 343	6 482 362	- 4,2 %
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	1,9	0,9	1,0	

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

La chambre invite l'agglomération à faire valider son PPI par les élus, à le mettre à jour et à élaborer une prospective financière permettant de s'assurer de sa soutenabilité financière.

7.3- Le fonctionnement du service assainissement

La politique assainissement relève du service « eau et assainissement », rattaché à la direction des services techniques. L'organigramme actuel comprend trois équipes : exploitation / études et travaux / abonnés.

Les anciennes entités avaient des organisations très différentes, notamment en termes de polyvalence des personnels (eau / assainissement ; exploitation / études et travaux). L'harmonisation territoriale n'étant pas encore aboutie, l'agglomération n'est pas en mesure de positionner chaque agent dans l'organigramme existant. Un organigramme cible avec des projections d'évolution à l'horizon 2022 a été transmis à l'équipe de contrôle. Il fait apparaître des créations et des redéfinitions de postes qui devront être validées politiquement et présentées devant les instances représentatives du personnel. Elles devront s'accompagner de la définition de fiches de postes pour chaque métier.

En réponse, l'ordonnateur précise avoir adopté une nouvelle organisation et un effectif cible de 85 agents le 25 mai 2021, dont 63 pourvus à la date du 5 juillet 2021.

Le manque d'encadrement intermédiaire, bien repéré par l'agglomération, a conduit au recrutement d'un responsable du service en mai 2020 et d'un responsable de bureau d'étude qui doit arriver début 2021.

Comme cela été évoqué précédemment, la réglementation relative à la commande publique est insuffisamment respectée, bien que connue, ce qui traduit un manque de moyens humains et un déficit de portage managérial.

Comme précisé ci-dessus, la STEP de Thonon-les-Bains est la propriété du syndicat d'épuration des régions de Thonon-les-Bains et Évian-les-Bains (SERTE) qui en a délégué la gestion à la société SAUR. Elle gère des ouvrages (déversoirs d'orages et stations de relèvement) très imbriqués territorialement avec ceux gérés par la STEP de Douvaine. Il ressort des échanges avec l'agglomération qu'une plus grande collaboration institutionnelle permettrait d'optimiser les moyens techniques et humains. C'est dans cette perspective que l'EPCI s'est par ailleurs rapproché de l'agglomération d'Annemasse.

7.4- Conclusion intermédiaire

La compétence assainissement fait apparaître des projets d'investissement à hauteur de 60 M€. Bien qu'un programme pluriannuel d'investissement ait été élaboré, celui-ci n'est pas mis à jour et sa soutenabilité financière et humaine n'a pas été évaluée. Pour le mettre en œuvre, l'établissement devra d'abord homogénéiser la politique assainissement sur tout son territoire et structurer son organisation.

Il devra par ailleurs calibrer et stabiliser ses effectifs dans un contexte local contraint par la proximité avec la Suisse, ce qui conditionnera en partie le niveau d'externalisation à retenir.

8- LA GESTION DE LA PÉRIODE DE CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19

8.1- L'organisation du travail

Lors de la première phase de la crise au printemps 2020, l'agglomération n'était pas préparée au télétravail, tant en termes d'outils (serveurs et portables) que d'organisation. Afin de progresser dans cette pratique, deux questionnaires ont été envoyés aux personnels. La synthèse en a été présentée en septembre 2020. Les taux de réponse ont été de 41 % (109 personnes) et de 32 % (87 personnes).

Les agents font état des difficultés matérielles rencontrées, notamment le manque de dématérialisation et les problèmes d'accès au réseau. Il existe une attente forte de ceux dont les missions permettraient de bénéficier du télétravail, sous réserve d'un accompagnement à l'appropriation des outils, de l'organisation de temps d'animation et du maintien du lien au sein des équipes. Par ailleurs, cela soulève des questions d'équité entre les services. Pour les encadrants, les difficultés du management à distance sont soulignées.

Suite à ces enquêtes, quatre ateliers de travail ont été programmés. Ils concernent l'organisation du travail à distance, l'usage des outils collaboratifs numériques, l'organisation et l'usage des locaux, l'équité et la reconnaissance. Ils doivent permettre d'aboutir à une charte du télétravail.

Lors de la deuxième vague de COVID, le travail à distance a concerné une cinquantaine de personnes. L'établissement considère qu'il n'y a pas eu d'impact sur l'activité des services. À l'occasion du comité de direction hebdomadaire, un point d'actualité sur la COVID a permis d'adapter les modalités de travail en temps réel.

