



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

CLERMONT AUVERGNE MÉTROPOLE (Département du Puy-de-Dôme)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 octobre 2022.

Envoyé en préfecture le 04/04/2023

Reçu en préfecture le 04/04/2023

Publié le



ID : 063-216300194-20230321-2023_28-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
1 LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	6
2 PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ET DE SON ENVIRONNEMENT	7
2.1 Présentation générale	7
2.2 L'évolution de l'établissement public de coopération intercommunale	9
2.2.1 De la communauté d'agglomération à la communauté urbaine.....	9
2.2.2 De la communauté urbaine à la métropole	10
2.3 Le projet de territoire et les compétences exercées	11
2.3.1 Le projet de territoire	11
2.3.2 Les compétences déjà exercées par la communauté d'agglomération « Clermont Communauté ».....	12
2.3.3 Les nouvelles compétences transférées par les communes lors de la transformation en communauté urbaine	14
2.3.4 Les effets de l'accès au statut métropolitain.....	18
2.3.5 Bilan sur l'évolution du panier de compétences	19
3 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DES SERVICES	20
3.1 La gouvernance	20
3.1.1 Le conseil métropolitain et les indemnités des élus.....	20
3.1.2 Le bureau métropolitain.....	21
3.1.3 Les autres instances	22
3.2 L'organisation des services et le cabinet du président.....	22
4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	25
4.1 La gestion budgétaire	25
4.1.1 La préparation budgétaire	25
4.1.2 L'exécution budgétaire	26
4.2 La fiabilité des comptes	28
4.2.1 Le règlement budgétaire et financier	28
4.2.2 La concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif du comptable	29
4.2.3 Le transfert de propriété des immobilisations liées à l'exercice des compétences transférées, lors de l'évolution de l'intercommunalité en communauté urbaine puis métropole	29
4.2.4 La situation des immobilisations afférentes aux infrastructures de la ligne de tramway	30
5 LES RELATIONS ET L'INTÉGRATION FINANCIÈRE ENTRE LA MÉTROPOLE ET LES COMMUNES MEMBRES	31
5.1 Les mutualisations	31
5.1.1 Le cadre légal et réglementaire.....	31
5.1.2 Les services communs	33
5.1.3 Les mises à dispositions de services	33

5.2	L'impact financier des transferts de compétences	35
5.3	Le pacte financier et fiscal, et le diagnostic territorial	37
5.4	Le soutien financier consenti par la métropole au bénéfice de ses communes membres	39
5.4.1	La dotation de solidarité communautaire.....	39
5.4.2	Le fonds de soutien métropolitain et les fonds de concours métropolitain.....	40
5.4.3	Le financement des équipements communautaires de proximité	40
6	LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA MÉTROPOLE	41
6.1	La situation du budget principal	42
6.1.1	L'évolution des recettes de fonctionnement	42
6.1.2	L'évolution des dépenses de fonctionnement.....	44
6.1.3	Les effets de la crise sanitaire sur les dépenses et les recettes.....	46
6.1.4	Le niveau d'épargne brute et le financement des investissements.....	47
6.1.5	L'endettement consolidé.....	50
6.1.6	Le fonds de roulement et la trésorerie	52
6.2	Bilan sur la situation financière	53
6.2.1	Une tendance à la fragilisation clairement identifiée et un arbitrage en faveur de la hausse de la fiscalité	53
6.2.2	Des analyses prospectives à renforcer	55
6.2.3	Un risque de nouvelle dégradation de la situation financière du fait des chocs externes.....	56
7	LES BUDGETS RATTACHÉS RELATIFS À L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT.....	57
7.1	Les services publics de l'eau potable et de l'assainissement.....	57
7.2	La situation financière de la régie d'assainissement.....	59
7.3	La situation financière de la régie relative à l'eau	60
8	LA GESTION DES DÉCHETS	61
8.1	Le service public de la collecte et du traitement des déchets	61
8.2	La situation financière du budget annexe des déchets ménagers.....	64
9	LE BUDGET ANNEXE RELATIF AU STATIONNEMENT.....	66
9.1	Le mode de gestion des parcs et aires de stationnement.....	66
9.2	La situation financière du budget annexe de stationnement	67
10	LES RESSOURCES HUMAINES.....	69
10.1	Le pilotage de la fonction de gestion des ressources humaines	69
10.2	Les effectifs.....	70
10.3	Le temps de travail.....	73
10.4	Les absences au travail.....	74
10.5	Le régime indemnitaire	76
10.5.1	Le cadre légal.....	76
10.5.2	Le régime indemnitaire du personnel de la métropole.....	77
10.6	Les heures supplémentaires	80
10.7	La mise en place d'un cadre de télétravail	81
10.8	L'action sociale	82
10.9	Bilan du contrôle d'un échantillon de dossiers individuels d'agents.....	83
	ANNEXES	84

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de Clermont communauté, devenu Clermont Auvergne Métropole, pour la période couvrant les exercices 2015 et suivants. Le contrôle a notamment porté sur l'évolution institutionnelle de l'intercommunalité, les transferts de compétences et les efforts d'intégration communautaire, sur la fiabilité des comptes et l'évolution de la situation financière ainsi que sur la gestion des ressources humaines.

Depuis 2019, Clermont Auvergne Métropole est l'un des 22 établissements de coopération intercommunale possédant le statut métropolitain. La métropole emploie aujourd'hui près de 1 800 agents et son budget de fonctionnement est proche des 200M€. Avec 21 communes membres, le territoire de Clermont Auvergne Métropole compte un peu moins de 300 000 habitants, dont près de la moitié réside au sein de la ville centre de Clermont-Ferrand. Pôle d'équilibre de l'ouest de la région Auvergne Rhône Alpes, le territoire métropolitain est dynamique, accueillant en particulier un tissu universitaire et d'enseignement supérieur de première importance. Néanmoins, certains indicateurs comme le taux de chômage ou le taux de pauvreté attestent de l'existence de poches de fragilité sociale.

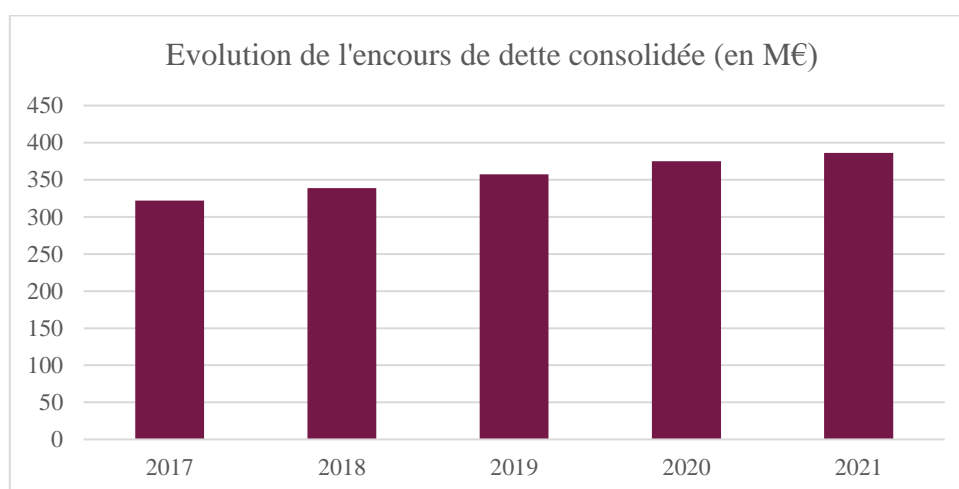
De profondes mutations ont affecté l'établissement au cours de la période contrôlée. Jusqu'à la fin de l'exercice 2016, Clermont Communauté était une communauté d'agglomération présentant un panier de compétences peu étoffé et une intégration limitée avec les communes membres. Au premier janvier 2017, la communauté d'agglomération s'est transformée en communauté urbaine adoptant sa dénomination définitive de Clermont Auvergne Métropole. Cette mutation institutionnelle a entraîné d'importants transferts de compétences des communes membres vers l'EPCI, désormais compétente à titre exclusif en matière de voirie sur l'ensemble de son territoire ou encore de gestion de l'eau et de l'assainissement. Près de 1 000 agents communaux ont été affectés par ces transferts. Puis, un an seulement après cette première transformation marquante, en application d'une disposition législative abaissant le seuil démographique requis, la communauté urbaine s'est transformée au 1^{er} janvier 2018 en métropole. Ce nouveau statut a permis à Clermont Auvergne Métropole d'enrichir ses domaines d'intervention de l'exercice de plusieurs compétences antérieurement exercées par le département du Puy-de-Dôme (dépossédé de sa clause de compétence générale).

La mutation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, puis en métropole et l'exercice effectif des compétences nouvellement transférées, ont profondément modifié les relations financières tissées entre les 21 communes du territoire et l'établissement. Ce dernier a notamment été amené à déployer, selon les situations et les souhaits des communes et au risque parfois d'y perdre en cohérence, différents processus de coopération et de mutualisation prévus par la loi. Sans surprise, le degré de mutualisation est plus abouti entre la métropole et la commune de Clermont-Ferrand. Enfin, le contrôle a révélé que les conséquences patrimoniales et comptables attachées aux transferts de compétences étaient à la clôture du contrôle de la chambre, encore bien loin d'avoir toutes été abordées et définitivement traitées.

Ces changements institutionnels et les transferts de compétences associés ont également sensiblement modifié le profil financier de l'EPCI. Clermont Auvergne Métropole s'est ainsi vite affirmé comme le premier investisseur public du territoire, avec un niveau de dépenses d'équipement ayant progressé de 30 M€ à près de 80 M€ par an. En dépit de la maîtrise des

principaux postes de dépenses de fonctionnement, la chambre note que la métropole dégage une épargne brute contenue au regard de ses ambitions en matière d'investissement. En conséquence, le financement des équipements a induit un recours important à l'emprunt, conduisant à ce que l'endettement consolidé de Clermont Auvergne Métropole se rapproche d'un encours de 400 M€ fin 2021. La situation financière de la métropole s'est ainsi effritée durant la période d'analyse, sans toutefois paraître compromise à court terme.

En fin d'année 2021, la métropole a adopté une programmation pluriannuelle des investissements, tablant sur une nouvelle croissance des dépenses d'équipement au cours des années à venir. En parallèle, l'EPCI a décidé d'augmenter nettement les taux des principales impositions levées à son profit. Le financement des programmes d'équipement continuera aussi de reposer, pour une part significative, sur le recours à l'emprunt. La chambre appelle à ce sujet la métropole à la prudence quant à l'évolution de son endettement, en appuyant ses arbitrages sur des analyses prospectives plus consistantes et plus solides.



Au surplus, il lui faut aussi développer l'évaluation de l'impact des projets d'investissement sur l'évolution des charges de fonctionnement.

En matière de gestion des ressources humaines, la chambre a noté de réels progrès depuis son précédent contrôle. Si la métropole s'est récemment conformée aux dispositions relatives au temps de travail des agents, la mise en œuvre en 2019, avec retard, du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ne respecte pas exactement le cadre réglementaire de référence et doit être en conséquence corrigée. Il est également demandé de mettre fin à diverses irrégularités, notamment quant à l'indemnisation des heures supplémentaires. Enfin, le niveau de l'absentéisme reste élevé malgré les mesures de prévention mise en œuvre. Il appartient à la métropole de poursuivre sa démarche d'analyse des causes de cette mauvaise performance, afin d'y remédier par un dispositif de mesures mieux adaptées, et donc plus efficaces.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Réinterroger l'intérêt métropolitain des équipements communautaires de proximité.

Recommandation n°2 : En lien avec les communes membres, procéder au transfert de propriété des biens utilisés dans le cadre des compétences transférées à la métropole.

Recommandation n°3 : En lien avec le SMTC-AC, reprendre les immobilisations inscrites au compte 2151 « Installations complexes spécialisées », relatives à des éléments de voirie relevant de la compétence métropolitaine, ainsi que la quote-part des emprunts en ayant financé la réalisation.

Recommandation n°4 : Proposer aux élus métropolitains des études de perspectives financières présentant différents scénarios d'évolution, plus ou moins favorables à l'établissement.

Recommandation n°5 : Évaluer l'effet futur sur les charges de fonctionnement des dépenses d'équipement planifiées.

Recommandation n°6 : Parachever la mise en place du RIFSEEP en instaurant un véritable complément indemnitaire annuel et en mettant fin au versement des primes irrégulières.

Recommandation n°7 : Régulariser le cadre de réalisation et d'indemnisation des heures supplémentaires en adoptant une nouvelle délibération conforme à la réglementation.

1 LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion de Clermont communauté avait porté sur les exercices 2008 à 2014. Le rapport d'observations définitives, notifié à l'ordonnateur le 24 novembre 2016, comportait cinq recommandations, qui apparaissent aujourd'hui mises en œuvre, ou en cours de mise en œuvre.

Tableau 1 : Suivi des précédentes recommandations

Recommandations	Suivi	Degré de mise en œuvre*
1- Développer des indicateurs de mesure de la qualité du service rendu à l'utilisateur en matière de gestion des déchets ménagers ;	Depuis 2015, l'ordonnateur présente chaque année à l'organe délibérant un « rapport sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets » devenu en 2017 un « rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés », qui expose les indicateurs techniques et financiers prévus par la réglementation	Mise en œuvre complète
2-Améliorer la connaissance des causes de l'absentéisme et développer les mesures de prévention ;	L'ordonnateur s'est livré à une étude détaillée des causes de l'absentéisme dans ses bilans sociaux et a mis en place des actions de prévention.	Mise en œuvre complète
3-Redéfinir le régime indemnitaire en référence au nouveau cadre réglementaire ;	La métropole a révisé le régime indemnitaire de son personnel et mis en œuvre le RIFSEEP à compter du 1 ^{er} avril 2019.	Mise en œuvre complète
4-Régulariser les prestations sociales gérées par le centre communal d'action sociale en matière d'aides remboursables pour le compte des agents communautaires ;	L'établissement public a revu, en lien avec le CCAS, ses modalités d'intervention sociale en matière de prêts remboursables et les principes de création et de fonctionnement de la régie d'avances qui en effectue le versement.	Mise en œuvre complète
5-Clarifier la politique de stationnement urbain des parcs relais dans le cadre du transfert de compétences à la future communauté urbaine.	Les parcs de stationnement en ouvrage sont désormais gérés sous forme de marchés de prestation de services arrivant à échéance en février 2023. L'établissement doit arrêter, dans le courant de l'exercice 2022, la future modalité de gestion des parcs de stationnement.	Mise en œuvre en cours

Source : chambre régionale des comptes

*Degré de mise en œuvre : Totale mise en œuvre - Non mise en œuvre - Devenue sans objet - Refus de mise en œuvre - Mise en œuvre en cours - Mise en œuvre incomplète.

2 PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ET DE SON ENVIRONNEMENT

2.1 Présentation générale

La métropole de Clermont Auvergne Métropole est l'une des quatre métropoles institutionnelles de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Elle regroupe 21 communes¹ et couvre un territoire de 300,6 km². Elle comptait 294 127 habitants en 2018 (données du dernier recensement complet de la population). Près de la moitié de la population métropolitaine réside dans la ville centre de Clermont-Ferrand. Seconde commune de la métropole, Cournon d'Auvergne ne compte qu'un peu plus de 20 000 habitants, quatorze des communes membres de la métropole étant en deçà de 10 000 habitants (cf. carte 1).

Sur les vingt-deux métropoles existant actuellement, seize sont plus peuplées que la métropole Clermontoise, qui appartient au groupe des sept métropoles d'une population inférieure à 300 000 habitants.

Sa population est en légère croissance, soit + 0,7 % entre 2013 et 2018, sous l'effet de soldes naturel et migratoire positifs. Avec une densité de 978 habitants par km² en 2018, elle est moins densément peuplée que la moyenne des villes européennes, qui comptent de 250 000 à 500 000 habitants selon un audit urbain d'Eurostat. Les données démographiques mettent en avant une progression des foyers unipersonnels, caractéristique tenant pour partie, à la proportion plus marquée des séniors, mais aussi à l'importance de la population étudiante (près de 40 000).

Au plan démographique, la périphérie de la métropole apparaît plus dynamique que le centre, phénomène lié à la croissance de la population aux marges de la métropole et à la recherche d'espace pour l'industrie, la logistique ou l'habitat individuel.

La métropole de Clermont-Ferrand est le principal pôle d'emploi du département du Puy-de-Dôme, et l'ouest du territoire régional. Elle présente ainsi un ratio de 136 emplois pour 100 actifs occupés (recensement de 2015). C'est le niveau le plus élevé de France après Nancy. Avec 35 % des emplois de la métropole occupés par des personnes habitant à l'extérieur de son périmètre, il en résulte des déplacements domicile-travail importants entre la métropole et sa périphérie.

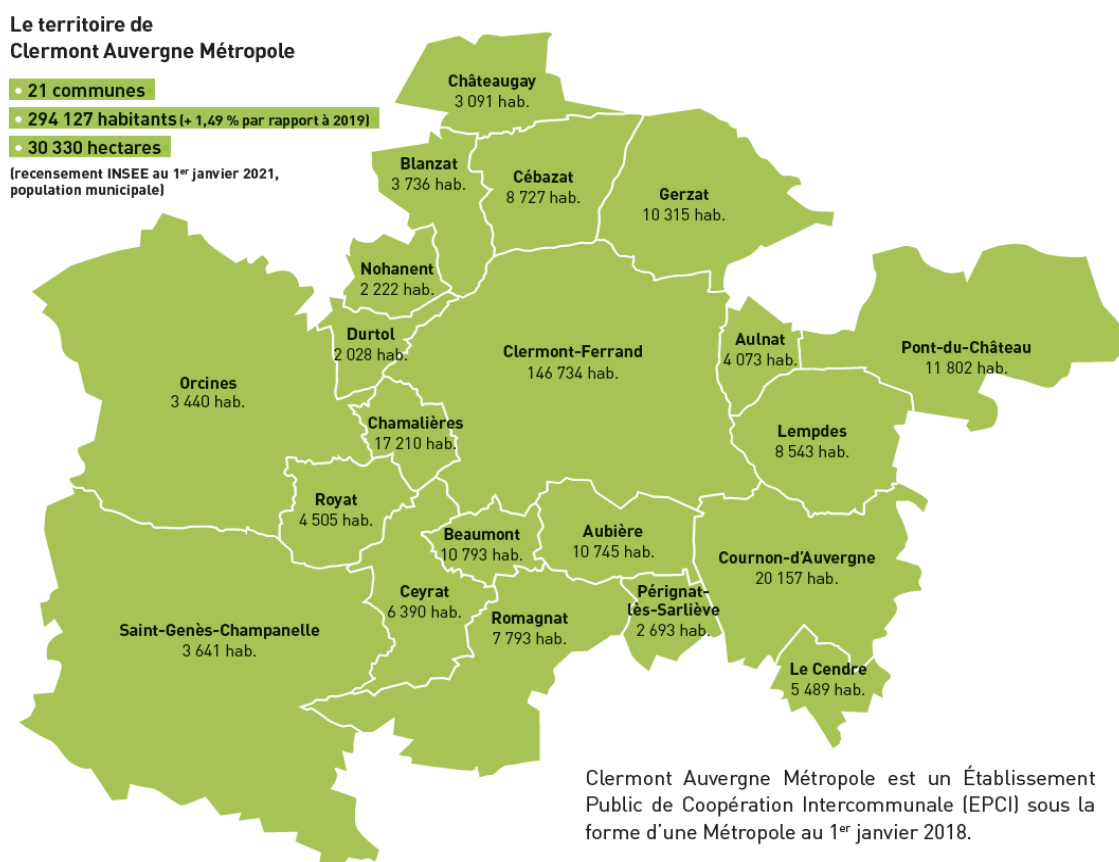
En 2018, la médiane du revenu annuel disponible par unité de consommation s'établissait à 21 920 € (22 184 € au niveau national), avec un taux de pauvreté atteignant 15,6 % contre 14,8 % observés pour l'ensemble de la France. Le taux de chômage des 15 à 64 ans y était de 14,2 %, alors que le taux national (hors Mayotte) se situait à 8,8 % fin 2018.

¹ Aubière, Aulnat, Blanzat, Beaumont, Clermont-Ferrand, Cournon d'Auvergne, Chamalières, Cébazat, Châteaugay, Ceyrat, Durtol, Gerzat, Le Cendre, Lempdes, Nohanent, Orcines, Pont-du-Château, Pérignat-lès-Sarliève, Royat, Romagnat et Saint-Genès-Champanelle.

Le territoire de Clermont Auvergne métropole ne rassemble que 60 % de la population de l'aire urbaine² (la médiane des métropoles étant de 64%³) alors que ses compétences en matière de mobilité et de développement économique sont susceptibles d'intéresser tous les habitants de cette aire, au nombre de 490 570 (2018).

Clermont Auvergne Métropole est cependant associée à des actions de développement territorial qui dépassent les limites de son seul territoire : elle est en particulier membre du pôle d'équilibre territorial et rural du Grand Clermont, syndicat mixte regroupant la métropole et trois communautés de communes⁴ environnantes, qui est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et porte des actions de développement territorial. Elle est aussi impliquée dans le syndicat mixte du pôle métropolitain Métropole Clermont Vichy Auvergne, aux côtés notamment des intercommunalités de Vichy, Riom et Issoire.

Carte 1 : Les communes membres de Clermont Auvergne Métropole



Source : Clermont Auvergne Métropole

² Une aire urbaine ou « grande aire urbaine », au sens de l'INSEE, est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

³ Toutes les données figurant dans ce paragraphe ont été collectées sur le site de l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) et, en particulier, à partir de l'étude de l'INSEE Auvergne-Rhône-Alpes n° 72, parue le 18/12/2018 : Un tiers de la population habite dans une des quatre métropoles.

⁴ Riom Limagne et Volcans, Mond'Arverne et Billom Communauté, qui font partie de l'aire urbaine.