Une prime exceptionnelle « COVID » de 250 à 1 000 € a été attribuée aux personnels présents pendant le premier confinement pour un montant total de 38,5 k€.

8.2- Les conséquences financières de la crise sanitaire

Tableau 45 : Impact financier de la crise sanitaire en 2020

En €	Baisse de dépenses	Dépenses supplémentaires	Baisse de recettes	Aides extérieures
Budget principal		953 680	- 384 825	273 635
Budget déchets OM	- 5 000	163 736	- 130 000	5 000
Budget mobilité	- 150 000		- 232 333	
Budget funiculaire	- 10 000		- 43 536	
Budget transport scolaire	- 173 043	750		
Budget LLA			- 8 549	
Budget développement éco.				
Budget assainissement		18 110		
Budget eau		216		
Budget berges				
Total	- 338 043	1 136 492	- 799 244	278 635
Coût global net				1 319 058

Source : Thonon agglomération

L'agglomération estime le coût net de la crise sanitaire à 1,3 M€ pour l'exercice 2020 (détail joint en annexe n° 4), tous budgets confondus, ce qui représente 1,4 % de son budget prévisionnel consolidé de fonctionnement¹¹⁶. Elle n'a pas mobilisé le compte d'étalement de charges mis en place par l'État, la section de fonctionnement étant, selon elle, en mesure de les assumer.

Par ailleurs, elle constate des retards dans son activité, principalement en investissement, en raison du décalage du deuxième tour des élections qui a conduit au report de certaines décisions et de la baisse d'activité des prestataires lors du premier confinement.

8.3- Les dispositifs de soutien mis en place à destination des habitants et du tissu économique

Tableau 46 : Principaux dispositifs de soutien mis en place en 2020

Dispositif	Budget	Coût (en k€)	Commentaires
Subvention Fonds régional d'urgence (FRU)	Principal	179	
Avance remboursable FRU	Principal	179	
Banque alimentaire	Principal	45	Soutien à la filière agricole
Aide aux hôpitaux du Léman	Principal	7	
Aide EHPAD Les érables	Principal	6	
Aide EHPAD La roselière	Principal	6	
Suppression du loyer Sport Léman	Principal	5	3 mois d'avril à juin
Baisse de cotisation Versement mobilité	Mobilité	134	Avril à décembre
Annulation de loyers pour des entreprises	LLA	7	3 mois d'avril à juin
TOTAL		568	

Source : Thonon agglomération

¹¹⁶ 91 377 k€.

Parmi les impacts financiers de la crise sanitaire de 2020, 568 k€ concernent des dispositifs de soutien aux habitants et au tissu économique local.

8.4- Conclusion intermédiaire

Lors du premier confinement l'agglomération n'était pas prête pour une mise en œuvre massive du télétravail.

L'impact financier de la crise sanitaire de la COVID 19 est estimé à 1,3 M€, dont 568 k€ d'aides au tissu économique et aux habitants.

9- ANNEXES

9.1- ANNEXE 1 : Attributions de compensation

Tableau 47 : Attributions de compensation versées en 2018

Communes	AC 2016 Délibération 2017.158	Cotisation participation	Mobilité - Sibat	Tourisme	Transport scolaire	Funiculaire	Charges transférées	Total AC à verser
ALLINGES	479 997,00		56 327,74		51 072,00		107 399,74	372 597,26
ARMOY	43 283,00						-	43 283,00
CERVENS	63 990,00						-	63 990,00
DRAILLANT	7 816,00						-	7 816,00
LE LYAUD	45 106,00						-	45 106,00
ORCIER	140 917,00						-	140 917,00
PERRIGNIER	439 816,00						-	439 816,00
ANTHY-SUR-LÉMAN	529 407,00		40 721,74				40 721,74	488 685,26
BALLAISION	60 242,00						-	60 242,00
BONS-EN-CHABLAIS	743 919,00						-	743 919,00
BRETHONNE	88 362,00						-	88 362,00
CHENS-SUR-LÉMAN	52 958,00						-	52 958,00
DOUVAINE	673 192,00			39 677,00			39 677,00	633 515,00
EXCENEVEX	67 902,00			24 368,00	1 722,48		26 090,48	41 811,52
FESSY	61 950,00						-	61 950,00
LOISIN	65 651,00						-	65 651,00
LULLY	58 447,00						-	58 447,00
MARGENCEL	578 435,00		31 028,94		61 976,00		93 004,94	485 430,06
MASSONGY	458,00						-	458,00
MESSERY	27 565,00						-	27 565,00
NERNIER	11 990,00						-	11 990,00
SCIEZ	187 774,00			166 354,00			166 354,00	21 420,00
VEIGY FONCENEX	78 478,00						-	78 478,00
YVOIRE	156 498,00			80 000,00	1 436,30		81 436,30	75 061,70
THONON-LES-BAINS	13 132 492,00	1 048 082,66	457 427,75			182 689,51	1 688 199,92	11 444 292,08
TOTAL	17 796 645,00	1 048 082,66	585 506,17	310 399,00	116 206,78	182 689,51	2 242 884,12	15 553 760,88

Source : Délibération 2017.391 du 19 décembre 2017.

Tableau 48 : Attributions de compensation versées en 2019

Communes	AC 2018 Délibération 2017.391	Ski	RAM ¹¹⁷	Culture	Le Mole	Majoration	Minoration	Total AC à verser
ALLINGES	372 597,26	1 857,43	5 928,33			7 785,76		380 383,02
ARMOY	43 283,00	187,13	1 077,88	5 977,10		7 242,11		50 525,11
CERVENS	63 990,00	415,84	898,23	5 848,66		7 162,73		71 152,73
DRAILLANT	7 816,00	166,34	1 077,88			1 244,22		9 060,22
LE LYAUD	45 106,00	511,88	2 155,76			2 667,64		47 773,64
ORCIER	140 917,00	303,96	1 437,17	5 512,39		7 253,52		148 170,52
PERRIGNIER	439 816,00	657,43	3 772,57	7 369,00		11 799,00		451 615,00
ANTHY-SUR-LÉMAN	488 685,26							488 685,26
BALLAISON	60 242,00							60 242,00
BONS-EN-CHABLAIS	743 919,00							743 919,00
BRETHONNE	88 362,00							88 362,00
CHENS-SU- LÉMAN	52 958,00							52 958,00
DOUVAINE	633 515,00							633 515,00
EXCENEVEX	41 811,52							41 811,52
FESSY	61 950,00							61 950,00
LOISIN	65 651,00							65 651,00
LULLY	58 447,00							58 447,00
MARGENCEL	485 430,06							485 430,06
MASSONGY	458,00							458,00
MESSERY	27 565,00							27 565,00
NERNIER	11 990,00							11 990,00
SCIEZ	21 420,00							21 420,00
VEIGY FONCENEX	78 478,00							78 478,00
YVOIRE	75 061,70							75 061,70
THONON-LES-BAINS	11 444 292,08				128 000,00		128 000,00	11 316 292,08
TOTAL	15 553 760,88	4 100,01	16 347,82	24 707,15	128 000,00	45 154,98	128 000,00	15 470 915,86

Source : délibération n°2019.389 du 23 avril 2019.

¹¹⁷ Relais assistants maternels.

Tableau 49 : Attributions de compensation versées en 2020

COMMUNES	AC 2019 Délibération 2019.389	Minoration	TOTAL AC À VERSER
ALLINGES	380 383,02	122 718,02	257 665,00
ARMOY	50 525,11	36 234,11	14 291,00
CERVENS	71 152,73	30 447,73	40 705,00
DRAILLANT	9 060,22	20 509,22	- 11 449,00
LE LYAUD	47 773,64	44 329,64	3 444,00
ORCIER	148 170,52	28 352,52	119 818,00
PERRIGNIER	451 615,00	58 050,00	393 565,00
ANTHY-SUR-LÉMAN	488 685,26	78 594,26	410 091,00
BALLAISION	60 242,00	41 448,00	18 794,00
BONS-EN-CHABLAIS	743 919,00	154 959,00	588 960,00
BRETHONNE	88 362,00	26 704,00	61 658,00
CHENS-SUR-LÉMAN	52 958,00	152 902,00	- 99 944,00
DOUVAINE	633 515,00	163 098,00	470 417,00
EXCENEVEX	41 811,52	33 751,52	8 060,00
FESSY	61 950,00	23 850,00	38 100,00
LOISIN	65 651,00	45 619,00	20 032,00
LULLY	58 447,00	19 223,00	39 224,00
MARGENCEL	485 430,06	63 431,06	421 999,00
MASSONGY	458,00	40 549,00	- 40 091,00
MESSERY	27 565,00	70 471,00	- 42 906,00
NERNIER	11 990,00	21 198,00	- 9 208,00
SCIEZ	21 420,00	166 208,00	- 144 788,00
VEIGY FONCENEX	78 478,00	104 700,00	- 26 222,00
YVOIRE	75 061,70	28 312,70	46 749,00
THONON LES BAINS	11 316 292,08	1 146 767,08	10 169 525,00
TOTAL	15 470 915,86	2 722 426,86	12 748 489,00