2.2 L'évolution de l'établissement public de coopération intercommunale

2.2.1 De la communauté d'agglomération à la communauté urbaine

En 1967, huit communes du bassin clermontois (Aubière, Beaumont, Cébazat, Chamalières, Clermont-Ferrand, Gerzat, Romagnat, Royat) se sont associées pour former un syndicat intercommunal « à la carte » compétent principalement pour l'assainissement et les déchets ménagers. Le 31 décembre 1993, le syndicat s'est transformé en communauté de communes de l'agglomération clermontoise, que six communes supplémentaires ont alors rejointe. Le 6 avril 1999, elle a pris le nom de « Clermont Communauté » avant d'être érigée le 24 décembre 1999 en communauté d'agglomération, laquelle fédère depuis le 1^{er} janvier 2004 21 communes, périmètre de l'intercommunalité demeuré inchangé depuis lors.

La communauté d'agglomération, ne gérant pas l'ensemble des équipements culturels structurants, ni la compétence d'urbanisme, et déléguant la gestion des transports en commun à un syndicat mixte, présentait un niveau d'intégration relativement faible.

Après la fusion des régions d'Auvergne et de Rhône-Alpes en 2016, qui a fait perdre à Clermont-Ferrand son statut de capitale régionale, « Clermont Communauté » a souhaité renforcer son rôle sur le territoire en évoluant en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017.

La procédure de transformation d'un EPCI à fiscalité propre procède de l'article L. 5211-41 du CGCT. Conformément à la réglementation, la transformation en communauté urbaine s'est ainsi opérée en deux temps.

Dans un premier temps et après avoir décidé d'engager le projet de transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, le conseil communautaire a adopté le 27 mai 2016 les délibérations relatives à l'exercice de nouvelles compétences. Les conseils municipaux des communes membres ont ensuite délibéré sur les transferts envisagés (juin et juillet 2016). Une majorité qualifiée s'étant exprimée en faveur des différentes compétences transférées, les transferts ont été actés par deux arrêtés préfectoraux en date du 26 juillet 2016.

Dans un second temps, le conseil de la communauté d'agglomération a approuvé la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, ainsi que les nouveaux statuts en procédant, entérinant la prise des compétences afférentes par une délibération du 15 septembre 2016. Puis de septembre à décembre 2016, les conseils municipaux des 21 communes fédérées se sont prononcés sur la transformation en communauté urbaine et l'adoption de ses statuts. Seule la commune d'Aubière s'est prononcée contre le projet. Mais les conditions de majorité qualifiée requises étant remplies, « Clermont Communauté » a acquis le statut de communauté urbaine, sous la dénomination de « Clermont Auvergne Métropole » (CAM) par arrêté préfectoral n°16-02952 du 16 décembre 2016

L'évolution de statut entraîne de droit le transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations de l'EPCI à la nouvelle structure, qui se trouve juridiquement substituée à l'ancien établissement dans toutes les délibérations et tous les actes et engagements pris à la date d'effet de la transformation statutaire. L'ensemble des personnels de l'établissement transformé est également réputé relever du nouvel établissement, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Par ailleurs, pour l'exercice des compétences transférées à la nouvelle communauté urbaine, la procédure de transformation entraîne l'application des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT, relatifs au régime de mise à disposition de plein

droit des biens, équipements et services publics affectés aux compétences dévolues à la structure intercommunale. Cette procédure donne lieu à formalisation, normalement (voir infra), par établissement de procès-verbaux signés contradictoirement entre le représentant légal de la commune concernée et celui de la communauté urbaine.

2.2.2 De la communauté urbaine à la métropole

Peu après la transformation en communauté urbaine, l'établissement a saisi la possibilité ouverte par l'article 70 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain lui permettant d'adopter le statut de métropole, définie par l'article L.5217-1 du CGCT comme étant « *un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional (...)* ».

La communauté urbaine de Clermont-Ferrand remplissait les conditions légales pour le passage en métropole, n'exigeant pas de nouveaux transferts préalables de compétences des communes membres. Dans le cas clermontois, l'évolution de statut ne nécessitait que l'approbation, d'une part, par le conseil communautaire et d'autre part, par les deux tiers au moins des conseils municipaux concernés. Le conseil de Clermont Auvergne Métropole a approuvé la transformation de la communauté urbaine en métropole par une délibération du 30 juin 2017, les conseils municipaux des 21 communes membres ayant été appelés à délibérer sur cette évolution entre juillet et septembre 2017.

Ces derniers s'étant prononcés en faveur du projet de transformation en métropole, à la majorité qualifiée, la métropole de Clermont Auvergne Métropole a été créée par décret (n° 2017-1778) du 27 décembre 2017, portant effet au 1er janvier 2018.

L'émergence du statut métropolitain

La politique d'aménagement du territoire engagée par l'État dans les années 1960 en utilisant comme instrument la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) avait alors conduit les pouvoirs publics à définir des « métropoles d'équilibre ». Celles-ci, non dotées de statut juridique spécifique et au nombre de huit, devaient exercer et remplir des fonctions jusque-là strictement parisiennes, pour servir de cadre à l'action publique. Lyon – Grenoble – Saint-Étienne ont ainsi formé, ensemble, l'une des métropoles dès 1964 ; Clermont-Ferrand l'est devenue en 1973.

Abandonnée dans la décennie 1970, l'idée des métropoles d'équilibre est à l'origine de la création du statut de communautés urbaines intervenue en 1966. Mais lesdites communautés urbaines se sont avérées constituer un instrument insuffisant quant à la mise en place de véritables métropoles, en mesure d'égaliser et de rivaliser avec leurs homologues européennes. Les propositions de réforme allaient, selon les rapports, de la création d'une nouvelle collectivité territoriale (proposition de la commission Balladur) à l'institution, désormais classique, d'une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). C'est cette dernière option qui a été retenue à l'exception du cas particulier de la métropole de Lyon, à laquelle le législateur a conféré le statut de collectivité territoriale.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi RCT) a ainsi institué le statut d'EPCI métropolitain accessible aux intercommunalités des agglomérations de plus de 500 000 habitants avec un panier modeste de compétences supra-communales. Seule Nice se porte alors candidate.

Puis les lois, du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRÉ), ont contraint les EPCI de plus de 400 000 habitants (inclus dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants) à évoluer sous statut de métropole en 2015 ou 2016 au plus tard. Les métropoles de Paris et de Marseille bénéficient d'un statut particulier, tandis que celle de Lyon devient collectivité territoriale à part entière seule de son espèce. Fin 2016, 15 métropoles maillent le territoire, dont Grenoble pour la région Auvergne-Rhône-Alpes. Brest et Nancy accèdent au statut, malgré une dimension démographique en deçà du seuil légal requis : l'intégration avancée, en termes d'exercice de compétences, faisait d'elles des métropoles de facto avant la loi.

Enfin, en 2017, par l'effet de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, les conditions ont été assouplies pour permettre, sur la base du volontariat, l'accès au statut métropolitain pour les EPCI de plus de 400 000 habitants, les EPCI au centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants ou encore les EPCI de plus de 250 000 habitants comprenant un chef-lieu de région au 31 décembre 2015. C'est sur le fondement de ce dispositif législatif que la communauté urbaine de Clermont-Ferrand a pu accéder au rang métropolitain.

Sept nouvelles métropoles ont ainsi émergé au 1^{er} janvier 2018, portant leur total à 22. En région Auvergne-Rhône-Alpes, cette dernière vague a concerné les communautés urbaines de Clermont-Ferrand et de Saint-Etienne.

2.3 Le projet de territoire et les compétences exercées

2.3.1 Le projet de territoire

Dans le cadre de sa transformation en communauté urbaine, la communauté d'agglomération a élaboré un nouveau projet de territoire, ainsi qu'une charte de gouvernance et de proximité, approuvés par le conseil communautaire lors de sa séance du 27 mai 2016. La charte de gouvernance définit des principes de fonctionnement des instances politiques jusqu'à la fin des mandats en cours, en 2020. Quant au nouveau projet de territoire, s'il est mis en œuvre à compter de 2017, il ne détermine pas d'échéance précise. Il présente, à la fois, des orientations stratégiques de développement à long terme et des programmes plus opérationnels.

Le projet de territoire revient sur les atouts du territoire : espaces naturels préservés proches du cœur métropolitain ; bonnes qualité de vie et cohésion sociale ; croissance de la population ; présence d'un pôle universitaire reconnu et de deux grands groupes de taille mondiale (Michelin et Limagrain) ; filières de référence (thermalisme, tourisme, culture, sport) ; mais aussi les points faibles : déclin industriel, et emploi public se tassant à la suite du transfert de pôles administratifs à Lyon induit par la fusion des régions d'Auvergne et de Rhône-Alpes (par l'effet de la loi NOTRÉ d'août 2015).

Sur la base de ce constat, l'établissement a défini plusieurs objectifs : le développement de l'emploi dans des secteurs d'activité traditionnels (mobilités, mécanique, agro-alimentaire) et dans les nouvelles filières d'avenir (numérique, sciences du vivant, ...), et le déploiement d'une culture de l'entrepreneuriat ; la préservation de l'identité du territoire tout en assurant son développement à l'échelle internationale.

Ces objectifs de développement se trouvaient déclinés en six axes stratégiques, articulés avec les compétences devant échoir à la communauté urbaine :

- maîtriser le foncier et l'aménagement des espaces urbains ; assurer une répartition équilibrée de la production de logements sociaux sur le territoire ; développer des modes de transport qui structurent tout le territoire et réduisent la pollution ;
- favoriser l'implantation et la croissance des entreprises, l'innovation et la création d'emplois ;
- assurer des services publics de qualité, en particulier en matière de voirie, d'assainissement et de collecte des déchets, en recherchant le meilleur rapport coût/qualité du service rendu ;
- valoriser le territoire en y développant le tourisme, l'accès à la culture et la pratique du sport ; accompagner la constitution d'un campus de réputation internationale ; inscrire la métropole dans un réseau de relations internationales ;
- poursuivre le programme de rénovation énergétique des bâtiments anciens, réduire la consommation d'énergie ; développer la production d'énergies renouvelables, les réseaux de chaleur, la valorisation des déchets, les usages numériques et l'économie circulaire ; préserver la biodiversité ;
- gérer le budget de la communauté urbaine avec rigueur et associer les maires à la gouvernance de l'intercommunalité, en respectant les principes énoncés dans la charte de gouvernance et de proximité.

Sans contester la cohérence d'ensemble du document, la chambre constate que si le projet de territoire définit des objectifs ambitieux, les axes principaux du projet s'avèrent recouvrir l'exercice des compétences, dévolues par la loi à une communauté urbaine, sans réel apport et enrichissement d'analyse en termes d'approche stratégique.

2.3.2 Les compétences déjà exercées par la communauté d'agglomération « Clermont Communauté »

2.3.2.1 Les compétences statutaires

Aux termes de l'article 12 de ses statuts et conformément à l'article L. 5216-5 du CGCT dans sa rédaction alors en vigueur, Clermont Communauté exerçait les compétences ci-après rappelées.

Au titre des compétences obligatoires :

- développement économique ;
- aménagement de l'espace communautaire et notamment l'exercice de la mobilité ;
- équilibre de l'habitat ;
- politique de la ville.

Au titre des compétences optionnelles :

- création ou aménagement et entretien des voiries d'intérêt communautaire ;

- création ou gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- environnement et cadre de vie : lutte contre les pollutions et déchets ménagers ;
- construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Au titre des compétences facultatives :

- assainissement, équipement publics dédiés à la lecture publique, infrastructures et réseaux très haut débit ;
- mandat de maîtrise d'ouvrage publique et prestation de service pour le compte des communes, des EPCI ou des syndicats mixtes.

2.3.2.2 Le contenu des compétences exercées par de la communauté d'agglomération

Plusieurs titres de compétences étaient subordonnés à la définition préalable de l'intérêt communautaire. Par ailleurs, l'adhésion à différents syndicats - toujours existants – impliquait de facto l'éclatement de l'exercice de certaines compétences.

Ainsi, la définition de l'intérêt communautaire venait circonscrire l'exercice de la compétence de développement économique. Il en résulte que la compétence de l'agglomération en matière de l'aménagement, d'entretien et de gestion des zones d'activités économiques ne concernait que les zones de plus de 5 ha.

De même, seuls 100 km de voiries ont été alors déclarés d'intérêt communautaire, pour être aménagés et entretenus par la communauté d'agglomération, cette dernière assurant la gestion des parcs relais et de l'espace public au sein des zones d'activités économiques.

En matière d'équipements culturels et sportifs, ont été déclarés d'intérêt communautaire cinq équipements nautiques (piscines ou centre aquatique), une patinoire, le stade Gabriel-Montpied, le stadium Jean-Pellez et l'Atrenium (infrastructure dédiée plus particulièrement aux arts martiaux) pour le secteur des sports, et dans le domaine culturel, outre l'École supérieure d'art de Clermont-Métropole, une dizaine de médiathèques. A ces équipements d'importance, s'ajoutaient des équipements communautaires dits de proximité, à vocation culturelle ou sportive (voir *infra*), dont l'agglomération prenait en charge la gestion.

S'agissant de l'exercice de la compétence de transports, la communauté d'agglomération de Clermont-communauté a adhéré au syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC) en 2000. Un arrêté préfectoral en date du 21 décembre 2017 a dernièrement précisé le contenu des compétences du syndicat mixte, qui est juridiquement l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) au sens des dispositions du code des transports, sur un territoire couvrant l'ensemble des communes de l'intercommunalité et deux communes limitrophes (Mur-sur-Allier et Pérignat-sur-Allier ayant adhéré au syndicat au 1^{er} janvier 2018).

Aux termes de ce dernier arrêté préfectoral, les compétences du SMTC-AC incluent l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans de déplacements urbains, l'organisation des services de transport public réguliers ou à la demande, les modes de déplacement non motorisés et les usages partagés de véhicules motorisés. Le SMTC prend également en charge les infrastructures physiques et numériques concourant à l'organisation de ses missions, et définit la politique tarifaire.

Au regard des déchets, l'exercice de la compétence par l'EPCI était et demeure limité à la collecte des ordures ménagères et assimilées. Pour le reste, l'établissement adhère au syndicat

de valorisation et de traitement des ordures ménagères (VALTOM) du Puy de Dôme, créé en 1997 et ayant pour objet la conception, la réalisation, et l'exploitation d'installations en vue du transfert, du traitement, de la valorisation des déchets ménagers et assimilés et du stockage des déchets ultimes.

Quant au bloc de compétences intéressant l'équilibre de l'habitat et la politique de la ville, son contenu se limitait pour l'essentiel à l'élaboration du programme local de l'habitat, ainsi qu'à l'élaboration, l'animation et la coordination de la mise en œuvre du contrat de ville, outre l'octroi des garanties d'emprunts en faveur du logement social.

Enfin, en matière d'assainissement, la compétence de la communauté d'agglomération était contenue à la gestion de la station d'épuration des Trois Rivières et du réseau de collecte l'alimentant.

2.3.3 Les nouvelles compétences transférées par les communes lors de la transformation en communauté urbaine

L'évolution en communauté urbaine a entraîné un important transfert de compétences nouvelles, des communes membres au bénéfice de l'intercommunalité. Ces transferts ont également concerné des domaines de compétences déjà partiellement exercés par la communauté d'agglomération, par disparition de la subordination de l'exercice de ces compétences à la définition préalable d'un intérêt communautaire. D'autres transferts touchent à de nouveaux champs de compétences.

2.3.3.1 Les compétences statutaires

Aux termes de l'article 11 des statuts de l'EPCI, la communauté urbaine exerce les compétences suivantes, dans le respect des dispositions de l'article L. 5215-20 du CGCT.

En matière de développement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- la création, l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation des zones d'activités industrielle, commerciale, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- le développement économique ;
- la construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements culturels, socioculturels ou sportifs lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- la politique touristique ;
- les programmes de soutien et d'aides aux établissements d'enseignements supérieurs et de recherche et aux programmes de recherches.

En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- l'élaboration du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme ; définition, création et réalisation d'opération d'aménagement d'intérêt communautaire ;
- l'organisation de la mobilité au sens du code des transports ;
- la création, l'aménagement et l'entretien des voiries et la signalisation ; les parcs et aires de stationnement ;
- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

En matière d'équilibre social de l'habitat (sur le territoire communautaire) et de politique de la ville :

- programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- opérations programmées d'amélioration de l'habitat et actions de réhabilitation de résorption de l'habitat insalubre ;
- élaboration et définition des orientations et programme d'action du contrat de ville ; dispositifs contractuels de développement urbain, d'insertion et de prévention de la délinquance.

En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- services publics de l'eau et de l'assainissement ;
- création, extensions et translations des cimetières et crématoriums, abattoirs et marchés d'intérêt national ;
- contribution à la transition énergétique ; création, aménagement et entretien des réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
- les concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz.

En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :

- collecte et traitement des déchets ménagers ;
- lutte contre les nuisances sonores et contre la pollution de l'air ; soutien aux actions de maîtrise de la demande de l'énergie ;
- gestion des milieux aquatiques et préventions des inondations.

2.3.3.2 Le contenu des nouvelles compétences exercées par Clermont Auvergne Métropole

S'agissant de la compétence relative au développement économique, l'évolution en communauté urbaine a eu pour effet important de ne plus contenir l'exercice de la définition préalable d'un intérêt communautaire. Ainsi Clermont Auvergne Métropole est compétente pour élaborer et arrêter les grands schémas de développement économique, pour l'élaboration d'un plan d'urbanisme commercial, ainsi qu'en matière de soutien à l'implantation des entreprises, à l'innovation et l'économie sociale et solidaire. La compétence intéressant la gestion des zones d'activité économique est également étendue à l'ensemble des zones, mêmes celles de taille plus réduite qui n'étaient pas antérieurement considérées comme présentant un intérêt communautaire.

De même, s'agissant de la compétence touchant aux voiries et à l'espace public, seule une longueur contenue de voiries, qualifiées d'intérêt communautaire, s'avérait relever de la responsabilité de la communauté d'agglomération. Désormais, elle inclut depuis 2017 la création, l'entretien et l'aménagement de l'ensemble du domaine public routier, qui s'étend de façade à façade. Il en est résulté le transfert de l'ensemble des voiries communales à l'établissement public ainsi que de leurs dépendances, dont font partie les espaces verts sur voirie et les arbres d'alignement. Les espaces verts hors de ce périmètre ne font en revanche pas partie de la compétence transférée à l'EPCI par les communes. La compétence transférée de droit à l'EPCI est identique pour toutes les communes membres. Il s'agit du transfert le plus important en termes de moyens et de volume d'activité. La prise d'exercice de cette nouvelle compétence a donné lieu à un accord visant à la sanctuarisation, les premières années de gestion

communautaire, du montant des dépenses d'investissement afférentes telles que chiffrées au moment du transfert, soit 20,7M€ par an.

Seule la compétence relative à la construction et la gestion des équipements culturels, socio-culturels et sportifs reste soumise à la définition préalable d'un intérêt communautaire. À ce titre, une délibération définissant la notion d'intérêt communautaire aurait dû être adoptée dans les deux ans ayant suivi l'évolution de statut en communauté urbaine, ainsi qu'en dispose l'article L. 5215-20 du CGCT. Mais, sans doute à raison de la progression rapide en métropole, la délibération n'a été adoptée que le 28 juin 2019 ; elle se borne au surplus à rappeler que l'ensemble des équipements, qui avaient précédemment été reconnus d'intérêt communautaire, relève de la compétence de Clermont Auvergne Métropole. Dans l'attente de l'adoption de cette délibération définissant l'intérêt communautaire, plusieurs équipements culturels avaient fait l'objet d'un transfert au profit de la gestion intercommunale. Ainsi lors de l'évolution en communauté urbaine, trois musées de la ville de Clermont-Ferrand (musée Bargoin, muséum Henri Lecocq et musée d'art Roger Quilliot) avaient été transférés à l'EPCI au 1^{er} janvier 2017. Puis le conservatoire à rayonnement régional Emmanuel Chabrier, établissement d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique, antérieurement porté et géré par la commune de Clermont-Ferrand, a été déclaré d'intérêt métropolitain par le conseil métropolitain par une délibération du 29 juin 2018.

Indépendamment de toute considération liée à la définition de l'intérêt communautaire, le bloc de compétences lié à la politique de l'habitat et de la ville a été enrichi. Outre les compétences déjà exercées, Clermont Auvergne Métropole est désormais pleinement compétente en matière d'urbanisme, avec l'élaboration de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), quant à l'élaboration et la conduite des divers dispositifs liés à l'amélioration de l'habitat et la résorption de l'habitat insalubre, tels que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Au titre du développement économique, social et culturel de l'espace communautaire, Clermont Auvergne Métropole dispose dorénavant d'une compétence complète pour le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. La compétence relative au tourisme est, en revanche, exercée dans le cadre d'une société publique locale.

L'autre domaine de compétences fortement enrichi par l'effet des évolutions statutaires concerne la maîtrise des énergies, la contribution à la transition énergétique et à l'environnement. La communauté urbaine est ainsi devenue compétente pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur et de froid urbains. Il s'agissait antérieurement d'une compétence communale, exercée concrètement par seulement trois des 21 communes fédérées. La communauté urbaine s'est aussi trouvée substituée aux communes en question dans les quatre contrats conclus avec des délégués pour l'exercice de la compétence (un réseau de chaleur à Beaumont, deux à Clermont-Ferrand et un à Royat).

Les réseaux de chaleur urbains

Depuis le 1^{er} janvier 2017, Clermont Auvergne Métropole exerce la compétence relative à la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de réseaux de chaleur et de froid urbains. L'établissement public gère quatre réseaux de chaleur urbains : deux réseaux de chaleur situés à Clermont-Ferrand, le réseau de chaleur de Royat et le réseau de chaleur du Masage à Beaumont. Deux chaufferies approvisionnées en bois alimentent en chaleur quatre quartiers de Clermont-Ferrand (Croix-de-Neyrat, Champratel, Les Vergnes et la Gauthière), les deux autres réseaux de chaleur étant alimentés par des chaufferies approvisionnées en gaz et équipées de

cogénération. Leur gestion a été confiée à des délégataires énergéticiens, par la voie de traités de concessions.

Depuis sa prise de compétence, Clermont Auvergne Métropole a développé d'importants projets en la matière.

D'abord, l'extension de 15 kilomètres des 2 réseaux clermontois et leur interconnexion sur le secteur Estaing doivent permettre, d'ici 2023, une production supplémentaire pour couvrir les besoins de chaleur de 4 000 foyers.

Un nouveau réseau est également en projet, D'une longueur de 33 kilomètres (dont 25 nouveaux kilomètres), il sera alimenté par l'énergie de récupération issue de l'usine de valorisation énergétique des déchets du Valtom, devant desservir à compter de 2024 à titre principal le quartier Saint-Jacques de Clermont-Ferrand et une partie des communes d'Aubière et de Beaumont. Il doit être connecté à l'actuel réseau de chaleur de Beaumont, dont la délégation de service public en cours arrivera à échéance à la fin de l'année 2023. Il permettra d'alimenter en eau chaude 10 000 équivalents logements. Dans le cadre de la politique de renouvellement urbain, ce grand projet accompagnera aussi la transformation du quartier Saint-Jacques. La métropole a en effet prévu la démolition de l'actuelle chaufferie au gaz/fioul qui alimente en chaleur l'ensemble des logements sociaux du quartier. La gestion du réseau sera assurée par la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) Clauvaé (Clermont Auvergne Valorisation Énergétique), créée spécialement à cet effet en partenariat avec la métropole et la société Idex.

L'évolution en communauté urbaine s'est également traduite par une gestion désormais intercommunale, de nouveaux services d'intérêt collectif, ayant induit des transferts d'importance au regard des volumes financiers et du nombre d'agents concernés.

Ainsi, les compétences en matière d'eau et d'assainissement ont été intégralement transférées à l'établissement public depuis le 1^{er} janvier 2017, venant compléter la compétence contenue au traitement des eaux usées jusque-là exercée par l'EPCI.

La compétence en matière d'eau potable intègre le suivi et l'entretien des prises d'eau et ouvrages liés, l'exploitation et l'entretien des usines de production d'eau, des stations de reprise, des réservoirs, des postes de chloration et des réseaux d'eau, la création et le renouvellement des branchements, la distribution de l'eau, la mise en œuvre du recouvrement des dépenses par toute action et service sur la base de redevances aux abonnés desservis et la construction d'équipements liés à la distribution de l'eau potable. La compétence en matière d'assainissement des eaux usées inclut l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif. S'y ajoutent les compétences de gestion des eaux pluviales urbaines, de défense extérieure contre l'incendie, et de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

En matière de distribution d'énergie, toutes les communes du Puy-de-Dôme ont de longue date transféré la compétence de distribution publique d'électricité et de gaz au syndicat intercommunal d'électricité et de gaz (SIEG). Il s'ensuit que Clermont Communauté est désormais substituée, depuis 2017, au sein du SIEG à ses communes membres, conformément aux dispositions du 2^o du VI de l'article 71 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM.

Enfin, la communauté urbaine a également acquis la compétence en matière de contribution aux abattoirs et marchés d'intérêt national, de création, d'extension et de

translations des cimetières et crématoriums, ainsi que pour l'entretien et la gestion des aires d'accueils des gens du voyage.

2.3.4 Les effets de l'accès au statut métropolitain

C'est l'article L. 5217-2 du CGCT qui précise le champ des compétences exercées par les métropoles.

Le panier de compétences exercées par les métropoles, en lieu et place des communes membres, est en substance identique à celui que la loi attribue aux communautés urbaines. La transformation de la communauté urbaine de Clermont-Ferrand en métropole n'a donc pas entraîné de nouvelle vague de transferts de compétences en provenance des communes.

L'accès au statut métropolitain permet en revanche à l'EPCI, dans une logique d'intégration approfondie, d'exercer sur son territoire certaines compétences en lieu et place d'autres personnes publiques, et notamment du département.

À ce titre, le IV de l'article L. 5217-2 du CGCT prévoit que par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert en lieu et place du département, ou par délégation au nom et pour le compte du département, tout ou partie d'un groupe de compétences prévues par la loi ayant principalement trait au domaine social, au tourisme, à la gestion des collèges ou à la gestion des routes départementales. Bien qu'organisés dans un cadre conventionnel, ces transferts de compétences ne sont pas pour autant facultatifs dès lors que la loi prévoit qu'à défaut de conventions conclues dans les deux ans suivant l'érection en métropole, l'ensemble des compétences énumérées au § IV de l'article L. 5217-2 du CGCT, à l'exception de la gestion des collèges, est transféré de plein droit à la métropole.

Le département du Puy-de-Dôme et la métropole ont délibéré⁵ en parallèle et en termes identiques, en juin 2017, afin de déterminer les quatre titres de compétences transférés à Clermont Auvergne Métropole en application de l'article L. 5217-2 du CGCT. Il s'agit de :

- dans le domaine social : attribution des aides au titre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL), et du Fonds départemental d'aide aux jeunes (FAJ), et mise en œuvre des actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu. Ces transferts, de fait peu étendus aux plans matériels et financiers, n'ont concerné l'activité que de quelques agents.

- dans le domaine routier : gestion des voiries départementales sur le territoire métropolitain, à l'exception de celles incluses dans le périmètre de l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO qui demeurent de la compétence du département.

Par ailleurs, par délibération du 14 février 2020, le conseil métropolitain a approuvé le transfert des compétences de distribution d'eau potable et d'assainissement du site du Puy-de-Dôme (sommet du Puy-de-Dôme et col de Ceyssat), ainsi que la mise à disposition à titre gratuit des biens du département nécessaires à l'exercice desdites compétences, avec effet à compter

⁵ Délibérations concordantes du département du Puy-de-Dôme du 19 juin 2017 et de Clermont Auvergne Métropole du 30 juin 2017 portant sur le cadre général de la coopération entre le département et la communauté urbaine dans la perspective de sa transformation en métropole.

du 31 mars 2020. Le département du Puy-de-Dôme avait autorisé ce transfert de compétence spécifique, par délibération du 13 novembre 2018, en application de l'article L. 2224-7-1 du CGCT.

Par ailleurs, le § V de l'article L. 5217-2 du CGCT autorise que, par convention passées avec la région à la demande de celle-ci ou de la métropole, la métropole puisse exercer à l'intérieur de son périmètre en lieu et place de la région des compétences relatives au développement économique, social et scientifique, ou relative au soutien à l'accès au logement, à l'amélioration de l'habitat ou à la politique de la ville. Aucune convention n'a été conclue dans ce cadre entre Clermont Auvergne Métropole et la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Il en résulte que la transformation de la communauté urbaine en métropole n'a eu que peu d'effet sur le panier de compétences de l'EPCI clermontois, le principal transfert de compétences ayant touché la gestion d'éléments du domaine routier départemental sur le territoire métropolitain.

2.3.5 Bilan sur l'évolution du panier de compétences

Au cours de la période sous revue, l'établissement contrôlé a profondément évolué passant d'une communauté d'agglomération peu intégrée et aux compétences relativement limitées à une communauté urbaine puis à une métropole au panier de compétences étoffé et dont certaines, comme l'entretien des voiries ou l'eau et l'assainissement, sont directement et quotidiennement en prise avec le quotidien des habitants. Le contrôle de la chambre a relevé que l'exercice des nouvelles compétences s'avérait effectif, et non théorique. En particulier, aucun dispositif visant à retarder la prise effective des compétences ou à en redéléguer l'exercice réel aux communes n'a été observé.

À titre illustratif, la métropole a commencé à décliner son projet de territoire en adoptant ou en préparant des documents cadres ou des schémas directeurs précisant les modalités d'exercices de certaines compétences.

Ainsi, le schéma de transition énergétique et écologique a été validé dans sa version définitive par le conseil métropolitain le 15 février 2019, et le plan de prévention du bruit dans l'environnement a été adopté par la même assemblée le 20 décembre 2019. Les actions en découlant sont actuellement mises en œuvre sur le territoire.

En matière d'aménagement du territoire, les grandes orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi de la métropole ont été débattues lors du conseil métropolitain du 17 décembre 2021 ; une nouvelle procédure de concertation doit permettre en 2022 d'élaborer les différents outils règlementaires du PLUi. L'approbation du PLU est prévue pour la fin de l'année 2023.

La métropole dispose également d'un schéma cyclable métropolitain et devrait prochainement adopter son schéma directeur relatif aux voiries. L'établissement dispose de longue date d'un schéma directeur relatif à l'assainissement ; il a indiqué travailler sur un document similaire pour la production et la distribution de l'eau potable.

Le contenu des compétences de Clermont Auvergne Métropole appelle toutefois deux remarques de la part de la chambre.

En premier lieu, s'agissant de la compétence relative au transport et à l'organisation de la mobilité exercée en grande partie par le SMTC-AC, la chambre relève que le ressort territorial du syndicat a évolué ces dernières années en sorte de maintenir, quelque peu artificiellement, un périmètre syndical ne se superposant pas exactement avec celui de l'intercommunalité clermontoise⁶, alors que l'offre de transport du syndicat est contenue à l'agglomération. L'existence du SMTC-AC rend, inutilement, complexe la gestion de la compétence mobilité/transport. Elle fait en outre échec aux dispositions⁷ du code général des collectivités territoriales issues des lois MPATAM et NOTRÉ visant à confier, directement et pleinement, l'exercice de cette compétence aux EPCI sur leur périmètre.

En second lieu, la définition de l'intérêt métropolitain touchant à la gestion des équipements culturels et sportifs, n'apparaît pas avoir été réinterrogée à l'occasion de l'évolution en communauté urbaine, puis en métropole. A ce titre, relèvent de l'intérêt métropolitain de grands équipements qui apparaissent certes structurants pour le territoire, mais également une série de petits équipements de dimension bien plus modeste dits « équipements communautaires de proximité ». Ces derniers équipements culturels (petites salles de concert et théâtres) ou sportifs (complexes sportifs, gymnases, vestiaires et pistes d'athlétisme) paraissent ressortir, au vu de leur dimension, utilisation ou rayonnement, comme relevant du niveau communal et non métropolitain, du moins pour ce qui a trait à leur fonctionnement courant et leur entretien. La chambre recommande à ce titre à Clermont Auvergne Métropole de réinterroger la dimension métropolitaine de ses équipements communautaires de proximité.

3 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DES SERVICES

3.1 La gouvernance

3.1.1 Le conseil métropolitain et les indemnités des élus

Clermont Auvergne Métropole est administrée par un organe délibérant composé de représentants des 21 communes membres, élus au suffrage universel direct au scrutin de liste à deux tours, en même temps et pour la même durée que les conseillers municipaux, en application des dispositions combinées de l'article L. 5211-6 du CGCT et de l'article L. 273-3 du code électoral.

Un accord local a fixé le nombre et la répartition des sièges du conseil métropolitain dans le cadre des élections locales de 2020, en portant le nombre total de conseillers communautaires à 84.

La chambre s'est assurée des modalités légales de la répartition des sièges à pourvoir entre les communes, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de

⁶ Aujourd'hui, outre les communes de Clermont Auvergne Métropole, le périmètre du SMTC-AC s'étend à deux communes de Billom communauté : les communes de Mu-sur-Allier et Pérignat-sur-Allier qui ont adhéré au syndicat le 1^{er} janvier 2018.

⁷ Article L. 51216-6 et L. 5215-21 du CGCT.

leur population municipale, selon les termes III, IV et VI de l'article L. 5211-6-1 ; elle n'a pas relevé d'erreur.

À la suite des élections de 2020 organisées les 15 mars et 28 juin 2020, et de la mise en place consécutive des conseils municipaux, les conseillers métropolitains ont été convoqués pour une installation de l'assemblée le 10 juillet 2020. Au cours de la même séance, le conseil métropolitain a fixé à 20 le nombre de vice-présidents et à 10 le nombre de conseillers métropolitains délégués, également membres du bureau.

Le niveau maximal des indemnités allouées aux présidents et vice-présidents est déterminé par les articles L. 5211-12 et R. 5215-2-1 du CGCT, le principe indemnitaire reposant sur une enveloppe globale⁸ à ne pas dépasser lors de la fixation des indemnités du président et des vice-présidents.

Hors contrainte de l'enveloppe indemnitaire globale, les conseillers métropolitains ne bénéficiant pas de délégation peuvent percevoir des indemnités, au maximum égales à 6 %⁹ de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (article L. 5216-4-1).

Par l'effet de la délibération du conseil métropolitain en date du 23 juillet 2020, les indemnités de fonctions des élus communautaires sont fixées ainsi qu'il ressort du tableau ci-après inséré, dans le respect des montants plafonds fixés par la réglementation.

Tableau 2 : Indemnités de fonction des élus votées par l'assemblée délibérante de Clermont Auvergne Métropole le 23 juillet 2020

Mandat 2020-2026	Président	Vice-présidents	Conseillers délégués	Conseillers	Totaux
<i>Nombre d'élus</i>	1	20	10	53	84
<i>Taux votés par la métropole</i>	108,47 %	50 %	26,9 %	6 %	Sans objet
<i>Montant brut par mois et par élu</i>	4 218,83 €	1 944,70 €	1 046,37 €	233,36 €	Sans objet
<i>Montant total annuel</i>	50 625,99 €	466 728 €	125 563,83 €	148 419,37 €	791 337,19 €

Source : délibération du conseil métropolitain du 23 juillet 2020

3.1.2 Le bureau métropolitain

Le bureau est composé du président, des vice-présidents et des conseillers délégués. Il n'a reçu aucune délégation d'attributions de l'organe délibérant plénier ; il se prononce sur tous les projets de délibération avant leur passage en conseil et s'il s'y oppose, le projet est retiré. Par suite, le bureau se trouve en position de bloquer tout projet de délibération, dès lors qu'une majorité fédère en ce sens les membres de cette instance.

⁸ Son montant maximal est déterminé par l'addition, d'une part, d'une indemnité de 145% de la rémunération brute correspondant à l'indice terminal de la fonction publique, et d'autre part, d'une indemnité de 75 % de rémunération brute correspondant à l'indice terminal de la fonction publique pour chacun des vice-présidents.

⁹ Du fait de la strate démographique de Clermont Auvergne Métropole.

Le bureau se réunit en moyenne deux à trois fois par mois. En 2020 toutefois, en raison du contexte particulier de la crise sanitaire, il s'est réuni vingt-sept fois.

3.1.3 Les autres instances

Sept commissions thématiques ont été instituées, par domaine de gestion : finances et affaires générales ; développement économique, innovation et numérique ; habitat, logement et politique de la ville ; mobilités, urbanisme, voirie et aménagement ; eau et assainissement ; environnement, développement durable, énergie, air, climat, déchets ménagers et agriculture ; sports, culture, tourisme et relations internationales.

Ces commissions thématiques sont chargées de préparer, d'étudier et d'instruire les projets de délibérations.

Les commissions prévues par le code général des collectivités territoriales et le code de la commande publique ont été régulièrement constituées : commissions d'appel d'offres, commission de délégation de service public, commission consultative des services publics locaux.

Il ressort de l'analyse des délibérations de la métropole mises en ligne sur le site internet, que la commission consultative des services publics locaux est régulièrement consultée avant que l'assemblée délibérante ne se prononce sur le principe d'une délégation de service public, conformément aux exigences de l'article L. 1411-4 du CGCT (ainsi par exemple de la délibération du 28 juin 2019 approuvant le principe d'une concession pour la création et l'exploitation du réseau de chaleur Saint-Jacques).

De même, les rapports annuels d'activité des délégataires de services publics sont examinés par la commission consultative des services publics locaux, puis présentés par son président à l'assemblée délibérante, ainsi qu'en dispose l'article L. 1413-1 du CGCT. Pour sa part, sur toute la période sous revue le président de l'intercommunalité a dûment présenté à son assemblée délibérante le rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, respectant l'obligation d'information posée par l'article L. 2224-5 du CGCT.

3.2 L'organisation des services et le cabinet du président

⇒ **Les services de la métropole sont organisés comme suit**

- Une direction de la communication rattachée au directeur général des services et parfois présentée comme étant également rattachée au cabinet du président.

La chambre rappelle que ce double rattachement ne doit pas conduire le directeur de cabinet à diriger des services municipaux. En effet, collaborateurs personnels du chef de l'exécutif, le président de la métropole en l'occurrence, les membres de cabinet sont chargés de missions spécifiques et ne peuvent être « *regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations* » de l'établissement public de coopération intercommunale concerné (cf. CAA Paris, 27 nov. 2003, n° 03PA01312, Ville de Paris). Cette position jurisprudentielle est assise sur l'article 3 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987, portant dispositions statutaires

particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés et de l'article L. 5211- 9 du CGCT qui contraint le président de l'établissement public de coopération intercommunale à ne donner délégation de signature qu'au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et responsables de service¹⁰. Un rattachement de services au cabinet conduit de fait à étendre le périmètre du cabinet au-delà des « *emplois d'essence politique, impliquant une position hors de la hiérarchie administrative de la collectivité considérée* »¹¹.

Bien que l'organigramme des services métropolitains fasse clairement apparaître un lien de rattachement du service de la communication au cabinet du président, l'ordonnateur a réaffirmé en réponse aux observations provisoires que ladite direction avait toujours été rattachée hiérarchiquement à la seule direction générale. Inclinant en ce sens, il apparaît en effet que le contrat de travail du directeur adjoint du cabinet, de février 2016, et les contrats de deux collaborateurs de cabinet récemment conclus en juillet 2020 ne mentionnent aucun lien d'autorité fonctionnelle sur le service de communication.

- Une direction des politiques contractuelles et de l'alliance des territoires, qui est rattachée directement au directeur général des services.

- Cinq directions générales : ressources et modernisation ; dynamiques économique et de l'emploi ; attractivité et ingénierie patrimoniale ; aménagement durable du territoire ; proximité, relations aux territoires et usagers.

Par ailleurs, également rattachés à la direction générale, six pôles de proximité ont été créés sur le territoire de la métropole (Chamalières-Orcines, Val du Bédard, Limagne, sud, sud-est, sud-ouest) : ils consistent en des centres techniques auprès desquels œuvrent des équipes techniques en charge de la voirie et des espaces publics. Ces pôles de proximité constituent des relais entre communes et siège de la métropole.

Le président de la métropole a délégué sa signature aux principaux cadres de l'établissement (directeur général des services, directeurs généraux adjoints, directeurs, responsables de service), en matière de signature des bons de commande avec un principe d'articulation selon des plafonds évoluant avec le niveau hiérarchique, et ajustés en considération des seuils de passation. Il a également consenti délégation pour la signature des bordereaux et pièces de dépenses et de recettes, ainsi que les comptes de gestion.

⇒ **Le cabinet**

Une délibération du conseil communautaire du 20 janvier 2017 puis une délibération du conseil métropolitain du 23 juillet 2020, a fixé le nombre de collaborateurs de cabinet du président à neuf, respectant le plafond prévu par l'article 13-1 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

La directrice de cabinet en poste a été recrutée au 10 juillet 2020, à temps non complet (50 %), assurant une fonction similaire auprès du maire de Clermont-Ferrand. La quotité de

¹⁰ Cf. Arrêt du Conseil d'Etat du 16 septembre 2005, n°280202, selon lequel les seules exceptions sont Paris, Lyon et Marseille, pour lesquelles les directeurs de cabinet peuvent être regardés comme responsables de service.

¹¹ Exposé des motifs de la proposition de loi sénatoriale n°412 du juillet 2004 visant à préciser le statut des collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales.

rémunération, correspondant à l'exercice des fonctions auprès du cabinet du maire, donne lieu à remboursement par la commune de Clermont-Ferrand au bénéfice de la métropole.

Les modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet ont été examinées au regard des montants plafonds de rémunération individuelle déterminés par l'article 7 du décret n° 87-1004 précité. Leur rémunération principale ne peut excéder 90 % du traitement correspondant, soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans l'établissement. De même, le montant des indemnités qu'ils reçoivent ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximal du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de l'établissement, au bénéfice du titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans l'établissement.

En 2020 et 2021, l'indice terminal de l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé correspond à l'indice brut HEC3 d'un directeur général des services d'un établissement public local, assimilé à une commune de 150 000 à 400 000 habitants, soit un traitement brut de 5 496,71 € par mois. La rémunération indiciaire des collaborateurs de cabinet de la métropole clermontoise ne peut donc être supérieur à 4 947,04 € brut mensuel¹² pour un emploi à temps complet.

Les diligences de contrôle de la chambre réalisées à partir des bulletins de paie des intéressés ont révélé que les contrats de trois collaborateurs de cabinet prévoyaient une rémunération indiciaire excédant, parfois largement, le plafond de la rémunération pouvant être servie à ce titre.

Tableau 3 : Rémunérations des collaborateurs de cabinet

<i>emplois</i>	Emploi fonctionnel de direction le plus élevé	Collaborateur de cabinet A	Collaborateur de cabinet B	Collaborateur de cabinet C
<i>Indice brut</i>	HEC3 (1173)	1102	1150	1419
<i>Rémunération mensuelle brute indiciaire¹³</i>	5 496,71	5 357,92	5 388,9	6 649,43

Source : chambre régionale des comptes d'après les contrats des collaborateurs de cabinet

Il est rappelé à ce propos que le niveau chacune des composantes de la rémunération : rémunération principale et régime indemnitaire, doit être appréciée au regard du plafond de 90% qui lui est propre et qu'il ne peut dès lors être fait un tout de ces composantes pour le rapporter au total de la rémunération autorisée.

Ce constat avait conduit la chambre, dans le cadre de ses observations provisoires, à inviter la métropole à récupérer les sommes indûment versées, sur le fondement des dispositions de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations

¹² Sur la base de la valeur du point d'indice en vigueur entre février 2017 et juillet 2022.