Source : délibération n°2020.764 du 25 février 2020

9.2- ANNEXE 2 : Les ressources institutionnelles

Tableau 50 : Ressources institutionnelles

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	6 593 229	6 571 263	6 373 129	- 2,2 %
Autres dotations (DGD)	0	15 000	5 000	
FCTVA	0	0	839	
Participations	3 744 437	6 056 095	6 537 709	32,1%
<i>Dont État</i>	54 296	18 041	113 340	44,5%
<i>Dont régions</i>	128 420	2 266 203	3 936 283	N.S
<i>Dont départements</i>	1 780 150	2 293 548	221 122	- 64,8%
<i>Dont communes</i>	155 994	47 075	205 852	14,9%
<i>Dont groupements</i>	148 261	0	11 197	- 72,5%
<i>Dont autres</i>	1 477 315	1 431 228	2 049 914	17,8%
Autres attributions et participations	708 378	606 961	3 093 408	109,0%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	701 681	556 262	580 758	- 9,0%
<i>Dont autres</i>	6 697	50 699	2 512 650	N.S
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	11 046 044	13 249 318	16 010 085	20,4%
<i>Dont budgets annexes</i>	1 380 546	1 546 679	2 365 254	30,9%

Source : Comptes de gestion – retraitement CRC

9.3- ANNEXE 3 : Les conséquences financières de la crise sanitaire de la covid-19

Tableau 51 : Impact financier de la crise sanitaire en 2020

En €	Baisse dépenses	Dépenses supplémentaires	Baisse recettes	Aides extérieures
Budget principal		953 680	- 384 825	273 635
<i>Dont Fiscalité – TASCOM - CFE</i>			<i>- 300 000</i>	
<i>Dont Acquisition de produits d'entretien, protections jetables, gel...</i>		<i>2 402</i>		
<i>Dont Chantier base Sciez – Coût immobilisation installation</i>		<i>20 137</i>		
<i>Dont Écrans de protection</i>		<i>5 213</i>		
<i>Dont Réunion visio + vidéo</i>		<i>4 587</i>		
<i>Dont Organisation conseil communautaire Margencel</i>		<i>24 193</i>		
<i>Dont Acquisitions Masques réutilisables</i>		<i>168 564</i>		
<i>Dont Masques réutilisables Remboursement par les communes</i>				<i>78 606</i>
<i>Dont Masques réutilisables Subvention Préfecture</i>				<i>64 000</i>
<i>Dont Fonds régional (FRU) aide éco Subvention versée</i>		<i>179 008</i>		
<i>Dont Fonds régional (FRU) aide éco Avance remboursable</i>		<i>179 008</i>		
<i>Dont Banque alimentaire</i>		<i>44 752</i>		
<i>Dont Prime agents codiv-19</i>		<i>18 350</i>		
<i>Dont Aide exceptionnelle hôpitaux du Léman</i>		<i>7 000</i>		
<i>Dont Aide exceptionnelle EHPAD Les Érables</i>		<i>6 200</i>		
<i>Dont Aide exceptionnelle HPAD La Roselière</i>		<i>6 200</i>		
<i>Dont suppression loyer sport Léman</i>			<i>- 4 825</i>	
<i>Dont abondement complémentaire CIAS</i>		<i>200 000</i>		
<i>Dont Matériel pour télétravail</i>		<i>3 061</i>		
<i>Dont Abonnements téléphoniques</i>		<i>3 989</i>		
<i>Dont intérim - activ</i>		<i>1 037</i>		
<i>Dont Marché de travaux Vidéoprotection</i>				
<i>Dont Portage EPF DUP Gare de Bons</i>		<i>1 956</i>		
<i>Dont RAM + ludothèque</i>		<i>2 050</i>		
<i>Dont CAF Subvention</i>				<i>76 821</i>
<i>Dont CLSH - Impacts sur organisation vacances été</i>				<i>34 858</i>
<i>Dont travaux Via Rhona - phase préparation plus longue</i>		<i>70 855</i>		
<i>Dont SPS Covid</i>		<i>150</i>		
<i>Dont Dispositif exceptionnel de solidarité aux collectivités CD74</i>				<i>19 349</i>
<i>Dont étude Stratorial</i>		<i>4 968</i>		
Budget déchets OM	- 5 000	163 736	- 130 000	5 000
<i>Dont prime codiv-19</i>		<i>18 625</i>		
<i>Dont Travaux déchetterie Bons- Mesures Covid</i>		<i>13 881</i>		
<i>Dont Marchés déchetteries - Prestations non effectuées lors fermeture établissements</i>		<i>100 000</i>		
<i>Dont Marchés déchetteries –indemnisation immobilisation matériel</i>		<i>12 700</i>		

Rapport d'observations définitives – Thonon agglomération

En €	Baisse dépenses	Dépenses supplémentaires	Baisse recettes	Aides extérieures
<i>Dont Baisse du cout de reprise des matériaux</i>			-112 000	
<i>Dont Baisse de la revente des matériaux</i>			- 18 000	
<i>Dont matériel télétravail</i>		306		
<i>Dont abonnements téléphoniques</i>		2 102		
<i>Dont Acquisition masques, produits divers</i>		8 527		
<i>Dont masques COVID</i>		7 596		
Budget mobilité	- 150 000		- 232 333	
<i>Dont baisse cotisations entreprises</i>			- 133 983	
<i>Dont baisse dépenses moindre activité baisse recettes commerciales</i>	- 150 000		- 98 350	
Budget funiculaire	- 10 000		- 43 536	
Budget transport scolaire	- 173 043	750		
<i>Dont Baisses charges d'exploitation</i>	- 173 043			
Budget LLA			- 8 549	
Budget assainissement		18 110		
Budget eau		216		
Total	-338 043	1 136 492	- 799 244	278 635
Coût global net				1 319 058

Source : Thonon agglomération

THONON agglomération

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

P	VP	SG	Greffé	RHF	Sec P
	Ju				

Date arrivée : 27 DEC. 2021

PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Charge COM	Charge mission	Sec PS



Allinges Anthy-sur-Léman Armoy Ballaison Bons-en-Chablais
Brenthonne Cervens Chens-sur-Léman Douvaine Draillant Excenevex
Fessy Loisin Lully Le Lyaud Margencel Massongy Messery Nernier
Orcier Perrignier Sciez-sur-Léman Thonon-les-Bains Veigy-Foncenex Yvoire

Le Président à :

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
124 BOULEVARD VIVIER-MERLE
69503 LYON CEDEX 3

Objet : Réponse écrite à vos observations

A 2 1 1 4 5 0

Affaire suivie par : Christophe ARMINJON

Président

Tél. : 04.50.31.25.00

N/Réf. : EM/2021.015086

Lettre RAR + courriel

Ballaison, le 22 DEC. 2021

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance des observations définitives de votre Chambre à la suite du contrôle des comptes et de la gestion de Thonon-Agglomération pour les exercices 2017 et suivants.

A titre liminaire, je tiens à souligner le fait que je partage pleinement votre analyse s'agissant des conditions dans lesquelles Thonon Agglomération a été créée, savoir sans consensus politique préalable et à partir d'un découpage territorial sans rapport avec les réalités du bassin de vie dont le cœur urbain est constitué des 3 pôles que sont les villes de Thonon-les-Bains, Evian-les-Bains et Publier. Cet état de fait s'est encore révélé extrêmement prégnant à l'occasion de la procédure de retrait-adhésion conduite par cette dernière, procédure qui s'est soldée, contre toute attente, par un avis défavorable de la CDCI et un positionnement pour le moins effacé du représentant de l'Etat. Il est difficile dans ces conditions de reprocher aux élus de Thonon Agglomération une absence de vision politique alors qu'ils se sont clairement prononcés à cette occasion pour une mise en cohérence des limites administratives de l'EPCI.

Pour le surplus, votre rapport appelle de ma part les réponses qui suivent.