¹³ Sur la base de la valeur du point d'indice entre février 2017 et juillet 2022.

avec les administrations. Dans le cadre de la contradiction, le président de la métropole a indiqué avoir préféré emprunter, à la sollicitation des collaborateurs de cabinet intéressés, la voie d'une régularisation par amendement des contrats de travail des agents, passant par un rééquilibrage entre la rémunération principale et le régime indemnitaire. Il s'est prévalu pour ce faire des dispositions de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration qui, selon son analyse, permettraient de modifier à titre rétroactif le niveau de rémunération d'un agent public.

4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

4.1 La gestion budgétaire

4.1.1 La préparation budgétaire

La métropole de Clermont-Ferrand suit un calendrier budgétaire relativement classique. Le débat d'orientations budgétaires, bien que parfois organisé en décembre N-1, a ordinairement lieu en février de l'année N. Le budget primitif de l'année N est voté au plus tard au début du mois d'avril, en intégrant la reprise anticipée des résultats¹⁴ de l'exercice précédent. Au cours de l'exercice, deux décisions modificatives sont en principe adoptées. Le vote du compte administratif intervient en juin.

En application des dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le président de la métropole a l'obligation de présenter à l'organe délibérant, dans les deux mois précédant l'examen du budget, un rapport d'orientations budgétaires (ROB) qui donne lieu à un débat au sein de l'assemblée délibérante.

Jusqu'en 2015, le débat devait porter sur « *les orientations générales du budget de l'exercice, ainsi que les engagements pluriannuels envisagés* », ainsi que sur « *l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la collectivité* ». Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe), le ROB doit en outre présenter « *l'évolution prévisionnelle de l'exécution des dépenses de personnel, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Au cours de la période contrôlée, les rapports d'orientations budgétaires présentés par l'ordonnateur aux conseillers communautaires, puis métropolitains, ont détaillé avec précisions les effets financiers des nouvelles compétences exercées à la suite des évolutions institutionnelles. De même, la situation de l'établissement public est présentée sur la base de données et appréciations objectives aux élus. Ces derniers disposent ainsi, outre un rappel des évolutions nationales ou européennes touchant aux finances publiques, d'éléments de comparaison pertinents. Les informations ainsi communiquées aux élus sont de qualité et suffisantes pour leur permettre de bien appréhender le pilotage financier de la métropole.

¹⁴ Seuls l'affectation du résultat 2019 a été réalisé en 2020 par l'adoption d'un budget supplémentaire.

Cependant, conformément aux exigences du décret n°2016-841 du 24 juin 2016 définissant le contenu ainsi que les modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires, il conviendrait que les rapports présentés fassent également état de la structure des effectifs et des dépenses de personnels, avec en particulier des précisions sur les avantages en nature ainsi que la durée effective du travail dans la collectivité.

Par ailleurs, les rapports d'orientations budgétaires pourraient utilement et davantage traiter du niveau de réalisation budgétaire de l'exercice écoulé. Il serait également de bonne pratique de présenter les dépenses d'équipement projetées, en regard de la programmation pluriannuelle adoptée, afin de renforcer le volet prospectif de l'exercice de présentation et de transparence.

Enfin, en obligation connexe à celle du rapport d'orientations budgétaires, la chambre s'est assurée que l'ordonnateur présente bien, chaque année, le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes prévu par l'article L. 2311-1-2 du code général des collectivités territoriales. Le document présenté répond aux exigences réglementaires, comportant un bilan de la situation et une présentation des actions menées en la matière, tant au sein des services de l'établissement public que dans l'approche des politiques publiques menées.

4.1.2 L'exécution budgétaire

L'analyse des taux d'exécution budgétaire a été réalisée sur l'ensemble de la période, dans le but d'apprécier la qualité des prévisions budgétaires. Cet exercice a été réalisé pour le seul budget principal.

4.1.2.1 En fonctionnement

Le taux de réalisation du montant prévisionnel du virement à la section d'investissement est un élément d'appréciation de la qualité de la prévision budgétaire en fonctionnement. Inférieur à 100 %, le taux est un indice que les charges ont pu être sous-évaluées et/ou les recettes surévaluées. Supérieur à 100 %, il peut être le signe que les charges ont été surévaluées et/ou les recettes sous-évaluées.

Au cours de la période sous revue, le résultat global de la section de fonctionnement a toujours été supérieur au montant prévisionnel du virement de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, tel qu'il ressortait du budget primitif ou d'un ajustement en cours d'année par l'effet du budget supplémentaire ou de décisions modificatives.

Tableau 4 : Réalisation du virement prévisionnel à la section d'investissement

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant prévisionnel (BP+DM) inscrit du virement à la section d'investissement	18 258	15 132	8 925	18 795	15 700	20 325
Résultat global de fonctionnement (comprenant le R002)	23 486	17 360	18 939	26 655	28 230	30 940
Taux de réalisation	<u>129 %</u>	<u>115 %</u>	<u>212%</u>	<u>142 %</u>	<u>180 %</u>	<u>152 %</u>
Taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement	<u>101 %</u>	<u>99,9</u>	<u>101 %</u>	<u>100,6 %</u>	<u>101,4</u>	<u>101,4 %</u>
Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement	<u>97,5 %</u>	<u>98,3 %</u>	<u>95,7 %</u>	<u>96,8</u>	<u>96,11</u>	<u>96 %</u>

Source : comptes administratifs

Cette situation traduit une pratique budgétaire plutôt précautionneuse. Bien que les taux d'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement soient très bons, la chambre note une tendance à surestimer les dépenses réelles de fonctionnement et à sous-estimer en parallèle les recettes réelles de fonctionnement. Cette tendance s'est accentuée à compter de l'exercice 2017 dans un contexte où, il est vrai, la prévision budgétaire pouvait s'avérer un exercice délicat compte tenu des transferts de compétences au profit de l'établissement public.

Cette sous-estimation du résultat de la section de fonctionnement peut conduire à surestimer, du moins au stade de la prévision budgétaire et non en termes d'exécution en principe ajustée aux stricts besoins identifiés, le niveau du recours à l'emprunt pour équilibrer la section d'investissement.

4.1.2.2 En investissement

En tenant compte des restes à réaliser, le taux d'exécution des dépenses d'équipement apparaît très satisfaisant, y compris pour l'exercice 2020 pourtant marqué par le gel et le différé des programmes de travaux au printemps, du fait du premier confinement. La prévision et le pilotage budgétaires des dépenses d'équipement par la métropole apparaît de bonne qualité.

Tableau 5 : Prévision et réalisation des dépenses d'équipement

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits ouverts	39 674	41 643	80 408	88 182	96 269	94 339
Mandatés	23 517	23 039	42 696	57 174	63 562	71 258
RAR	9 331	7 147	21 206	21 822	26 911	10 656
Annulés	6 826	11 457	16 506	9 186	5 795	12 424
Taux d'exécution	82,8 %	72,4 %	79,5 %	89,6%	94 %	86,8 %

Source : comptes administratifs

Les subventions versées par d'autres entités publiques et la mobilisation de nouveaux emprunts constituent les principales recettes d'équipement. Au cours de la période sous revue, la métropole a en bonne gestion adapté son recours effectif à l'emprunt à ses réels besoins de financement, en sorte que les prévisions budgétaires du chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées » se sont révélées généralement surestimées. Comme indiqué ci-dessus, une plus juste appréciation du virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement pourrait limiter ce phénomène.

Tableau 6 : Prévision et réalisation des recettes d'équipement

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévision	12 684	23 348	69 767	61 612	68 564	70 361
Dont emprunts prévisionnels	7 647	19 563	62 658	49 358	37 850	37 500
Réalisation (titres émis et RAR)	8 349	19 391	55 351	52 164	49 432	55 907
Écart	4 337	3 957	14 416	8 877	12 166	14 453
Dont crédits annulés pour emprunts	2 547	2 076	12 658	6 007	6 613	13 529

Source : comptes administratifs

4.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables M 14 et M 57¹⁵, et enfin du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui décline les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Ces principes ont été repris et consignés dans la Charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux, signée le 21 mars 2014 entre l'État, la Cour des comptes et les associations d'élus locaux.

Les diligences de contrôle ont porté sur le rattachement des charges et produits à l'exercice, le suivi des immobilisations, les provisions et les imputations comptables. Seuls les constats conduisant à la formulation utile d'observations sont ci-après développés.

4.2.1 Le règlement budgétaire et financier

En son dernier rapport d'observations définitives intéressant la gestion de Clermont Communauté, la chambre avait relevé que la communauté d'agglomération n'avait pas adopté de règlement budgétaire et financier, bien que de nombreuses procédures aient déjà donné lieu à formalisation.

C'est finalement très récemment que le conseil métropolitain a adopté le règlement budgétaire et financier, par une délibération du 2 avril 2021. Il convient de noter qu'il y était tenu, en application de l'instruction budgétaire et comptable (M57) et des dispositions de l'article L. 5217-10-8 du CGCT. Le règlement adopté revient sur les cycles budgétaires de l'établissement, les divers processus d'exécution budgétaire, la gestion des régies d'avance et de recettes, la gestion des immobilisations et des provisions, ou encore la gestion de la dette et de la trésorerie.

En revanche, en méconnaissance des exigences des deux premiers alinéas de l'article L. 5217-10-8 précité, le règlement ne comporte aucune précision relative, d'une part, aux modalités de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement y afférant, notamment quant aux règles de caducité et d'annulation des autorisations de programme, et concernant d'autre part les modalités d'information du conseil métropolitain sur la gestion des engagements pluriannuels intervenus au cours de l'exercice.

L'établissement a, en effet, indiqué ne pas avoir jusqu'à présent adopté une gestion des dépenses par autorisations de programmes et crédits de paiement, précisant qu'une telle modalité de gestion doit être mise en place dans le cadre de la nouvelle programmation pluriannuelle des investissements.

La mention des autorisations de programme et crédits de paiement par l'article L. 5217-10-8 du CGCT, en tant que modalités devant donner lieu à organisation par le règlement budgétaire et financier d'une collectivité, n'implique pas l'obligation d'adopter un tel principe de gestion pluriannuelle des crédits d'investissement. Mais c'est un outil pour

¹⁵ Jusqu'en 2017 inclus, le budget principal de l'établissement public était présenté selon l'instruction budgétaire et comptable M 14. A compter de l'exercice 2018, ce budget est présenté selon l'instruction M 57 spécifique aux collectivités territoriales uniques et aux métropoles.

accompagner et assurer le suivi de la politique d'investissement, la métropole portant des projets d'envergure à la dimension nécessairement pluriannuelle en termes de réalisation. L'adoption d'un tel mode de gestion nécessitera de réactualiser sur ce point le règlement budgétaire et financier, en sorte notamment de clarifier l'articulation, parfois délicate, entre autorisations de programme, crédits de paiement et notion de restes à réaliser.

4.2.2 La concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif du comptable

Le suivi des immobilisations constitue un élément essentiel de la qualité de l'information comptable. L'ordonnateur et le comptable en sont conjointement responsables.

Pour sa part, le comptable public est responsable de l'enregistrement des biens en comptabilité patrimoniale et de leur suivi à l'état de l'actif. L'ordonnateur est chargé du recensement physique des biens et de leur identification. Il tient à ce titre un inventaire physique (registre justifiant l'existence matérielle des biens) et un inventaire comptable (qui traduit la valorisation comptable de la réalité physique des éléments patrimoniaux).

Selon l'instruction M 57, ces deux documents doivent correspondre afin d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité, ainsi que sur sa valorisation.

Le rapprochement de l'état de l'actif tenu par le comptable avec l'inventaire comptable de l'ordonnateur a fait ressortir une exacte concordance entre les deux documents, fruit selon le comptable public d'un travail régulier de rapprochement mené entre les services de l'ordonnateur et la cellule « qualité comptable » de la trésorerie. Cependant, malgré la concordance des documents, l'actif de la métropole n'est nullement fiable, en raison des modalités de transferts patrimoniaux, à parachever, devant accompagner les importants transferts de blocs de compétences intervenus durant la période sous revue.

4.2.3 Le transfert de propriété des immobilisations liées à l'exercice des compétences transférées, lors de l'évolution de l'intercommunalité en communauté urbaine puis métropole

Lorsque des communes transfèrent des compétences au bénéfice d'un établissement public de coopération intercommunale, le code général des collectivités territoriales pose le principe général d'une mise à disposition des biens, au jour du transfert de la compétence ou de la reconnaissance de l'intérêt communautaire. Cette mise à disposition s'opère de plein droit et à titre gratuit, sur la base d'un procès-verbal établi contradictoirement, devant préciser la consistance et la situation juridique des biens. Elle n'emporte pas transfert de propriété des biens en question.

En conséquence, les biens utilisés pour l'exercice des compétences transférées aurait dû faire l'objet, lors de la mutation en communauté urbaine, d'une mise à disposition au bénéfice de Clermont Auvergne Métropole.

Par la suite, la transformation de la communauté urbaine en métropole a induit de nouvelles conséquences sur le sort des biens transférés. En effet, l'article L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales dispose en substance que, si les biens utilisés pour l'exercice des compétences transférées à la métropole font l'objet d'une mise à disposition de

plein droit et immédiate à la métropole, ces derniers doivent en outre faire l'objet d'un transfert dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil métropolitain. L'article L. 5217-5 précise utilement que « *Lorsque les biens étaient mis, par les communes, à disposition de cet établissement public, en application des articles (...), le transfert de propriété est opéré entre la ou les communes concernées et la métropole* ».

En conséquence, l'ensemble des biens utilisés pour l'exercice des compétences transférées, quels que soient la date de transfert et le statut de l'EPCI à l'époque du transfert, auraient dû avoir donné lieu à transfert de patrimoine des communes membres vers la métropole clermontoise. Or aucun transfert de propriété intéressant les biens utilisés pour l'exercice des compétences métropolitaines n'était encore intervenu au début de l'exercice 2022, à l'exception des seuls biens liés à la compétence d'assainissement.

En cours de contrôle, la métropole a indiqué avoir missionné en 2021 un prestataire pour l'établissement d'une « feuille de route », en vue de l'organisation des transferts de biens. Ce travail, présenté comme particulièrement lourd par les services ordonnateurs, doit débiter à l'été 2022.

Tout en prenant acte du calendrier prévisionnel communiqué, la chambre ne peut que rappeler la métropole à ses obligations en la matière, et lui recommande formellement de procéder, en concertation avec les communes membres, au transfert de propriété de l'ensemble des biens qui participent à l'exercice de ses compétences.

À cet égard, la chambre rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article L. 1212-1 du code général de la propriété des personnes publiques, la métropole a la faculté de recourir, dans ses relations tissées avec ses communes membres, à des actes authentiques en la forme administrative pour consacrer la cession et le transfert de propriété des biens immobiliers.

4.2.4 La situation des immobilisations afférentes aux infrastructures de la ligne de tramway

Au-delà du différé de transfert de patrimoine des biens participant à l'exercice des compétences transférées, à la métropole, l'héritage de la gestion des transports publics clermontois contribue à fausser pour des montants significatifs la situation patrimoniale de Clermont Auvergne métropole.

En effet, ainsi qu'il ressort du dernier rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes intéressant la gestion du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC-AC, rapport rendu public en octobre 2021), un montant très conséquent d'immobilisations, se rapportant aux éléments de voirie et aux aménagements urbains connexes à la création de la ligne (unique) de tramway, figure toujours au bilan du syndicat mixte.

Ces éléments de voirie, représentant l'essentiel (jusqu'à 89 %) des enregistrements constatés au compte 2151 « Installations complexes spécialisées » du syndicat, ont une valeur nette comptable dépassant les 225 M€ au 31/12/2019.

Ces inscriptions au bilan du SMTC-AC sont naturellement inappropriées et irrégulières, dans la mesure où les éléments de voirie auraient dû être dissociés du tout pour revenir à la ville de Clermont-Ferrand, à laquelle a succédé Clermont Auvergne Métropole depuis les transferts de compétences de 2017. En effet, seuls les éléments d'implantation, en site propre, de la ligne

de tramway doivent figurer au bilan du SMTC-AC. Du reste, cette analyse n'est nullement contestée par les services de Clermont Auvergne Métropole qui ont indiqué, à l'issue du contrôle du syndicat, que le principe d'une régularisation sur trois ans avait été décidé en concertation avec le SMTC-AC et le comptable public.

La chambre réitère ses précédentes observations, soulignant que la régularisation à effectuer ne se limite pas au seul transfert d'immobilisations de voirie du syndicat vers la métropole, mais qu'il convient aussi pour cette dernière de procéder à la reprise de la quote-part des emprunts souscrits, et non totalement amortis, en ayant assuré le financement. En son dernier rapport d'observations définitives relatives au SMTC-AC, la chambre avait estimé à un peu plus de 100M€ le stock de dette correspondant. D'évidence, des régularisations de telle ampleur auront des incidences sur la situation patrimoniale et financière de la métropole, et sur les relations financières nouées par la métropole, avec de possibles révisions de montant de l'attribution de compensation ou de convention des dettes transférées.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la métropole, en lien avec le SMTC-AC et la commune de Clermont-Ferrand, de procéder à la reprise des immobilisations inscrites au compte 2151 « Installations complexes spécialisées », qui se rapportent à des éléments de voirie relevant de la compétence métropolitaine, ainsi que de la quote-part des emprunts ayant financé la réalisation des ouvrages. La chambre note que, si la métropole a indiqué qu'elle entendait procéder aux régularisations requises sur une période de trois ans, aucun élément formalisé ni chiffré n'a été produit dans le cadre de l'instruction. Or, compte tenu de la complexité de la problématique, la formalisation à court terme, en lien avec le poste comptable, d'un plan d'actions apparaît nécessaire et indispensable pour conduire à bonne fin le travail de régularisation, différé et négligé jusqu'à présent, malgré les enjeux financiers, patrimoniaux et de responsabilité qui s'y attachent.

5 LES RELATIONS ET L'INTÉGRATION FINANCIÈRE ENTRE LA MÉTROPOLE ET LES COMMUNES MEMBRES

5.1 Les mutualisations

5.1.1 Le cadre légal et réglementaire

Le concept de mutualisations au sein d'un bloc communal recouvre les différents dispositifs de mise en commun de moyens entre établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et communes membres. Les mutualisations peuvent revêtir des modalités diverses, plus ou moins intégrées : la mise à disposition de services dans le cadre de compétences transférées à l'établissement public ; la création de services communs en dehors de tout transfert de compétence ; les groupements de commandes ; le partage de biens ; les ententes ou encore les prestations de services.

S'agissant en particulier des services communs, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi « RCT ») a ouvert la possibilité, aux

EPCI à fiscalité propre et à leurs communes membres, de déployer de tels services en dehors de compétences transférées. Il résulte ainsi de l'article L. 5211-4-2 du CGCT qu'indépendamment de l'exercice de compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter, avec l'une ou plusieurs de ses communes membres, de services communs chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles. Les modalités de gestion de ces services communs sont définies par convention, à laquelle doivent être annexés une fiche d'impact ainsi que les accords conclus. Les services communs sont gérés, par principe, par l'établissement public de coopération intercommunale, et peuvent l'être à titre dérogatoire par une commune désignée par l'établissement. Les agents qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service, ou une partie de service mise en commun, sont transférés de plein droit à l'établissement intercommunal. Dans le cas de fonctions non-exclusivement rendues au bénéfice de service commun, les agents municipaux sont mis à disposition de l'établissement.

S'agissant des mutualisations de services, ainsi qualifiées par l'usage et développées de façon pragmatique, elles relèvent du I de l'article L. 5211-4-1 qui précise que « *dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert des compétences* ». Dans une telle hypothèse, une commune met à disposition de l'intercommunalité, pour l'exercice des compétences transférées, des services qu'elle a conservés malgré les transferts de compétences opérés (mutualisation ascendante). Selon un schéma inverse, le III du même article prévoit que « *les services d'un établissement public de coopération intercommunal peuvent être en tout ou partie mis à disposition de d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* ». Il est alors d'usage de parler d'une mutualisation descendante.

Enfin, au-delà de la stricte approche de service commun ou du cadre légal de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, une communauté urbaine ainsi que, par extension, une métropole peut confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, et inversement, en application des dispositions de portée générale de l'article L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales.

Il appartient à chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services (L. 5211-39-1 du CGCT), avec un volet comportant un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre durant le mandat. Ce schéma doit notamment prévoir l'impact prévisionnel de la mutualisation, sur les effectifs de personnels de l'établissement public et des communes concernées, ainsi qu'en termes de dépenses de fonctionnement.

Dans le même sens, l'article 74 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRÉ »), a renforcé le dispositif de communication et de diffusion du rapport relatif aux mutualisations de services et du projet de schéma afférent, qui devaient être transmis aux conseils municipaux des communes membres au plus tard le 1^{er} octobre 2015 puis approuvés par l'organe délibérant de l'établissement public au plus tard le 31 décembre 2015.

Procède également de la loi NOTRÉ l'obligation de présenter, chaque année, durant le débat d'orientations budgétaires ou à défaut lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation, soumis à communication du président de l'établissement public à l'organe délibérant.

Clermont Auvergne Métropole s'est engagé dans différents processus de mise en commun de services, dans le même temps qu'il préparait son évolution statutaire en communauté urbaine, puis a approfondi ces dispositifs d'association/regroupement par suite de la création de la métropole. Les mutualisations instituées dans le cadre des transferts de compétences et celles relevant d'une logique de services communs, conçues et déployées pour des motifs et objectifs différents, ont été initiées de façon concomitante, ainsi qu'il ressort de la lecture du schéma de mutualisation des services de Clermont-Communauté adopté en octobre 2015, avec un risque de confusion entre services communs et mises à disposition de services.

5.1.2 Les services communs

Antérieurement à l'adoption, le 16 octobre 2015, de son premier schéma de mutualisation des services, Clermont-Communauté avait déjà amorcé une approche de mutualisation avec les communes membres. Ainsi, a été conclue en juin 2015 avec la commune de Clermont-Ferrand une convention d'adhésion au pôle communautaire d'instruction des autorisations du droit des sols, service commun au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT opérationnel à compter du 1^{er} juillet 2015. Quinze autres communes membres ont, dès sa création, rejoint ce premier dispositif de mise en commun des services, des moyens et de l'expertise, par convention d'adhésion au pôle communautaire.

L'EPCI a ensuite décidé, dès 2016, de la mise en place d'autres services communs au sens de l'article L. 5211-4-2 : les services de « commande publique », « affaires juridiques » (appui et conseil juridique sauf contentieux), « systèmes d'information ». (Lequel a été renommé par la suite « service des usages numériques »). Ainsi, à la fin de l'année 2018, dix-neuf communes adhéraient au service commun juridique et dix-huit communes adhéraient aux services communs des usages numériques et de la commande publique.

Les communes peuvent n'adhérer que pour certains socles des services communs ou, opter pour une gestion intégrée (cf. annexe n°1). À titre d'exemple, le périmètre du service commun « affaires juridiques » comporte quatre socles : le socle n° 1 d'intérêt général recouvre l'information juridique (non personnalisée) ; le socle n° 2 correspond au conseil juridique personnalisé ; le socle n° 3 a trait aux assurances ; et le socle n° 4 se rapporte à la gestion intégrée de la fonction juridique (socles 1 et 2 ou 1, 2 et 3).

Enfin, en mars 2017, le conseil communautaire de Clermont Auvergne Métropole a autorisé la signature par son président d'une convention avec la commune de Beaumont, emportant mise à disposition au bénéfice de la commune du service « ressources, fiscalité, prospective » de la communauté urbaine, pour la gestion des contrats d'emprunts et production des états réglementaires de la dette devant être annuellement établis par la commune.

5.1.3 Les mises à dispositions de services

Lors des transferts de compétences liés à la transformation, au 1^{er} janvier 2017, de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, de nouveaux services identifiés au schéma de mutualisation comme étant des services communs ont été créés en matière de voiries et d'espace publics, de gestion administrative du domaine public ou encore de transition énergétique

Les prestations assurées par ces services sont facturées par la communauté aux communes bénéficiaires, selon le niveau réel d'activité et les charges induites mutualisées. Le règlement de ces prestations s'effectue, annuellement, par précompte sur l'attribution de compensation. Cette dernière présente en conséquence une part variable, relative au financement des services communs et à l'usage particulier qui en est fait par chaque commune y ayant recours.

La chambre relève une ambiguïté juridique liée à l'appellation des services : identifiés par leur nom comme constituant des services communs, ils ne sont pas nécessairement des services communs au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. La plupart de ces services relèvent plutôt des mutualisations ascendantes ou descendantes au sens de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, en ce qu'elles portent sur des domaines de compétences ayant donné lieu à transferts de compétences à l'intercommunalité, ou bien résultent de conventions visant à confier la gestion d'un service, qui appartient aux attributions de la métropole, à l'une ou plusieurs de ses communes membres (article L. 5215-27 du CGCT).

Ainsi, s'agissant de la gestion des voiries et de l'espace public, l'évolution en communauté urbaine a entraîné le transfert de l'ensemble des voiries communales à l'établissement public, ainsi que de leurs dépendances, lesquelles incluent les espaces verts sur voirie et les arbres d'alignement. Mais les espaces verts, hors de ce périmètre de voirie, sont exclus du champ de la compétence transférée de droit à l'EPCI.

Or, les équipes ou les agents positionnés sur les tâches d'entretien intervenaient dans les communes tout à la fois sur les espaces verts sur voirie (compétence transférée) et sur les autres espaces verts tels que les parcs et les jardins (compétence non transférée).

L'EPCI a en conséquence proposé plusieurs modalités d'organisation et de transfert des moyens humains, dans le souci de préserver les équipes opérationnelles existantes et de permettre des transferts d'agents pour l'intégralité de leur temps de travail :

- certaines communes (Aulnat, Clermont-Ferrand, Gerzat, Lempdes et Pont-du-Château) ont ainsi opté pour le transfert à la métropole de l'ensemble de leurs équipes « espaces verts » s'inscrivant dans l'objectif d'une intégration étroite avec l'établissement public, sur la base de conventions de mutualisation descendante pour assurer l'entretien des espaces verts municipaux. En vue d'aboutir à une organisation cohérente des services métropolitains, toutes les communes rattachées à un même pôle de proximité devaient retenir l'option pour qu'elle puisse être mise en œuvre.

- d'autres communes (Aubière, Beaumont, Ceyrat, Cébazat, Chamalières, Cournon d'Auvergne, Orcines, Pérignat-les-Sarlièves, Romagnat, Royat et Saint-Genès-Champanelle) ont fait le choix inverse de conserver leurs équipes municipales, soucieuse de pouvoir conserver la maîtrise de l'entretien des espaces verts demeurant de leur compétence. Dans cette hypothèse, des conventions de mutualisation ascendante ont été mises en place.

- enfin, les cinq dernières communes (Blanzat, Châteaugay, Durtol, Le Cendre et Nohanent) ont fait le choix de transférer à la métropole les seuls agents dédiés à l'entretien des espaces verts sur voirie, il n'existe donc pas de convention de mutualisation les concernant.

Au final, la chambre observe que les modes d'organisation diversifiés mis en place pour la gestion et l'entretien de l'espace public consacrent la primauté de la volonté exprimée par chaque commune. Elle invite la métropole à la vigilance quant aux risques pouvant découler, au fil du temps, d'une organisation particulièrement complexe, en termes de fonctionnalité ou

de différenciation des niveaux et qualités du service rendu sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Pour d'autres domaines de compétence, la métropole a confié par convention la gestion d'un service à l'une ou plusieurs de ses communes membres.

La convention la plus importante, en termes de volume d'activité et d'enjeux financiers, implique la commune de Clermont-Ferrand ; elle concerne l'entretien du patrimoine bâti, la documentation, l'organisation des protocoles, événements et manifestations officielles, ainsi que la sonorisation et l'enregistrement-vidéo des conseils communautaires. Le service de médecine préventive de la commune de Clermont-Ferrand fait par ailleurs l'objet d'une mise à disposition au bénéfice de la métropole. Enfin, pour des domaines de compétences plus restreints, Clermont Auvergne Métropole a confié à la commune de Pont-du-Château l'entretien de la bibliothèque communautaire et du musée de la batellerie, situés sur le territoire de cette commune.

Ces conventions permettent à la métropole de bénéficier de compétences, notamment techniques, développées par les services de certaines des communes membres. Ce dispositif de coopération n'est pas irrégulier en soi, mais il ne saurait être assimilé à de véritables services communs à défaut d'être portés directement par l'EPCI.

Ainsi, en définitive, la chambre relève que lors de la transformation en métropole, la plupart des communes adhéraient à un dispositif de mutualisation, dix-huit d'entre-elles ayant conclu au moins une convention de mutualisation ascendante avec l'intercommunalité. La commune de Clermont-Ferrand fait l'objet d'une intégration plus étroite avec la métropole, étant davantage impliquée dans les services communs déployés ou exerçant la gestion de services au profit de la métropole, sur le fondement de l'article L. 5215-27 du CGCT.

5.2 L'impact financier des transferts de compétences

La répartition des compétences exercées sur le territoire a connu une inflexion majeure du fait de l'évolution en communauté urbaine puis en métropole. Par suite, le montant des attributions de compensation a connu des ajustements d'importance.

L'attribution de compensation est un élément essentiel des relations financières tissées entre un EPCI et ses communes membres. Elle est déterminée dans les conditions définies par le code général des impôts (article 1609 nonies C), visant à s'assurer que les transferts de compétences entre communes et EPCI répondent à un principe de neutralité budgétaire. Pour chaque commune concernée, le montant est déterminé en retranchant du produit de la fiscalité économique, transférée par les communes à l'EPCI (à sa création ou lors de l'adoption du régime de la fiscalité professionnelle unique), les charges transférées à l'EPCI au titre des transferts de compétences opérés, ainsi que le cas échéant le coût des services communs.

Pour les communes membres d'un EPCI, l'attribution de compensation peut être positive ou négative selon que les charges transférées excèdent ou non le produit de la fiscalité économique abandonné à l'EPCI. Dans la première hypothèse, l'attribution de compensation est ainsi supportée et acquittée par l'intercommunalité au profit de la commune concernée. Dans la seconde hypothèse, c'est la commune qui est redevable d'une attribution de compensation auprès de l'EPCI. Le montant des attributions de compensation, et tout particulièrement celui

intéressant la ville-centre, permet d'apprécier et de mesurer le degré d'intégration des EPCI qui se définit comme la propension des intercommunalités à exercer pleinement, par elles-mêmes, une part significative des compétences du bloc communal pouvant, de par la loi, être exercé par les intercommunalités en lieu et place des communes. Il s'ensuit que l'existence d'une attribution de compensation largement positive, au bénéfice des communes membres, caractérise une situation de faible niveau de transferts de compétences consentis en direction de l'EPCI.

Le montant des attributions de compensation doit être nécessairement actualisé, lors de chaque transfert de compétence. Ces travaux d'actualisation sont diligentés par la commission locale d'évaluation des charges transférées, et donnent lieu à délibérations des organes délibérants. Le coût d'ensemble des compétences désormais dévolues à la métropole clermontoise, en lieu et place des communes, a été valorisé par la commission locale d'évaluation des charges transférées à 44,4M€ au titre des charges nettes de fonctionnement et à 14,03M€ au titre des charges nettes d'investissement. La charge nette des transferts de compétences, intervenus entre le département du Puy-de-Dôme et la métropole, a été estimée pour sa part à 4,67M€¹⁶.

Faisant application d'une mesure introduite par la loi de finances rectificative pour 2016, Clermont Auvergne Métropole a adopté, par une délibération du 29 septembre 2017 et sur la demande des communes membres, la mise en place d'une attribution de compensation d'investissement qui permet d'imputer en section d'investissement une partie de la charge nette des dépenses d'investissement transférées. Ce dispositif a été sollicité par 19 des 21 communes membres (à l'exception de la commune de Clermont-Ferrand). En 2021, le montant des attributions de compensation d'investissement servies par la métropole a atteint 2 973 237€.

Du fait de la prise en compte des charges associées aux nouveaux transferts de compétences pour l'essentiel intervenus en 2017, et du développement des mutualisations de services, les attributions de compensation de fonctionnement, qui étaient le plus souvent positives en 2016 au bénéfice des communes (pour 18 d'entre elles sur 21), sont désormais majoritairement négatives (16 communes), constituant ainsi une charge supportée par les communes concernées, qui s'en acquittent au profit de Clermont Auvergne Métropole.

Tableau 7 : Évolution des attributions de compensations (AC) de fonctionnement en 2016, 2018 et 2021

En €	2016	2018	2021
Total communes avec AC positive	51 835 853	5 099	4 971 644
Total communes avec AC négative	-108 773	-12 316 766	-18 431 015
Dont AC Clermont-Ferrand	33 571 595	- 7 329	-12 561 954
Dont AC Cournon d'Auvergne	4 302 778	1 492	1 493 135
Dont AC Chamalières	2 328 848	- 526	-797 797
Dont AC Aulnat	1 872 485	1 036	1 032 002
Dont AC Pont-du-Château	1 316 177	- 232	-211 650

Source : délibérations Clermont Auvergne Métropole

¹⁶ Soit 2 618 839 € au titre de la voirie et 2 239 500 € au titre des compétences sociales diminués de la perte de dotation de fonctionnement minimale incluse dans la dotation globale de fonctionnement estimée à 185 027 €.

Ce net approfondissement de l'intégration financière, mesuré en termes d'évolution des attributions de compensation servies/perçues par la métropole clermontoise, traduit l'importance des transferts de compétences opérés à l'occasion de l'érection en communauté urbaine, puis en métropole, ainsi que le développement du processus de mutualisations, notamment avec la commune-centre de Clermont-Ferrand.

5.3 Le pacte financier et fiscal, et le diagnostic territorial

L'article L. 5211-28-4 du CGCT dispose en substance que les EPCI signataires d'un contrat de ville¹⁷ doivent par délibération adopter, en concertation avec les communes concernées, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres de l'EPCI. Ce pacte doit tenir compte des efforts de mutualisation déjà engagés, ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolutions des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours, ou de la dotation de solidarité communautaire (DSC), ou encore des critères retenus par l'organe délibérant de l'EPCI pour répartir les prélèvements ou les versements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Le contrat de ville de Clermont Auvergne Métropole a été signé le 21 décembre 2015. Comme partout, cette première génération de contrat de ville a vu son existence prorogée jusqu'à la fin 2022. Cependant, après chaque renouvellement des organes délibérants, un nouveau pacte financier et fiscal doit être élaboré. Mais du fait de la crise sanitaire, l'échéance a été repoussée au 30 décembre 2021, par la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020, pour l'adoption d'un nouveau pacte.

Durant la période sous revue, deux pactes financiers et fiscaux ont ainsi été adoptés.

Le premier a été adopté par une délibération du conseil communautaire en date du 9 décembre 2016, soit quelques semaines avant la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine. Après l'établissement d'un premier diagnostic fiscal et financier, le document formalisait différents axes stratégiques devant permettre de répondre au double enjeu d'intégration communautaire et de solidarité. Il était ainsi conçu comme un document d'attente, et de projection vers un futur pacte financier fiscal métropolitain. En plus d'indications sur les divers dispositifs de péréquation de solidarité, le premier pacte actait en particulier une montée en puissance des investissements communautaires (à travers notamment un rappel de la programmation pluriannuelle des investissements), et posait le principe de devoir travailler à une harmonisation fiscale, et plus encore tarifaire, à l'échelle du territoire (sans plus de précision toutefois).

Le second pacte financier et fiscal a été récemment adopté, le 17 décembre 2021. Il tire les conséquences de la modification profonde de la répartition des compétences intervenue depuis 2017, et est bâti à partir d'une évaluation objective de la situation du territoire.

¹⁷ Le contrat de ville est le contrat unique de référence de la politique de la ville. Il identifie les enjeux et les axes stratégiques pour les différents quartiers prioritaires de la ville. Piloté par la communauté devenue métropole, sa mise en œuvre associe l'État, le département et les communes concernés ainsi que divers acteurs locaux.

Entendu comme la consolidation des données issues de la métropole et des 21 communes membres fédérées, le diagnostic financier et fiscal du territoire fait ressortir à titre principal les éléments suivants.

En premier lieu, si l'épargne brute dégagée durant les dernières années par les collectivités du territoire s'est maintenue à un niveau satisfaisant, l'épargne nette tend à se contracter sous l'effet d'une progression de la charge de remboursement des emprunts, le niveau d'endettement global du territoire ayant connu une réelle progression. Cette dynamique est uniquement portée par la métropole. Elle s'explique à la fois par la prise en charge de la quote-part de dette des communes, consécutivement aux transferts de compétences, mais également par un recours plus fréquent aux emprunts pour financer les investissements métropolitains. Corrélativement, et de façon logique, la métropole est devenue en quelques années le premier investisseur public du territoire, le niveau des investissements métropolitains dépassant le montant total des investissements portés par les communes.

Tableau 8 : Évolution de certains indicateurs financiers à l'échelle du territoire

En M €	2015	2020
	Épargne brute	
Métropole	24,3	31,3
Communes	41,8	35,2
Total	65,1	66,5
	Épargne nette	
Métropole	13,9	10,2
Communes	23,1	19,1
Total	37	29,3
	Investissement	
Métropole	27	77
Communes	69,5	60,5
Total	96,5	137,5
	Encours de dette	
Métropole	91	249
Communes	286,5	213,4
Total	377,5	462,4

Source : Clermont Auvergne Métropole

S'agissant de la fiscalité, le dernier pacte financier et fiscal relève que le territoire bénéficie de bases fiscales un peu plus élevées que celles de territoires comparables, avec une pression fiscale globalement dans la norme, voire légèrement moindre. Le document souligne que la métropole n'a pas eu recours au levier fiscal dans la période récente (contrairement à une majorité des communes du territoire), et dispose encore de marges de manœuvre importantes, notamment quant au taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Pour l'avenir, les orientations du dernier pacte financier et fiscal ont été arrêtées en considération de la programmation pluriannuelle des investissements pour la période 2022-2033 de la métropole, laquelle prévoit un volume d'investissements important (de l'ordre de 90 M€ par an pour le budget principal de la métropole) ; elles intègrent aussi le souhait de maintenir les reversements métropolitains de solidarité au profit des communes à un niveau élevé. En conséquence, pour financer les ambitions du projet de territoire, le pacte financier et fiscal table principalement sur des hausses de fiscalité métropolitaine, en matière de CFE, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ainsi que sur une revalorisation des redevances d'eau et d'assainissement. Il est également prévu

l'instauration d'une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

Indépendamment du financement du programme d'investissement à venir, la chambre relève que le pacte financier et fiscal demeure peu étoffé quant aux mesures visant à assurer la solidarité financière et fiscale à l'échelle du territoire, pourtant objet premier d'un tel document. Le pacte métropolitain clermontois se limite ainsi à faire état d'une prochaine mise en conformité de la dotation de solidarité communautaire avec la loi du maintien des critères de droit commun gouvernant la répartition du prélèvement du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, de la poursuite du renforcement de la coopération en matière de finances et de fiscalité, du prolongement des actions visant à la convergence des tarifs de redevances de l'eau potable et d'assainissement, et enfin de l'instauration d'une tarification solidaire, sans plus de précisions.

5.4 Le soutien financier consenti par la métropole au bénéfice de ses communes membres

5.4.1 La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est versée par les EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres. Elle vise à lisser les disparités de ressources et de charges entre communes membres. Obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles, l'instauration d'une DSC est facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

La DSC a été instaurée par une délibération du 31 mars 2000, alors même que l'intercommunalité n'était que communauté d'agglomération. Pour déterminer le montant alloué à chaque commune, quatre critères de répartition de l'enveloppe globale avaient été retenus à l'époque par le conseil communautaire, à savoir :

- la population (25 %)
- le potentiel fiscal (40 %)
- le niveau de revenu des ménages (10 %)
- le niveau de dynamisme économique de la commune (25%).

Depuis 2012, le niveau de la DSC est figé, avec une enveloppe globale de 8,1 M€ l'an. La commune de Clermont-Ferrand est logiquement la première bénéficiaire, avec une DSC de 2,4 M€. Selon les données du dernier pacte financier et fiscal, les enveloppes individuelles des communes ont également été gelées depuis 2015, au risque que le dispositif de répartition s'éloigne des situations particulières des communes.

Par ailleurs, les critères légaux de répartition ont été modifiés par l'effet de l'article 256 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Les critères sont désormais codifiés à l'article L. 5 211-28-4 du CGCT. Il en résulte que la DSC doit tenir compte de l'écart de revenu par habitant de la commune, par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, ainsi que de l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel observé sur l'ensemble du territoire de l'EPCI. Ces deux critères doivent être pondérés

par l'importance de la population des communes et déterminer pour au moins 35 % la répartition du montant global de l'enveloppe. Pour le reste, l'enveloppe peut être distribuée selon des critères librement définis par l'organe délibérant de l'EPCI.

Comme relevé par le dernier pacte financier et fiscal de décembre 2021, le dispositif en vigueur au sein de Clermont Auvergne Métropole n'est plus parfaitement conforme au cadre légal de référence. Il a été à cet égard indiqué, durant le contrôle puis lors de la contradiction, que ledit dispositif métropolitain fera l'objet d'une mise en conformité prochaine, sans que l'enveloppe globale ne soit modifiée ou que les dotations individuelles bénéficiant aux communes ne soient réduites.

5.4.2 Le fonds de soutien métropolitain et les fonds de concours métropolitain

Par une délibération du 15 février 2019, le conseil métropolitain a décidé de la création d'un fonds de soutien métropolitain doté de 1M € par an, à destination des communes pour des projets équipements intéressant leurs bâtiments qui accueillent du public. Initialement lancé pour une période de deux ans, ce fonds a été pérennisé début 2022.

Durant la période contrôlée, Clermont Auvergne Métropole a alloué 10 M € de fonds de concours, en soutien de projets d'équipements portés par ses communes membres. Sur cette enveloppe de 10 M €, quelque 8,15 M € ont bénéficié à la commune de Clermont-Ferrand, notamment au titre de la Scène Nationale (construction de nouveau locaux).

Tableau 9 : Montants versés par l'intercommunalité au titre des fonds de concours

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
En K€	14	323	0	2 158	3 310	2 590	1 634

Source : Clermont Auvergne Métropole

5.4.3 Le financement des équipements communautaires de proximité

De longue date, dès 2004, Clermont Communauté (devenue depuis lors Clermont Auvergne Métropole) mène une politique visant à construire au sein de chaque commune membre des équipements à vocation culturelle ou sportive, dits « équipements communautaires de proximité » (ECP).

Entre 2015 et 2021, cinq équipements de ce type ont été ainsi réalisés :

- en 2015, l'équipement de Gerzat dénommé « la Vague », qui est à vocation culturelle ;
- en 2016, l'équipement d'Orcines dénommé « l'Atelier », à vocation culturelle ;
- en 2016, l'équipement de Pont-du-Château dénommée « Le Caméléon », qui est à vocation culturelle et sportive ;
- en 2019, l'équipement de Royat dénommé « l'Avant C », à vocation culturelle ;
- en 2021, l'équipement d'Aubière dénommé « Le carré des Arts », également à vocation culturelle.

Les équipements communautaires de proximité livrés sur la période récente sont le plus souvent des équipements culturels (salle de concert ou de théâtre, notamment). Ceux mis en

service avant 2010 étaient plutôt des infrastructures sportives : complexe sportif ; gymnase ou halle multisports ; ou encore vestiaires et pistes d'athlétisme.

Pour achever ce programme spécifique d'équipements, il ne reste à la métropole qu'un seul équipement à financer, celui de la commune de Durtol dont la livraison est prévue pour 2022/2023.