En premier lieu, s'agissant des documents structurants prévus par les textes et qui feraient encore défaut à Thonon Agglomération, je vous confirme les lignes directrices énoncées lors de mon audition du 25 février 2021, savoir :

- 1- Adoption et mise en œuvre d'une **Charte de Gouvernance**, selon délibération du Conseil communautaire de juillet 2021 ;

Toute correspondance devra être adressée impersonnellement à Monsieur le Président

Thonon Agglomération

2, place de l'Hôtel de Ville – BP 80114 - 74207 Thonon-les-Bains Cedex

Tél. 04 50 31 25 00 - accueil@thononagglo.fr - www.thononagglo.fr

- 2- Lancement de la définition et de la rédaction de notre **Projet de Territoire** en octobre 2021 à la suite de l'attribution de la mission d'assistance à maître d'ouvrage ; le diagnostic est en cours, l'objectif étant une approbation au second semestre 2022. Cette démarche va, sans conteste, aboutir à une refonte des statuts de l'EPCI, en droite ligne avec la situation que j'ai décrite dans mon propos liminaire, un second axe visant à unifier les politiques intercommunales de manière à garantir les solidarités et l'équité indispensables à tout processus de coopération intercommunale.
- 3- Une présentation du diagnostic financier agrégé du territoire a été réalisée en Bureau Elargi (ensemble des maires et vice-présidents) le 04 mai 2021. Le livrable est attendu au premier trimestre 2022, dans la perspective de la signature d'un **Pacte Financier et Fiscal** à la suite du Projet de Territoire.

Thonon Agglomération travaille donc bien désormais sur le fond et vise à dépasser la simple addition des schémas directeurs.

En deuxième lieu, je confirme le processus engagé pour plus d'intégration et de mutualisation. L'année 2021 se conclut en effet par une collaboration active avec la ville centre en matière d'achats : 6 groupements de commande déjà régularisés et un ajustement systématique des durées de marchés en cours pour une convergence lors des renouvellements.

Les services fonctionnels des deux entités travaillent désormais régulièrement à plus d'efficacité, notamment en matière de recrutement, d'urbanisme, d'informatique et de finances, mais également sur des politiques de service à la population (culture, sport, ...). Des conventions de mise à disposition de services entre la ville centre et l'agglomération seront régularisées chaque fois que nécessaire.

En troisième lieu et dernier, et sans être exhaustif, il me paraît important de citer les principaux chantiers techniques entamés depuis fin 2020. Il en est ainsi de la politique d'achat traduite au sein d'une nomenclature effective en janvier 2022. Le regroupement en 26 familles d'achats garantira la mise en concurrence, notamment grâce à une meilleure computation des seuils et une adaptation des procédures.

Le travail préparatoire à la gestion des temps de travail connaîtra un déploiement courant 2022. La bonne gestion des astreintes est en voie de finalisation.

Les correctifs comptables et budgétaires sont intégrés à la procédure budgétaire 2022.

Toutefois, le rythme et la bonne fin de ces évolutions dépendront des capacités de l'agglomération à pourvoir les emplois figurant aux organigrammes cibles dont le dernier a été arrêté le 21 décembre 2021.

Espérant vous avoir éclairé sur la volonté et les orientations du nouvel exécutif que j'ai l'honneur d'animer,

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes considérations distinguées.



Christophe ARMINJON,
Président

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

A 211430

P	VP	SG	Greffe	RHF	Sec P
---	----	----	--------	-----	----------

Jean NEURY

Date arrivée : 21 DEC. 2021

Veigy-Foncenex le 14 décembre 2021

207, chemin de la Cornette
74140 Veigy-Foncenex

PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé Région	Sec PS

124 Boulevard Vivier-Merle. CS 23 624
69503 LYON CEDEX 3

Objet : Observations définitives des exercices 2017 et suivants Thonon Agglomération ; ref : D212495

Réponse de Jean Neury, Président de Thonon Agglo du 01/01/2017 au 15/07/2020

Recommandé avec AR

Monsieur Le Président,

Par lettre recommandée datée du 18/11/2021 et reçue à mon domicile le 22/11/2021, vous m'avez notifié les observations définitives relatives au contrôle de la CRC (ref : D212495). Conformément à votre courrier, je vous adresse, ci-dessous, une réponse écrite à ces observations.

En premier, je tiens à souligner que ce contrôle s'est déroulé dans de bonnes conditions où chaque partie a pu apporter ses arguments et remarques.