Durant la période sous revue, les sommes mandatées au titre du financement des ECP se sont montées à 6,9M€. Selon les responsables métropolitains, tous les ECP réalisés sont d'intérêt métropolitain et sont financés par la métropole à hauteur d'un plafond fixé à 1,8M€ TTC. Dans l'éventualité où les projets excèdent ce niveau plafond, ils sont alors financés pour la soultte par fonds de concours versés par les communes d'implantation.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA MÉTROPOLE

Au regard des incidences financières significatives des transferts de compétences intervenus pour l'essentiel en 2017, les données et analyses seront présentées de manière dissociée sur l'ensemble de la période sous revue, entre la communauté d'agglomération d'une part, puis la communauté urbaine devenue métropole.

En 2020, le budget de Clermont Auvergne métropole se composait d'un budget principal et de 29 budgets annexes. Le budget principal enregistre de l'ordre de 68 % des recettes de fonctionnement consolidées. Certains budgets annexes ont un poids budgétaire non négligeable. C'est notamment le cas pour les budgets annexes relatifs aux régies de l'eau et de l'assainissement, ou encore s'agissant du budget annexe intéressant la gestion des ordures ménagères.

Tableau 10 : Poids relatif du budget principal et des budgets annexes en 2020

En €	Recettes de fonctionnement en €	Part des recettes de fonctionnement consolidées
Budget principal	215 353 887	68,48 %
Budgets annexes	99 123 167	31,52 %
Dont BA ordures ménagères	41 767	13,28
Dont BA régie assainissement	21 884 674	6,96 %
Dont BA régie eau	21 367 648	6,79 %

Source : comptes de gestion

L'analyse portera par priorité sur le budget principal, notamment quant à la formation de l'autofinancement ou le financement des investissements. Les développements exposeront aussi la situation consolidée de l'endettement, et celle des budgets annexes aux enjeux significatifs.

6.1 La situation du budget principal

Les budgets des collectivités locales et des EPCI s'articulent en deux sections : une section de fonctionnement et une section d'investissement. L'écart ressortant entre recettes et dépenses de fonctionnement dégage le niveau d'épargne brute, qui participe au financement de la section d'investissement. Après réfaction de l'annuité en capital des emprunts, le niveau d'épargne correspond à l'épargne nette, soit l'autofinancement dégagé par la collectivité pour financer ses équipements à la réalisation desquels d'autres ressources contribuent (produit des subventions reçues, mobilisation de nouveaux emprunts).

6.1.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

Clermont Auvergne Métropole est un EPCI à fiscalité professionnelle unique. Par suite, en application des articles 1379-0 bis et 1609 nonies C du CGI, elle perçoit notamment :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur la valeur locative des immeubles des entreprises, dont le taux est voté par l'EPCI ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; dès 152 500 € de chiffres d'affaires, une fraction de la valeur ajoutée des entreprises est frappée d'un taux national d'imposition de 1,5 % ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) due par les commerces exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 m², et liée au chiffre d'affaires réalisé ;
- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- une fraction du produit de la taxe d'habitation (TH), et des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), par l'application d'un taux additionnel voté par la collectivité (dorénavant uniquement voté pour les taxes foncières, du fait de la suppression progressive de la taxe d'habitation et de la compensation de son produit par l'État).

Depuis l'exercice 2021, comme l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, la métropole bénéficie d'une fraction de la TVA (8 Md€ au niveau national), en compensation de la perte de ressources liée à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Par ailleurs, par l'effet de l'évolution en communauté urbaine, Clermont Auvergne Métropole bénéficie également du produit de la taxe d'aménagement. Elle a instauré aussi une taxe de séjour, à compter du 1^{er} janvier 2017, par délibération du conseil de communauté du 15 septembre 2016.

Durant les exercices sous revue, les taux d'imposition ont peu évolué. De 2015 et 2020, la progression des recettes fiscales propres (hors effet des attributions de compensation) tient donc à l'évolution favorable des bases d'impositions, signe d'une économie métropolitaine bien orientée. Récemment, par une délibération en date du 17 décembre 2021, le conseil métropolitain a décidé d'une hausse d'imposition pour l'exercice 2022 (et suivants). Le taux clermontois de la CFE se révèle par suite proche de la moyenne nationale, et ceux des taux additionnels appliqués aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties supérieurs au niveau moyen observé au plan national.

Tableau 11 : Évolution des taux de la fiscalité levée au bénéfice de la métropole

Taux d'imposition	Voté 2015	Voté en 2021	Voté en 2022	Moyenne nationale 2021
CFE	25,75	25,75	30,75	29,93
TFPB	1,65	2,36	2,82	3,61
TFNB	11,28	11,28	13,47	5,43
TH	10,45			

Source : états fiscaux 1259, DGFIP, délibérations du conseil métropolitain

La baisse des impôts de production

Les collectivités territoriales, et notamment les EPCI à fiscalité professionnelle unique sont les principaux bénéficiaires du produit des impôts de production. Ces derniers correspondent aux différents prélèvements assis sur un ensemble de facteurs de production divers tels que, par exemple, la masse salariale ou encore le foncier. Les taxes foncières, la CVAE et la CFE sont des impôts de production. Ils représentaient pour l'ensemble des contributions levées en France de l'ordre de 120 Md€ en 2020, soit (selon Eurostat) 5,3 % du produit intérieur brut français alors que dans l'Union européenne, la moyenne des prélèvements n'excédait pas 2,6 %, seule la Suède affichant un pourcentage de prélèvement supérieur à celui de la France.

La baisse des impôts de production, est l'une des composantes du plan de relance adopté par le gouvernement à l'été 2020, ladite baisse de produit devant atteindre 20 Md€ sur deux ans. La loi de finances pour 2021 a prévu une baisse de 10 Md€ dès l'année 2021, par l'effet :

- de la suppression de la part régionale de la CVAE (7,25 Md€). En outre, la CET a vu son taux de plafonnement (en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise) abaissé de 3% à 2 %, pour éviter qu'une partie du gain pour les entreprises ne soit neutralisée par le mécanisme du plafonnement.
- de la réduction de moitié de la TFPB et de la CFE levées par le bloc communal et acquittées par les entreprises industrielles, à hauteur de respectivement 1,75 Md€ et 1,54 Md€, sous forme d'abattements.

Pour compenser (intégralement) la baisse de rendement, les régions bénéficient d'une fraction de TVA en remplacement de la part de CVAE supprimée. Pour les collectivités du bloc communal, cette compensation s'effectue par la voie d'une dotation de l'État, devant évoluer localement chaque année en fonction des bases imposables.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit la suppression définitive de la CVAE en deux ans (2023 et 2024). La perte de recettes fiscales pour les collectivités devrait être compensée par l'affectation aux collectivités d'une nouvelle fraction de TVA.

Entre 2015 et 2020, les ressources institutionnelles perçues par Clermont Auvergne Métropole ont progressé de près de 10 M€. Cette progression ne tient pas à une hausse de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État, dont le montant a peu varié sur la période (au niveau de 32,5M€). En fait, elle s'explique surtout par la comptabilisation, au même chapitre budgétaire d'imputation, de l'attribution de compensation versée par le département

(4,6 M€¹⁸) à la suite du transfert de compétences (voirie départementale comprise dans le territoire métropolitain, gestion du fonds d'aide aux jeunes (FAJ)¹⁹ et du fonds de solidarité pour le logement (FSL)²⁰, ainsi que par la hausse des compensations versée par l'État dans le cadre des réformes successives de la fiscalité locale (dont la suppression progressive de la taxe d'habitation).

En définitive, le dynamisme des recettes de fonctionnement observé durant la période sous revue est lié aux incidences financières attachées aux vagues de transferts de compétences, avec un établissement public qui ne reverse plus une part conséquente de ses ressources fiscales à ses communes membres, mais bénéficie au contraire d'attributions de compensation positives, à la charge des communes et du département du Puy-de-Dôme.

Tableau 12 : Évolutions des recettes de fonctionnement

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres	115 915	117 674	123 477	129 229	130 183	134 020	129 145
Fiscalité reversée (attribution de compensation)	-57 974	-56 553	-1 892	1 266	5 156	7 739	7 311
Ressources institutionnelles	36 896	32 785	38 647	39 122	44 538	45 640	49 772
Ressources d'exploitation	6 207	5 594	6 950	7 971	9 513	7 398	8 022
Total	101 043	99 500	167 181	177 589	189 391	194 798	194 253

Source : comptes de gestion

6.1.2 L'évolution des dépenses de fonctionnement

Pour sa part, la structure des dépenses a été profondément modifiée depuis 2017. Du fait des effets de périmètre de compétences, il est malaisé de porter une appréciation sur l'évolution des charges de fonctionnement durant la période d'analyse. Des transferts importants étant intervenus, tels que celui du conservatoire à rayonnement régional (de Clermont-Ferrand), et de ses effectifs comptant 111 agents.

De premier abord toutefois, s'il y a eu maîtrise des charges à caractère général, il apparaît que les dépenses de personnel ont connu une croissance particulièrement dynamique. En effet, sur les quatre derniers exercices, ce poste a enregistré une augmentation bien plus importante (+19%) que celle observée pour l'ensemble des charges de gestion (+12,4%). Cette évolution traduit une variation des effectifs plus accentuée que celle résultant directement des transferts de compétences et de services.

¹⁹ Ce fonds octroie des aides financières exceptionnelles à des jeunes de moins de 25 ans généralement à titre subsidiaire lorsqu'aucun autre dispositif existant ne peut être mobilisé.

²⁰ Le FSL attribue des aides financières exceptionnelles à des ménages en difficultés en matière d'accès au logement ou en cas d'impayés d'énergie, d'eau ou de téléphone.

Tableau 13 : Évolution des dépenses de fonctionnement

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	14 043	14 700	35 614	34 486	34 203	31 741	33 239
Charges de personnel	23 635	26 330	64 534	69 425	72 296	76 771	78 764
Subventions de fonctionnement versées	4 546	5 467	8 778	11 353	15 356	15 771	15 503
Autres charges de gestion	13 0209	13 282	29 283	30 126	30 272	30 940	30 111
Total	55 434	59 779	138 210	145 403	152 357	155 453	157 985

Source : comptes de gestion

Outre l'évolution de la masse salariale, les contributions obligatoires versées à différents organismes contribuent à la rigidité et à la dynamique d'évolution des dépenses de fonctionnement²¹ : contributions statutaires au SMTC-AC, au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), à l'école supérieure d'art de Clermont Métropole (ESCAM), au syndicat mixte gérant l'aéroport clermontois, à l'agence d'urbanisme de Clermont Métropole, ou encore au syndicat d'électricité et de gaz du Puy-de-Dôme pour, s'en tenir aux contributions financières les plus élevées.

S'agissant plus particulièrement de la contribution financière allouée au SMTC-AC, deux facteurs conduiront à brève échéance à en accentuer la charge. En premier lieu, l'expérimentation à compter du 4 décembre 2021 de la gratuité des transports en commun, le week-end, contribuera à renchérir le coût de la contribution versée par la métropole de quelque 700 000 € par an. Par ailleurs, dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens signée entre la métropole et le SMTC au titre de la réalisation du projet InspiRe, il est prévu une augmentation progressive de la contribution métropolitaine jusqu'à ce qu'elle atteigne 23,9 M€ par an en 2028.

Tableau 14 : Les principales contributions versées

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SMTC-AC	12 580	13 608	13 949	14 383	14 597	14 915
SDIS 63	9 278	9 294	9 274	9 324	9 486	9 574
ESCAM	2 590	2 636	2 579	2 528	2 595	2 564
Aéroport	1 432	1 453	1 453	1 453	1 480	1 264
Agence d'urbanisme	683	570	854	568	684	700
SIEG	/	/	416	425	396	43

Source : comptes de gestion

La loi du 22 janvier 2018, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, a fixé des objectifs nationaux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement des collectivités territoriales. Les collectivités qui affichaient des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal en 2016 supérieures à 60 M€, devaient

²¹ En début de période sous revue, certaines de ces contributions étaient imputées sur le budget annexe « transports »

ainsi s'engager par convention vis-à-vis de l'État, sur la définition d'objectifs d'évolution de leurs dépenses. Selon le III de l'article 13 de la loi de janvier 2018, « *l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux annuel de croissance de 1,2% appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant* ». Il s'agit d'un taux d'évolution maximal, déterminé sur la base des données du seul budget principal des collectivités et groupements à fiscalité propre. Clermont Auvergne Métropole a signé le 29 juin 2018 son contrat d'objectifs financiers avec l'État.

L'application des engagements contractuels (contrats dits de Cahors) a été suspendue²² pour les exercices 2020 et 2021, à raison de la crise sanitaire. Après prise en compte de différents retraitements, le compte administratif 2018 s'est avéré faire ressortir une progression plus rapide des dépenses que prévue contractuellement, l'écart observé avec le niveau maximal de dépenses autorisé pour 2018 étant chiffré à 398 731 € et justifiant l'application par l'État d'une reprise financière de 299 048 €. Pour l'exercice 2019, après réalisation de nouveau de plusieurs retraitements neutralisant les effets de périmètre, l'engagement d'évolution des dépenses de fonctionnement métropolitaines a été considéré comme respecté.

6.1.3 Les effets de la crise sanitaire sur les dépenses et les recettes

Comme la quasi-totalité des collectivités locales ou de leurs groupements, Clermont Auvergne Métropole a été confrontée à la nécessité d'exposer différentes dépenses, de caractère exceptionnel du fait de la crise sanitaire (et tout particulièrement au cours de l'exercice 2020), alors que certaines de ses recettes s'inscrivaient en baisse sous l'effet de l'arrêt ou de la réduction des activités économiques.

En 2020, la métropole a déclaré avoir exposé, au titre de la crise sanitaire, des dépenses exceptionnelles d'un montant chiffré à 4,5 M€ pour le budget principal et à 541 000 € pour le budget annexe de gestion des déchets. Ces dépenses se sont rapportées à titre principal à des frais de nettoyage supplémentaires, à des achats de fournitures de protection (masques) mais aussi à des subventions d'équilibre de caractère exceptionnel allouées au bénéfice de plusieurs budgets annexes²³. La métropole a également accordé des aides ciblées aux entreprises, par la voie d'un fonds d'urgence métropolitain spécialement créé ; elle a encore supporté le financement de la gratuité des transports du mois de juin 2020.

L'établissement a bénéficié de soutiens financiers, à hauteur de 1,2 M€, dont notamment une subvention de 703 000 € consentie pour l'achat de masques.

Pour lisser dans le temps l'impact de ces dépenses imprévues, Clermont Auvergne Métropole a décidé par délibération du 6 novembre 2020 de faire usage du dispositif particulier organisé par la circulaire du 24 août 2020, relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales ou de leurs groupements liées à la gestion de la crise sanitaire de la covid-19, permettant un étalement sur cinq ans de la charge nette. La chambre observe que la liste des dépenses visées par le dispositif d'étalement, annexée à la délibération du 6 novembre 2020, se révèle peu précise et ne permet guère d'établir un lien direct entre

²² Article 12 de la loi n°2020-290 d'urgence sanitaire du 23 mars 2020.

²³ Les budgets annexes parcs de stationnement, plan local pluriannuel par l'insertion et l'emploi et équipement à vocation économique.

dépenses et crise sanitaire. En particulier, l'intégration dans les dépenses étalées d'une subvention de 500 000€, allouée au bénéfice du budget annexe des stationnements, appelle les plus grandes réserves dans la mesure où ladite subvention apparaît nullement exceptionnelle au regard des montants de subventions alloués au budget annexe durant les exercices antérieurs.

Selon les informations communiquées par la métropole, les pertes de recettes de 2020 seraient de l'ordre de 2 M€ ; elles tiennent pour l'essentiel au retrait des recettes tarifaires consécutif à la fermeture des équipements culturels et sportifs, à la moindre activité des parcs de stationnement (- 650 000 € en 2020), ainsi qu'à la baisse sensible du rendement de la taxe de séjour (- 600 000€). Les incidences de la récession économique, observée en 2020, ont été encore perçues l'année suivante avec une contraction du produit de la CVAE encaissé au titre de l'exercice 2021, en baisse de près de 2,5 M€.

Les différentes mesures d'urgence adoptées en 2020 ne semblent pas, en revanche, avoir entravé la montée en puissance de l'effort d'investissement porté par la métropole, les équipements métropolitains ayant continué de progresser, de façon significative, de 2019 à 2020 (voir *infra*).

6.1.4 Le niveau d'épargne brute et le financement des investissements

L'épargne brute de la collectivité s'est maintenue autour d'un niveau moyen représentant 15 % des recettes réelles de fonctionnement. Si un tel niveau d'épargne brute paraît convenable pour une commune, il semble tout juste suffisant pour une intercommunalité, et singulièrement une communauté urbaine ou une métropole ayant vocation à porter, de par l'étendue des compétences exercées, l'essentiel de l'effort d'équipement du territoire.

Tableau 15 : Évolution de l'épargne brute

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Épargne brute	24 283	16 558	22 197	27 448	32 573	34 570	31 392
En % des recettes réelles de fonctionnement.	15 %	10,4 %	12 %	14,2 %	15,8 %	16,35 %	16,2 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Par construction, l'équilibre de la section d'investissement est par priorité assuré par l'autofinancement dégagé en section de fonctionnement, abondé par différentes ressources propres d'investissement.

Par délibération du 8 avril 2016, le conseil de communauté a adopté la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de l'intercommunalité pour la période 2016-2026. Cette programmation prévoyait un montant d'investissements, tous budgets pris en considération (budgets principal et annexes), de 400 M€ sur l'ensemble de la période. Elle s'articulait autour des axes du projet de territoire adopté en 2016, les projets les plus emblématiques intéressant :

- la construction de la bibliothèque métropolitaine de l'Hôtel-Dieu (ouverture prévue en 2024) ;
- l'extension du stade Gabriel Montpied avec la construction d'une tribune de 6 000 places (fin des travaux 2024) ;

- la création d'un pôle culturel à Croix-de-Neyrat (achevé) ;
- la création d'une Auberge de jeunesse (achevé) ;
- la transformation de la place des Carmes (achevé)
- l'extension et l'interconnexion des réseaux de chaleur clermontois (fin 2023)
- le financement d'études projet « Inspire » en relation avec le SMTC-AC.

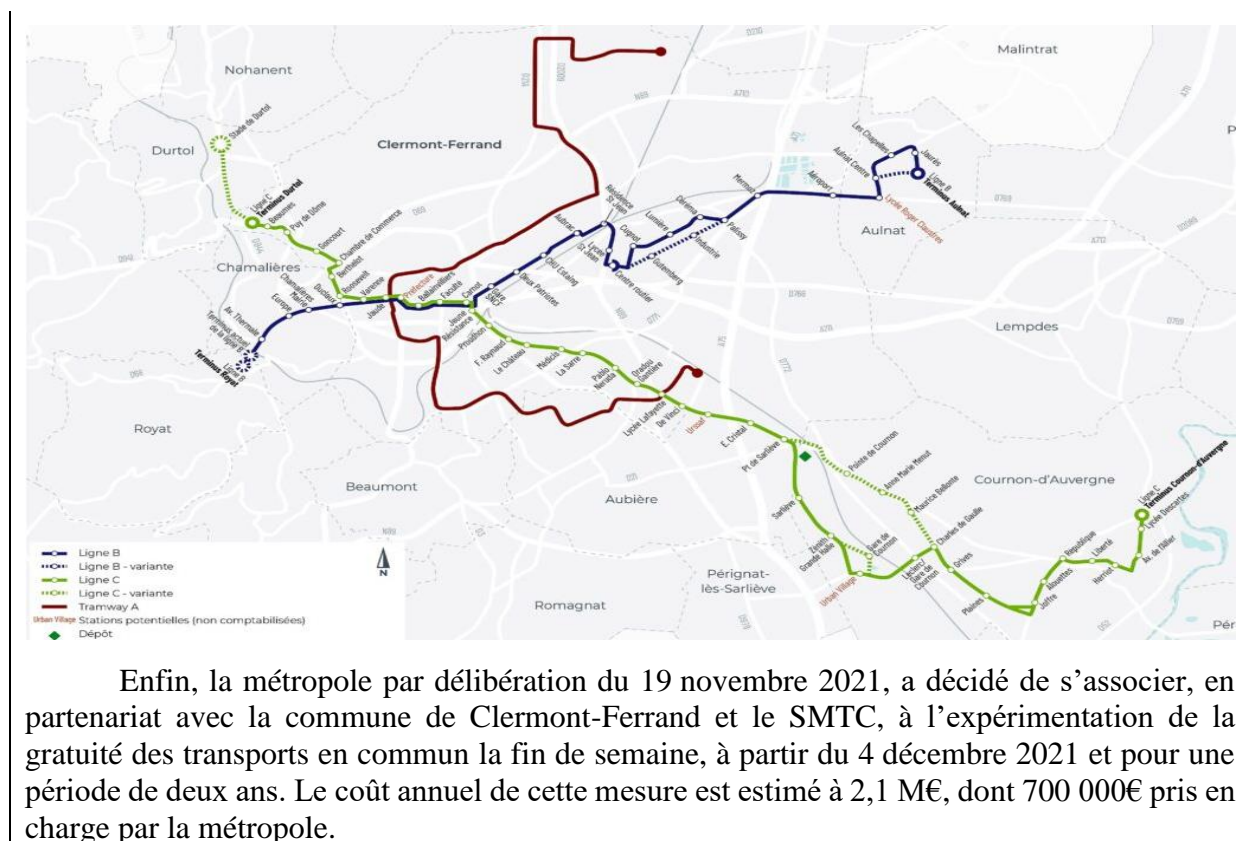
Le projet InspiRe et l'expérimentation de la gratuité des transports en commun le week-end

En matière de transports, Clermont Auvergne Métropole porte avec le SMTC le projet InspiRe. Il s'agit d'un projet de restructuration du réseau de transport public métropolitain, impliquant la refonte du réseau de bus ainsi que le développement des pistes cyclables et surtout -élément majeur du projet -, la création de deux lignes de bus à haut niveau de service. L'une des lignes (la ligne B) doit relier Aulnat à Royat, et desservir notamment la gare SNCF de Clermont-Ferrand. La seconde ligne (ligne C) doit relier Cournon-d'Auvergne à Durtol.

Au terme de la phase d'enquête publique, l'engagement des travaux est prévu pour 2023, avec une mise en service des nouvelles lignes escomptée au début de l'année 2026.

Pour mener à bien le projet, les relations entre la métropole et le SMTC ont donné lieu à contractualisation, par l'effet d'une convention d'objectifs et de moyens et d'une convention de co-maîtrise d'ouvrage. Le projet représente un investissement de 240 M€ à 280 M€, réparti entre le SMTC pour 59 % du coût et la métropole pour 41 %. Le SMTC doit prendre à sa charge les investissements relevant de la voirie en site propre, du matériel roulant, du mobilier urbain spécifiquement dédié au transport, ainsi que la construction du dépôt des nouveaux bus. Pour sa part, la métropole doit supporter le coût des aménagements paysagers et urbains induits par le programme de restructuration du réseau. Par ailleurs, dans le cadre du 4^{ème} appel à projets relatif aux transports collectifs en site propre et aux pôles d'échanges multimodaux, le Premier ministre a annoncé la sélection du projet clermontois InspiRe, qui bénéficiera à ce titre du soutien financier de l'État à hauteur de 21 M€.

Le projet repose également sur une hausse escomptée des recettes d'exploitation du SMTC, en conséquence notamment d'une augmentation progressive de la contribution métropolitaine.



De 2015 à 2020, les dépenses d'équipement de l'intercommunalité se sont montées à 195 M€. Ce montant est cohérent avec la programmation pluriannuelle adoptée en 2016, avant nouveaux transferts de compétences et transformation en communauté urbaine puis métropole. Sur la même période, l'EPCI a attribué également près de 75 M€ de subventions d'équipement. Selon les constats effectués, il apparaît que, dès 2017, les dépenses d'équipement ont connu une dynamique témoignant du changement d'échelle de Clermont Auvergne Métropole, et de son affirmation désormais comme principal investisseur public du territoire, alors que sa mutation institutionnelle, rapide et récente, aurait pu conduire à une phase de transition marquée par diverses difficultés techniques ou de gestion dans la définition et le pilotage des projets d'investissement.

Les données financières relatives aux modalités de financement des dépenses d'équipement révèlent toutefois, dès les premières années de la montée en puissance de l'effort d'investissement, d'un recours accentué et prédominant à l'emprunt, porteur à terme de problématiques de soutenabilité de l'endettement métropolitain.

Déjà, en relation avec l'alourdissement de l'annuité en capital de la dette, le niveau de l'épargne nette de l'établissement public est particulièrement faible sur les dernières années d'analyse, au regard du volume des investissements engagés. Associés aux autres ressources de la section d'investissement, les financements propres disponibles n'ont couvert, sur toute la période contrôlée que de l'ordre de 40 % des dépenses d'équipement ; le financement étant assuré par un recours important et croissant à l'emprunt et, dans une moindre mesure, par la mobilisation du fonds de roulement.

Tableau 16 : Le financement des investissements

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Epargne brute	24 283	16 558	22 197	27 448	32 573	34 570	157 629
-Annuité en capitale de la dette ²⁴	9 916	16 780	10 814	20 189	30 007	30 734	118 440
=épargne nette	14 367	-222	11 383	7 259	2 565	3 836	39 279
+recettes d'investissement hors emprunts	4 633	4 191	11 465	15 098	19 978	32 224	87 589
=financements propres disponibles	19 001	3 969	22 848	22 357	22 543	36 060	126 778
-dépenses d'investissement à financer	27 083	26 886	55 630	66 753	73 666	93 405	343 423
Dont dépenses d'équipement	12 602	11 842	32 985	42 921	51 331	54 724	193 969
Dont subventions d'équipement versées	10 891	11 031	9 630	14 201	11 988	16 960	74 791
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-8 084	-22 919	-32 783	-44 600	-51 179	-57 890	-217 455
Nouveaux emprunts ²⁵	5 100	17 254	40 000	43 427	54 700	54 000	214 481
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-2 984	-5 665	-1 432	-1 171	3 528	-3 889	-11 613

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Les données disponibles pour l'exercice 2021 confirment les tendances générales observées, même si le besoin de financement (30 M€) et donc la mobilisation de nouveaux emprunts (27,5 M€ en 2021) ont été moins marqués qu'en 2019 et 2020.

6.1.5 L'endettement consolidé

Entre 2015 et 2020, l'endettement consolidé de l'établissement public a été multiplié par plus de trois. Cette progression s'explique à la fois par les évolutions institutionnelles et les transferts de compétences, ainsi que par la dynamique propre d'endettement de Clermont Auvergne Métropole du fait d'un modèle de financement des investissements reposant en grande partie sur la souscription de nouveaux emprunts. Le budget principal supporte 65 % de la dette globale de l'établissement public. Le reste de l'encours concerne essentiellement les budgets annexes relatifs à l'eau (environ 10 %) et à l'assainissement (environ 20%).

Les transferts de compétences opérés au bénéfice de la communauté urbaine, au 1^{er} janvier 2017, se sont accompagnés du transfert à Clermont Auvergne Métropole du stock de

²⁴ Les données relatives à l'annuité en capital de la dette et aux emprunts nouveaux intègrent les encaissements et remboursements des emprunts classiques (compte 1641) ainsi que des emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (comptes 16441 et 16449).

²⁵ Voir note n°23.

dettes communales contractées pour l'exercice des compétences transférées. Pour les compétences de l'eau et de l'assainissement, le transfert des contrats d'emprunts n'a pas soulevé de difficulté dans la mesure où ces compétences, transférées en bloc, faisaient auparavant l'objet d'un suivi financier individualisé au sein de budgets annexes dédiés. Ce sont ainsi quelque 121 contrats d'emprunts qui ont été repris par l'intercommunalité, pour un capital restant dû de 79,2 M€.

En revanche, le financement des autres compétences transférées étant globalisé et difficilement identifiable du fait d'un suivi non individualisé au sein des budgets principaux des communes, le transfert des emprunts associés vers Clermont Auvergne Métropole s'est avéré plus délicat à opérer. À l'issue des travaux de la CLECT, il a été en conséquence décidé que les communes conserveraient leurs dettes, et resteraient titulaires des contrats d'emprunts vis à vis des organismes prêteurs, mais que la métropole rembourserait les annuités à hauteur de la quote-part des dettes pouvant être rattachée aux compétences transférées. Le volume global de capital ainsi pris en charge financièrement par l'intercommunalité représente 92,6 M€, soit un niveau de l'ordre de la dette propre portée par Clermont Communauté à la clôture de l'exercice 2016. À titre illustratif, la convention de remboursement de dette conclue avec la commune de Clermont-Ferrand porte sur un montant de 57,3 M€, à rembourser sur une durée de 15 ans²⁶.

Hors effets de périmètre, l'encours de dette a également progressé, d'exercice en exercice, pour assurer le financement des investissements et tend à se rapprocher fin 2021 des 400 M€. En revanche, dans un contexte de baisse des taux d'intérêts durant la période sous revue, lié en partie aux politiques monétaires non conventionnelles menées par la Banque centrale européenne, le taux moyen de la dette de la métropole a régulièrement diminué depuis 2015. En conséquence, malgré la très nette hausse de l'encours de dette, la charge d'intérêts a connu une progression relativement contenue.

La chambre rappelle enfin que la reprise de la quote-part de la dette actuellement portée par le SMTC-AC, ayant participé au financement des éléments de voirie désormais de la compétence de la métropole, conduira à une augmentation significative de l'encours de la dette métropolitaine (près de 100M€).

Tableau 17 : Données relatives à la dette

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dette du BP ²⁷	91 991	92 020	203 645	217 886	233 645	248 913	253 262
Encours de dette consolidé	122 454	127 760	321 901	338 882	357 358	375 057	386 300
Taux moyen de la dette	3,25 %	2,85 %	2,32 %	2,06 %	1,9 %	1,7 %	1,52 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion, Clermont Auvergne Métropole

Le niveau d'endettement de l'établissement public n'apparaît pas en l'état préoccupant.

²⁶ Pour la plupart des communes de la métropole, les conventions de remboursement de dette organisent un remboursement des annuités sur une durée de 15 ans.

²⁷ Intégrant à compter de 2017, la quote-part des dettes communales remboursée par la métropole.

Toutefois, la dynamique observée dans les dernières années ne peut se poursuivre sans placer, à l'échéance de seulement quelques exercices, Clermont Auvergne Métropole dans une situation d'évidente fragilité qui ne pourrait être apurée que sur le temps long.

En effet, l'encours de dette du budget principal atteignait déjà fin 2020 quelque 117 % des recettes réelles de fonctionnement, pour une moyenne nationale relevée pour les métropoles et les communautés urbaines de 113 %²⁸. La capacité de désendettement (ratio exprimant le nombre d'années théoriques pour rembourser l'encours de dette), tant pour le budget principal qu'en termes de dette consolidée, se montait à 8 ans, niveau encore soutenable mais cependant conséquent, au regard d'un seuil d'alerte fixé à une capacité de désendettement dépassant les 10 ou 12 ans. Mais selon les propres précisions et analyses de l'établissement public, consignées dans les derniers rapports d'orientations budgétaires, la capacité de désendettement moyenne des métropoles similaires²⁹ (en termes de population) s'affichait à un niveau bien plus faible, de l'ordre de 5 ans seulement.

Hors remboursement des dettes aux communes, l'encours de la métropole était composé de près de 200 contrats d'emprunt au 31 décembre 2020, 97 % de l'encours étant classés 1A selon la charte Gissler³⁰ et plus de 90 % souscrits à taux fixes. L'encours ne présente donc pas de profil de risque particulier.

La métropole entretient des relations auprès d'une douzaine d'établissements prêteurs, dont aucun ne détient plus du tiers de l'encours : la Caisse française de financement local (CAFFIL) est le premier prêteur de l'établissement public avec 24 % de l'encours, devant la Caisse d'Épargne Auvergne et Limousin (18 %), puis l'Agence France Locale (12%). La durée résiduelle d'amortissement de la dette consolidée est proche de 15 ans. Par ailleurs, par l'effet d'une gestion active de la dette, le profil d'extinction de l'encours de dette suit une courbe d'amortissement régulière, facilitant les prévisions de financement de la section d'investissement.

6.1.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

La trésorerie (au sens financier, et non de disponibilités courantes) se détermine en déduisant le besoin en fonds de roulement du fonds de roulement.

Le fonds de roulement calculé au 31 décembre de chaque exercice correspond à l'excédent des ressources stables (dotations ; réserves et affectation du résultat ; subventions ; amortissements et provisions ; et dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il s'agit donc d'une analyse de haut de bilan portant sur le long terme. Un fonds de roulement négatif traduit une difficulté à financer l'investissement (le renouvellement des immobilisations). Le fonds de roulement de Clermont Communauté devenue Clermont Auvergne Métropole a peu évolué au cours de la période contrôlée

Le besoin en fonds de roulement correspond à la différence entre les créances et les

²⁸ Source DGCL à partir des données DGFIP.

²⁹ Métropoles de Dijon, Brest, Angers, Metz, Orléans et Nancy.

³⁰ Annexée à une circulaire du 25 juin 2010, la charte GISSLER définit une typologie de classification des produits de financement en fonction des risques qu'ils comportent que ce soit en raison de l'indice ou de la structure du produit. Les produits classés 1A ressortent les moins risqués alors que les produits classés 6F sont les plus risqués.

dettes à court terme. Sauf exception, il est normalement négatif pour une collectivité locale ou un EPCI, ce qui est encore le cas pour la métropole, bien qu'il tende à se rapprocher de l'équilibre sur les derniers exercices.

Par suite, la trésorerie de la métropole a enregistré un mouvement de retrait continu durant la période sous revue, de 223 et 180 jours de dépenses de fonctionnement du temps de la communauté de l'agglomération, puis de 110 jours en 2017 à 44 jours de dépenses courantes en 2020.

Tableau 18 : Évolution du fonds de roulement

En K€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Fonds de roulement	15 296	9 631	16 919	16 321	19 849	15 959	13 192
BFR	-20 634	-21 528	-26 396	-21 546	- 5 268	- 3 275	- 3 401
= trésorerie nette	35 930	31 159	43 314	37 866	25 117	19 235	16 593
En nombre de jours de charges de gestion courante	223	180	110	92	58	44	37

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

6.2 Bilan sur la situation financière

6.2.1 Une tendance à la fragilisation clairement identifiée et un arbitrage en faveur de la hausse de la fiscalité

La chambre relève que la tendance à la fragilisation de la situation financière de la métropole a été identifiée et présentée de manière transparente aux élus. Ainsi, le rapport d'orientations budgétaires 2020 fait ressortir clairement et objectivement que la collectivité dégage une épargne brute insuffisante au regard des ambitions affichées en matière d'investissement, d'où un endettement en progression. Des éléments similaires ont de même été régulièrement exposés au bureau.

Diverses options semblent avoir été envisagées par la métropole dès 2019, à savoir :

- la recherche de marges d'économie sur les dépenses de fonctionnement, sans toutefois indiquer d'éléments concrets, si ce n'est une éventuelle réévaluation des contributions et subventions versées ;
- l'utilisation du levier fiscal, dans la mesure des marges de manœuvre existantes ;
- la recherche de davantage de financements externes ;
- continuer à avoir recours à l'emprunt, et pour des volumes importants, mais sans que la capacité de désendettement excède les 12 ans ;
- réduire le niveau des investissements par une meilleure hiérarchisation des projets et un lissage dans le temps de leur réalisation.

Dans ce contexte, à l'occasion de la séance du 17 décembre 2021, le conseil métropolitain a adopté des décisions marquantes, définissant sa stratégie financière pour les prochaines années.

En premier lieu, la métropole a arrêté sa programmation pluriannuelle des investissements (PPI) pour la période 2022-2033. Mais loin d'acter l'hypothèse d'un lissage des investissements, cette programmation fait ressortir un niveau prévisionnel des dépenses d'investissement de quelque 1,4 Md€ sur 12 ans, dont 1,08 Md€ pour le budget principal, soit un volume annuel moyen de 89 M€ qui s'avère supérieur à celui observé durant les derniers exercices. L'enveloppe financière retenue dans le cadre de la PPI apparaît toutefois en-deçà du niveau résultant du recensement des investissements potentiels (1,8 Md€ tous budgets confondus), réalisé dans le cadre des travaux préparatoires.

L'enveloppe budgétaire, portée par le budget principal, doit être distribuée selon quatre axes majeurs :

- les grands projets, qui contribuent à construire la métropole, pour 260 M€ (projet Inspire ; les grands équipements culturels et sportifs comme la bibliothèque métropolitaine, le stade Gabriel Montpied, ou la cité du court-métrage) ;
- les actions en faveur « d'une métropole écologique et résiliente » pour 250 M€ (développement des énergies renouvelables et réseaux de chaleur ; rénovation thermique des bâtiments et des logements ; montée en puissance de la compétence GEMAPI ; mise en œuvre progressive du schéma cyclable) ;
- les actions en faveur de la solidarité territoriale pour 300 M€, regroupant les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de réhabilitation, notamment dans le cadre du programme local de l'habitat, l'entretien du patrimoine communautaire et le soutien à l'investissement des communes ;
- enfin une enveloppe de 280 M€, principalement destinée aux investissements intéressant l'espace public³¹.

Pour assurer le financement de cette programmation ambitieuse, le conseil métropolitain a approuvé l'augmentation de la pression fiscale, avec une hausse uniforme de 19,4 % du taux de la cotisation foncière des entreprises et des taux additionnels de taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. Par délibération du 24 septembre 2021, le conseil métropolitain a également décidé de supprimer, à compter de 2022, l'abattement de 50 % appliqué à la valeur locative des bâtiments affectés à des activités de recherche industrielle. Dans le même temps, il a décidé de relever le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en la portant de 7,99 % à 9,90 %. Enfin, par une délibération du 24 septembre 2021, le conseil métropolitain a institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)³², prévue en son principe par l'article L. 1530 bis du code général des impôts, à compter du 1^{er} janvier 2022.

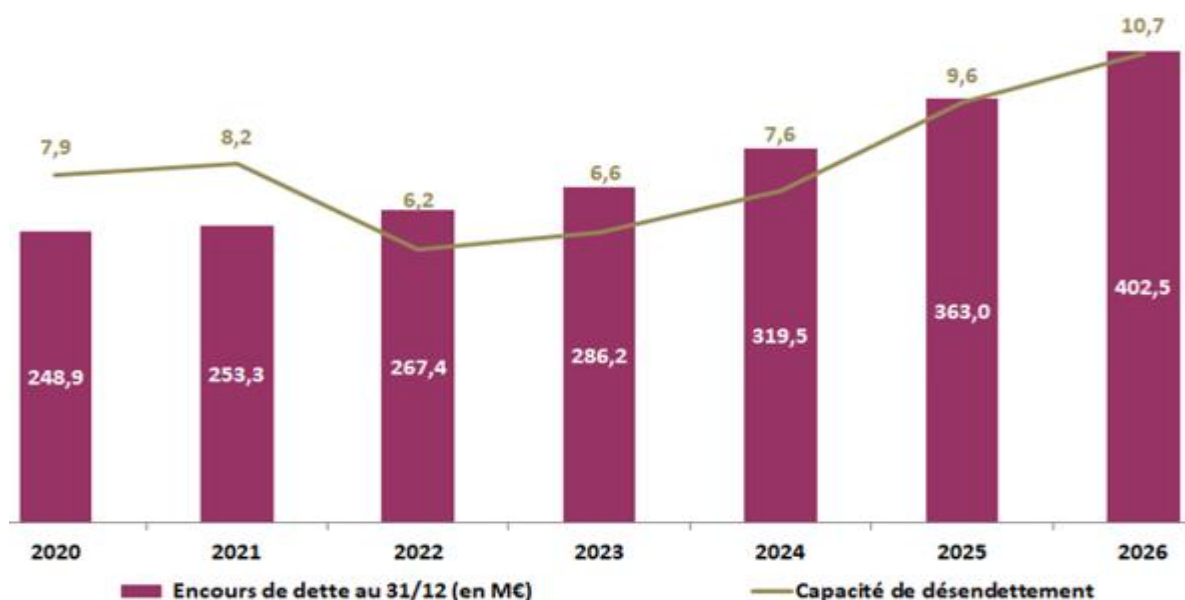
³¹ Pour cette dernière enveloppe, la chambre relève que la PPI fait référence à « de l'entretien », « du nettoyage, ou des « remises en l'état » de voiries. A ce titre, la chambre rappelle que les dépenses d'entretien ou de réparation, destinées respectivement à conserver la voirie dans de bonnes conditions d'utilisation ou à la remettre en bon état d'utilisation, sont considérées comme donnant lieu à des dépenses de fonctionnement. Pour être imputés e investissement, les travaux de voirie doivent conduire à une amélioration ou à une modification substantielle des caractéristiques de voirie et de ses accessoires.

³² La taxe GEMAPI est un impôt de répartition est un impôt de répartition exclusivement affecté au financement de cette compétence. Il s'agit d'une taxe additionnelle aux taxes foncières et à la cotisation foncière des entreprises avec un plafond fixé à 40 € par habitant. Le produit de la taxe est au plus égal au montant annuel révisé de la charge de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

Selon les éléments produits dans le cadre de la préparation du budget pour l'exercice 2022, l'ensemble des hausses de fiscalité doivent assurer un surplus de recettes estimé à 14,6 M€. En vis à vis, les prévisions budgétaires anticipent un alourdissement des charges de fonctionnement de l'ordre de 7 M€, qui réduira d'autant l'effet bénéfique des mesures fiscales sur le niveau d'épargne brute.

Le financement des investissements métropolitains continuera encore de reposer sur le recours à l'emprunt, et ce pour des montants conséquents. Le dernier rapport d'orientations budgétaires mentionne ainsi « un alourdissement assumé et maîtrisé de l'endettement » sans en chiffrer ou estimer le montant, indiquant simplement que la capacité de désendettement devra être continument en deçà de 12 années. La chambre note à cet égard que la dernière prospective financière traitant du budget principal (document technique d'ordre interne, non présenté aux élus) prévoit une nouvelle augmentation remarquable de l'encours de dette supporté par le budget principal, de 253,3 M€ en 2021 à plus de 400 M€ en 2026.

Graphique n° 1 : Évolution prévisible de l'endettement (budget principal)



Source : Clermont Auvergne Métropole

La chambre ne peut qu'appeler l'établissement public à la prudence dans sa stratégie financière de long terme, et à prêter une plus grande attention à ses études prospectives laissant présager une situation particulièrement dégradée en fin de mandature.

6.2.2 Des analyses prospectives à renforcer

S'il n'est pas contestable que la situation financière de la métropole fait l'objet de présentations objectives et transparentes, la chambre recommande à l'exécutif d'exposer, à l'occasion des rapports d'orientations budgétaires, des perspectives financières sur les exercices à venir faisant ressortir, de façon précise et développée, les incidences sur l'épargne brute et l'endettement des différentes hypothèses d'évolution, selon les décisions et options retenues.

Par ailleurs, il ne résulte pas des différents documents produits en cours d'instruction que la métropole ait adopté une réelle démarche visant à évaluer les conséquences, sur les charges de fonctionnement, des dépenses d'investissement projetées. Au regard de l'importance des projets d'investissements portés par la métropole, la chambre l'invite à évaluer, en termes budgétaires et financiers, l'impact des dépenses d'investissement sur le niveau et l'évolution des charges de fonctionnement.