Sur la synthèse (page 4/76 et 5/76), je veux souligner les compléments suivants :

1. La création de l'Agglomération de Thonon (25 communes) est atypique dans le paysage intercommunal français car la commune centre (40 % de la population de l'agglo) n'était pas en intercommunalité et s'était organisé en conséquence. Ainsi la commune centre n'était pas le catalyseur comme dans la plupart des nouvelles créations d'agglomérations en France alors que les 24 autres communes étaient en intercommunalité depuis plusieurs années. Cette singularité explique en grande partie le retard à la mise en place d'un projet de territoire et d'un pacte financier. Néanmoins le pacte politique validé par les 25 communes en fin 2016 a été respecté notamment sur la situation financière avec une dette maîtrisée, une pression fiscale maintenue et une gestion des ressources humaines harmonisée avec des agents venant de 3 collectivités locales avec des historiques différentes..
2. Sur l'absence de schéma de mutualisation, la commune centre (40 % de la population) n'a pas transféré les emplois nécessaires pour les fonctions de support et d'expertises. En prenant en compte les difficultés constantes de recrutements dans notre zone de vie chère non reconnue injustement par l'Etat, l'Agglomération a dû s'organiser pour assurer le minimum dans les stratégies d'achat et de maintenance des services à la population notamment dans les interventions des agents des services de transport, d'assainissement et de distribution d'eau potable.

En complément des contrôles de la CRC sur les comptes et la gestion de l'agglomération nouvellement créée, j'émet le souhait qu'en parallèle soit diligenté un audit parlementaire sur les difficultés et incohérences dues à l'application stricte de la loi « NOTRE ». Ci-après je donne quelques exemples de contraintes ou d'interprétations différentes par les services de légalité dans l'application de cette loi lors de la création de l'agglomération :

1. contestation par l'Etat de notre procédure de création de l'OTI (office de tourisme intercommunal) entraînant un retard de presque 1 an dans sa mise en place alors que sur d'autres collectivités la position était plus souple.

2.obligation de reprise par l'agglomération du funiculaire de la ville centre sans tenir compte de l'accord des 2 partenaires concernés pour le statu quo.

3. sur les ZAE (zones activités économiques), les positions de l'Etat sur les compétences de l'Agglomération en voirie sont différentes entre les départements de l'Ain et de Hte Savoie.

4. difficultés nombreuses, dues à la non prise en compte de la situation locale (1 syndicat et plusieurs communes producteurs d'eau), pour la reprise obligatoire de la compétence « eau potable ».

5. Sur la mise en œuvre de projets, recours le dernier jour (un 24 décembre) du délai légal, sur le PC de la « Base nautique de Sciez » et de la création d'un ponton accessible pour les handicapés d'où des incidences sur les marchés et les travaux en tenant compte que la base nautique devait être opérationnelle durant l'été. Un autre exemple est les retards inadmissibles pour les extensions des ZAE des Bracots à Bons et Plan-Bois à Perrignier : avec les changements de procédure de demande de « déclaration (délai d'instruction 6 mois) reclassifiée en « autorisation » (délai 1 an) » en dernière minute et des négociations longues sur les mesures de compensation, les entreprises désireuses d'acquiescer des terrains pour développer leurs activités ont dû attendre au moins 6 ans pour certaines alors que les intercommunalités avaient budgété dès le départ les montants nécessaires pour les travaux. Il faut noter que les terrains aménagés lors de ces extensions ont été commercialisés en 2 ans d'où la nécessité de revoir les délais trop longs des autorisations administratives des extensions de nos ZAE.

Ainsi les Parlementaires pourraient améliorer la loi en introduisant un soupçon de souplesse et de possibilité d'expérimentation en fonctions des territoires et des spécificités locales. Bien entendu il serait nécessaire de faire un bilan des résultats obtenus dans un délai raisonnable pour mesurer l'impact des expérimentations locales et d'envisager éventuellement des améliorations de la loi.

En conclusion, la création de l'Agglomération n'a pas été facile pour les élus mais a été rendu possible grâce à la compétence et à la contribution sans faille de l'ensemble des cadres et des agents.

Tels sont, Monsieur le Président, les éléments complémentaires que je souhaitais porter à votre connaissance suite à la réception des observations définitives de la CRC des exercices 2017 et suivants lors de la création de l'agglomération de Thonon.

Vous en souhaitant bonne réception,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression la plus distinguée.

Jean NEURY



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