6.2.3 Un risque de nouvelle dégradation de la situation financière du fait des chocs externes

En dépit des hausses d'impôts votées fin 2021, la situation financière de Clermont Auvergne Métropole pourrait être fragilisée par le retour de l'inflation, phénomène réel et marquant depuis l'été 2021, accentué par le contexte de tensions internationales du début d'année 2022 qui n'autorise guère à le considérer comme purement passager. En 2021, l'inflation en France a été mesurée à 1,6% avec une hausse de 10,5 % pour le prix de l'énergie. Les prévisions de l'INSEE pour 2022 faisaient état d'une nouvelle progression de l'inflation, avec une estimation autour de 2,7%, probablement toujours tirée à la hausse par les prix de l'énergie. Toutefois, ces estimations ont été publiées avant le déclenchement de la guerre russo-ukrainienne, et apparaissent d'ores et déjà caduques. Ainsi, toujours selon l'INSEE, les prix à la consommation ont progressé de 4,5 % sur douze mois glissants (à partir du mois de mars).

En section de fonctionnement, cette situation ne manquera pas de dynamiser les charges à caractère général (chapitre budgétaire où sont imputées les dépenses d'énergie) qui, depuis une bonne trentaine d'années, avaient connu une évolution bien maîtrisée. De même, au regard des annonces et premières mesures gouvernementales, la reprise de l'inflation conduira sans doute à la revalorisation de la rémunération des agents publics, facteur d'alourdissement inévitable des charges de fonctionnement du fait du poids des dépenses de personnel.

Enfin, compte tenu du niveau d'endettement, une hausse même relativement modeste des taux d'intérêts conduira nécessairement à un renchérissement des charges d'intérêts, grignotant encore les marges de manœuvre en fonctionnement.

S'agissant des dépenses d'investissement, outre la progression des prix de l'énergie, la forte augmentation des coûts des biens intermédiaires, tels que le bois, observée durant les derniers mois du fait notamment de la perturbation des chaînes de valeur mondiales en raison de la pandémie de la covid 19, est de nature à renchérir substantiellement le coût des programmes d'équipement. Une telle crainte animait, dès l'hiver 2021/2022, les responsables de la métropole qui en déduisaient que la PPI pour 2022-2033 pourrait à très court terme devoir être actualisée, en considération de la hausse probable des prix et de la revalorisation de bon nombre de projets d'investissement.

Dans ce contexte très évolutif et plutôt défavorable, venant contrecarrer les effets des dernières mesures de hausse de la fiscalité, Clermont Auvergne Métropole sera sans doute conduite à redéfinir une politique d'investissement moins ambitieuse, en priorisant certains projets aux dépens d'autres. De façon générale, la chambre recommande la prudence à l'établissement public quant à l'évolution de son encours de dette, en renonçant/différant au besoin la réalisation de certains programmes d'équipements, au regard de ses capacités réelles d'autofinancement appréciées au plus juste sur le court et le moyen terme.

7 LES BUDGETS RATTACHÉS RELATIFS À L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

7.1 Les services publics de l'eau potable et de l'assainissement

Avant les transferts de compétences de 2017, Clermont communauté était déjà compétente pour le transport et le traitement des effluents raccordés à la station d'épuration des « Trois rivières ». Cette compétence était assurée par la mise à disposition d'agents de la ville de Clermont-Ferrand.

Par suite de l'évolution de statut en communauté urbaine, Clermont Auvergne Métropole dispose depuis le 1^{er} janvier 2017 de l'ensemble des compétences liées au cycle de l'eau, qui incluent :

- la gestion des eaux pluviales urbaines et des milieux aquatiques, et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- la production, le transport et la distribution de l'eau potable aux abonnés ;
- la collecte, le transport et le traitement des eaux usées pour l'assainissement collectif, et le contrôle en matière d'assainissement non collectif.

Les dépenses liées à la compétence GEMAPI sont portées par le budget principal de la métropole. Les développements qui suivent concernent uniquement les services publics de l'eau potable et de l'assainissement, dont la gestion est confiée à deux régies dotées de la seule autonomie financière, faisant l'objet d'un suivi au sein de deux budgets rattachés. Les deux régies ont été créées par la même délibération du conseil communautaire, en date du 9 décembre 2016.

Compte tenu des différents choix exercés par les communes antérieurement au transfert de compétence, la métropole a hérité d'une situation plurielle particulièrement morcelée quant aux modalités d'exercice des compétences en matière d'eau et d'assainissement.

Ainsi, au début de l'année 2017, les compétences étaient gérées :

- en régie directe, pour 7 communes pour l'eau potable et 12 communes pour l'assainissement ;
- par des syndicats³³ intercommunaux (à vocation unique le plus souvent), auprès desquels la communauté urbaine s'est substituée à ses communes membres précédemment dotées des compétences ;
- ou encore dans le cadre de délégations de service public, pour 3 communes au titre de l'eau et 7 communes en matière d'assainissement collectif. Les contrats de délégation de service public, conclus par les communes membres, ont été repris de droit par Clermont Auvergne Métropole.

³³ Pour l'eau potable : Le syndicat mixte de l'Eau de la région d'Issoire et des communes de la banlieue Sud Clermontoise avec comme délégataire Suez, le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Basse Limagne avec comme délégataire la Semerap, le syndicat intercommunal en eau potable de la plaine de Riom avec comme délégataire la Semarap ; Pour l'assainissement : le syndicat intercommunal d'assainissement de la région Est de Clermont.

Depuis 2017 cependant, la plupart des contrats de délégation de service public sont arrivés à leur terme, permettant la reprise pan à pan des services en régie directe. Début 2021, la compétence relative à l'eau n'était ainsi plus exercée par délégation de service public que sur le territoire de deux communes : Beaumont (terme du contrat en fin d'année 2021) et Chamalières (terme du contrat en 2026) pour l'eau. Pour l'assainissement, seules les communes de Chamalières et Aulnat étaient encore en délégation, avec un terme de contrat pour fin 2021.

Ainsi, en tirant profit de l'arrivée à terme des contrats de délégation de service public en cours dans les années ayant suivi le transfert des compétences, l'EPCI est parvenu à harmoniser les modes de gestion de ses services d'eau et d'assainissement, en poursuivant une politique d'extension du périmètre de retour à une gestion en régie directe.

Le contrôle n'a pas révélé d'irrégularités dans le fonctionnement des deux régies. En particulier, au plan de l'organisation, les deux régies sont régulièrement administrées par un conseil d'exploitation, comme prévu par l'article R. 2221-64 du CGCT.

En matière d'assainissement, un schéma directeur avait été adopté par le conseil de la communauté d'agglomération en 2011. En vue d'atteindre une meilleure qualité de l'eau, notamment par la réduction des rejets d'eaux usées et pluviales par temps de pluie, le schéma (couvrant une période courant jusqu'à 2025 au moins) était décliné en contrats triennaux de programmation, signés avec l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Il comportait une enveloppe d'investissements de l'ordre de 120 M€ intéressant, notamment, la réalisation de six bassins de stockage-restitution, ainsi que la rénovation et l'extension de la station d'épuration des Trois rivières³⁴, afin, d'en augmenter les capacités de traitement et de valoriser les boues par la production de biogaz.

Dans le respect des dispositions des articles L. 2224-5 et D. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, la métropole établit chaque année un rapport sur le prix de l'eau et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement. Respectant le cadre réglementaire, ces rapports sont de bonne facture, comportant une palette complète d'indicateurs de performance des réseaux métropolitains.

Les indicateurs font état d'une bonne qualité de l'eau avec, durant les deux dernières années, seulement deux prélèvements révélant un dépassement des seuils de qualité réglementaire (en l'espèce présence de bactérie *Escherichia Coli*). Le taux de rendement du réseau de distribution d'eau potable (qui rapporte le volume consommé au volume introduit dans le réseau) était estimé par la métropole en 2019 à 81,3 % pour les communes faisant l'objet d'une gestion en régie directe ou en délégation de service public. Le taux de rendement est l'un des indicateurs majeurs d'appréciation de la qualité d'un réseau, au regard notamment de l'importance des fuites. Selon les dernières données disponibles³⁵, le taux de rendement de l'ensemble des réseaux de France serait de l'ordre de 80 %.

³⁴ Si la régie autonome de l'assainissement gère 9 stations d'épurations des eaux usées, la station des Trois Rivières est la plus importante. Elle traite une grande partie des eaux usées du territoire (les eaux usées de 18 communes en relèvent totalement ou partiellement).

³⁵ Observatoire des services d'eau et d'assainissement, Eaufrance, juin 2017.

7.2 La situation financière de la régie d'assainissement

En section d'exploitation, le chapitre 70 « ventes de produits et prestations » enregistre l'ensemble des produits, tirés à titre principal de la redevance d'assainissement collectif.

Lors de la reprise de la gestion par la communauté urbaine, en 2017, l'établissement a hérité des tarifs antérieurement fixés par les communes. Puis par délibération du 30 mars 2018, le conseil métropolitain a voté une hausse de la redevance d'assainissement de 2,4 % portant effet au 1^{er} août 2018. De nouveau, en août 2019, une hausse³⁶ de 1,5 % a été appliquée. Cependant, les produits du chapitre 70 (voir les données financières de la régie détaillées en annexe n°2 au présent rapport) se sont légèrement contractés depuis 2017. Selon les services ordonnateurs, ce retrait s'expliquerait par le fait que la reprise de la compétence a entraîné dans un premier temps un changement de rythme de facturation, de 2017 à 2018. Il tiendrait aussi à un effort de fiabilisation comptable des rattachements de produits à l'exercice, pouvant avoir fait fluctuer les masses enregistrées au chapitre. De même, si la sécheresse³⁷ sévère de 2019 a conduit à une hausse des volumes facturés, l'année 2020 a en revanche été marquée par une baisse de la consommation.

Les dépenses d'exploitation de la régie paraissent correctement maîtrisées, par l'effet notamment d'une diminution des charges financières similaire à celle observée au niveau du budget principal.

Le budget de la régie autonome d'assainissement supporte un volume important de dépenses d'équipement. Elles ont principalement concerné des études et des travaux réalisés sur les collecteurs et bassins de stockage-restitution, ainsi que sur les stations d'épuration (notamment celle des Trois Rivières), et des travaux d'intervention sur les réseaux d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales. Les travaux sur réseaux représentent de l'ordre de 50 % des dépenses d'équipement de la régie.

Par ailleurs, en conséquence du recours au financement par emprunt et donc d'un endettement allant croissant, le poids du remboursement du capital des emprunts s'alourdit.

En plus de la mobilisation de l'autofinancement dégagé par la section d'exploitation, le financement des dépenses d'équipement est également abondé par les subventions en provenance de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et pour le solde, par appel à la ressource d'emprunt. Au cours des quatre premiers exercices d'exploitation en régie, il a été constaté que le montant des emprunts nouvellement contractés a toujours dépassé le remboursement en capital de la dette. En conséquence, l'encours de dette de la régie (héritée des emprunts antérieurement souscrits par les communes, avant le transfert de compétences) a progressé de près de 10 M€ entre 2017 et 2020.

Les résultats dégagés annuellement par la régie traduisent une certaine fragilisation de sa situation financière. En effet, si le résultat global de la régie n'a jamais été négatif, il apparaît

³⁶ +0,018€/m³ pour les communes en régie directe et +0,0112m³ pour les communes concernées par une DSP.

³⁷ Si l'ouest de la chaîne des Puys bénéficie généralement d'une pluviométrie généreuse, la plaine de la Limagne apparaît, ces dernières années, particulièrement exposée aux épisodes de sécheresse.

que le résultat d'exploitation tend à s'éroder. En section d'investissement, le besoin de financement apparaît contenu, mais au prix d'un endettement croissant.

Sans préjudice des effets attendus de la hausse de 5% en 2022 de la redevance d'assainissement actée par le dernier pacte financier et fiscal, la métropole doit prêter la plus grande vigilance au niveau d'autofinancement dégagé par la régie d'assainissement, en considération d'un niveau endettement déjà conséquent et d'un besoin de financement important, lié à la remise en état nécessaire de réseaux d'assainissement anciens.

Tableau 19 : Résultats dégagés par la régie (en K €)

		2017	2018	2019	2020
<i>Exploitation</i>	<i>Recettes</i> ³⁸	27 899	27 156	28 451	23 794
	<i>Dépenses</i>	17 067	20 442	21 198	19 973
<i>Résultat d'exploitation</i>		10 832	6 713	7 253	3 822
<i>Investissement</i>	<i>Recettes</i> ³⁹	22 026	51 358	25 184	31 730
	<i>Dépenses</i> ⁴⁰	29 359	52 573	30 528	31 962
<i>Excédent ou besoin de financement de la section d'investissement</i>		-7 333	-1 215	-5 344	-232
<i>Encours de dette</i>		76 862	78 712	81 611	86 510

Source : comptes administratifs

7.3 La situation financière de la régie relative à l'eau

Comme pour le budget de l'assainissement, les produits du chapitre 70 (voir les données financières de la régie détaillées en annexe n°3 au présent rapport) représentent la quasi-totalité des recettes d'exploitation. Les tarifs de l'eau relevant de la métropole n'ont pas évolué depuis le transfert de la compétence. Mais à l'échelle du territoire métropolitain, ils varient d'une commune à l'autre, en fonction des situations préexistantes au transfert, avec un prix moyen de l'eau allant de 2,76 € le m³ à Orcines à 4,56 € le m³ à Châteaugay.

Selon les informations communiquées par la métropole, l'adoption prochaine d'un schéma directeur de l'eau doit s'accompagner d'une harmonisation progressive des tarifs pratiqués à l'échelle du territoire, ainsi que de la mise en place d'une tarification solidaire. En outre, le dernier pacte financier et fiscal prévoit pour 2022 une hausse de 4,5% de la redevance d'eau potable.

En dépit d'une augmentation des charges de personnel, les dépenses d'exploitation de la régie ont reculé de 2017 à 2020, de 1,6M€ à 1,5M€.

Sans atteindre le niveau particulièrement élevé relevé pour l'assainissement, les dépenses d'équipement de la régie de l'eau sont tout de même conséquentes : elles concernent pour l'essentiel des travaux d'intervention sur réseau de distribution, souvent menés à l'occasion de travaux de voirie (de l'ordre de 6M€/an).

³⁸ Comprenant la reprise du résultat de l'exercice N-1.

³⁹ Comprenant la reprise du résultat N-1 et corrigé des restes à réaliser.

⁴⁰ Idem.

Le remboursement de l'annuité en capital de la dette n'a guère fluctué depuis 2018.

Depuis 2017, le montant des emprunts nouvellement souscrits a avoisiné celui du remboursement en capital de la dette. Mais à la différence des infrastructures d'assainissement, les travaux réalisés sur les réseaux de distribution d'eau sont plus modestement subventionnés par l'agence de l'eau. Depuis 2017, les dépenses d'équipement du budget de la régie de l'eau apparaissent financées de façon relativement équilibrée, par recours à l'emprunt et par mobilisation de ressources propres de la section d'investissement de la régie (autofinancement, amortissement des biens).

La situation financière de la régie de l'eau se révèle moins fragile que celle de l'assainissement. La croissance de l'endettement est contenue, et le résultat de la section d'exploitation apparaît satisfaisant au regard des besoins de financement des opérations et programmes d'équipement.

Tableau 20 : Résultats dégagés par la régie (en K €)

		2017	2018	2019	2020
<i>Exploitation</i>	<i>Recettes</i> ⁴¹	22 947	24 076	21 517	22 314
	<i>Dépenses</i>	16 315	21 453	20 571	18 925
<i>Résultat d'exploitation</i>		6 632	2 623	946	3 389
<i>Investissement</i>	<i>Recettes</i> ⁴²	5 435	22 826	11 448	9 467
	<i>Dépenses</i> ⁴³	9 276	24 439	11 289	9 606
<i>Excédent ou besoin de financement de la section d'investissement</i>		-3 841	-2 153	159	-139
<i>Encours de dette</i>		35 749	33 349	34 413	34 917

Source : comptes administratifs

8 LA GESTION DES DÉCHETS

8.1 Le service public de la collecte et du traitement des déchets

La métropole est compétente en matière de gestion des déchets. Cette compétence inclut la collecte et le traitement des déchets. Pour ce qui est du traitement des déchets, l'EPCI adhère depuis 2014 au syndicat pour la valorisation et le traitement des déchets managers et assimilés (VALTOM)⁴⁴. La métropole assume donc seulement la collecte des déchets, qu'elle exerce selon deux modes de gestion : l'exploitation en régie directe par la métropole, ou par appel à un prestataire privé dans le cadre de marchés publics (cf. figure 1 en annexe).

En 2020, Les habitants de la métropole bénéficient de sept types de collectes : la collecte des déchets non recyclables en porte-à-porte ; la collecte des papiers et emballages en porte-à-

⁴¹ Comprenant la reprise du résultat de l'exercice N-1.

⁴² Comprenant la reprise du résultat N-1 et corrigé des restes à réaliser.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Le VALTOM facture à la métropole les dépenses de traitement ainsi que la mise à disposition du centre d'enfouissement technique de Puy Long.

porte ; la collecte des cartons des professionnels en porte-à-porte ; la collecte des biodéchets en porte-à-porte ; la collecte sélective en apport volontaire (papiers, cartons, bouteilles en plastique, verre) ; la collecte en déchetterie, et la collecte des encombrants à domicile.

En 2020, la direction de la gestion des déchets comptait 110 agents titulaires, et 2 volontaires du service civique⁴⁵.

Lors de contrôles sur place, la chambre a consulté les dossiers de marchés importants, relatifs à la collecte des déchets ménagers et assimilés pour la commune de Clermont-Ferrand, à la collecte en porte-à-porte et en apport volontaire des déchets ménagers et assimilés pour douze communes périphériques de la métropole, et à la collecte des encombrants à domicile sur le territoire de la métropole.

La métropole a fait le choix de marchés à bons de commandes, exécutés au fur et à mesure de la survenance du besoin par l'émission de bons de commandes. Il n'a pas été observé d'anomalies dans la mise en œuvre des procédures formalisées de publicité et de mise en concurrence préalables, en vue de sélectionner les opérateurs économiques retenus. Les marchés ont été conclus pour une durée de 36 ou 48 mois ; ils fixent un minimum et un maximum pour le montant des bons de commande émis pendant la durée de validité du marché.

L'ordonnateur présente chaque année à l'organe délibérant un « rapport sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets », devenu en 2017 un « rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés », devant comporter les indicateurs techniques et financiers recensés au document, annexé au décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 (codifié à l'article D. 2224-1 du CGCT depuis 2017).

La lecture des rapports en a révélé l'excellente qualité, avec des éléments d'informations particulièrement détaillés et exhaustifs.

Le syndicat du VALTOM, ainsi que ses collectivités adhérentes (dont la métropole), sont labellisés Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage (TZDZG) depuis janvier 2018⁴⁶. Ils disposent d'un schéma territorial de gestion des déchets organiques (STGDO). L'objet d'un tel schéma est de développer la valorisation des déchets organiques pour atteindre, au minimum, les objectifs définis en la matière par le Grenelle de l'environnement (loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 et loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire qui imposent, en particulier, l'obligation de tri à la source des biodéchets pour tous les producteurs, avec une mise en place du tri au plus tard le 31 décembre 2023).

La politique de gestion des déchets de la métropole s'appuie sur trois axes :

- ◆ le développement de la valorisation-matière, possible avec les collectes sélectives (papiers, emballages, cartons, verre, biodéchets, mobiliers, déchets électriques...) ;
- ◆ la modernisation des déchetteries, afin d'inciter la population de Clermont Auvergne Métropole et des communes conventionnées (cf. tableau 34 au point suivant) à plus et mieux

⁴⁵ Outre le directeur, 12 agents travaillent dans le service collectes déléguées, 47 agents dans le service collectes en régie, 38 agents dans le service déchetteries, un agent au pôle maîtrise d'œuvre/études, 4 agents au pôle administratif, financier et reporting et 7 agents et 2 volontaires de service civique au pôle communication/éducation à l'environnement.

⁴⁶ En 2014 et 2015, le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, a lancé des appels à projet « Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage », afin d'identifier des territoires volontaires pour réduire leurs déchets et développer l'économie circulaire.

les utiliser. Un plan de modernisation des déchetteries est en cours d'élaboration ;

- ◆ la maîtrise des coûts avec une évolution mesurée de la fiscalité, étant observé que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) constitue le financement principal du service de collecte et de traitement des déchets ménagers de Clermont Auvergne Métropole.

Le STGDO, approuvé par le conseil métropolitain le 14 février 2020, se décline en 3 axes : sensibiliser (notamment les établissements scolaires), composter (installation de composteurs de quartier et en pied d'immeuble) et collecter (augmenter la collecte en centre-ville, notamment).

La quantité totale de déchets collectés a été stable jusqu'en 2019, les données de l'année 2020 n'étant pas significatives au regard des périodes de confinement intervenues. L'un des objectifs - qui avait été fixé initialement par la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 - de réduire de 10% la production de déchets ménagers de 2010 à 2020⁴⁷, ne peut donc être considéré comme atteint.

La production de déchets ménagers par habitant en France en 2017 a été estimée à 580 kg par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (-2% en dix ans). Sur cette base comparative, les résultats de la politique de réduction des déchets menée par Clermont Auvergne Métropole peuvent être jugés comme plutôt bons, avec une quantité de déchets de 515,41kg collectés par habitant métropolitain. L'établissement a indiqué continuer à développer les actions de prévention, passant par le compostage, la réduction du gaspillage alimentaire, la sensibilisation à l'éco-consommation..., dans l'objectif de diminuer encore et toujours la quantité de déchets collectés.

Tableau 21 : Quantités collectées (en tonnes et en kg/hab)

Déchets collectés* par Clermont Auvergne Métropole	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Quantité totale en tonnes	143 410,91	145 163,99	146 176,41	149 595,44	146 605,81	145 711,22	135 941
Quantité collectée par habitant en kg	506,32	504,04	506,59	515,41	501,51	495,69	456,82
Taux de valorisation matière **	44,56 %	49,16 %	49,85 %	50,34 %	49,12 %	47,55 %	48,67 %

Source : rapports d'activité du service public de gestion des déchets.

* Il s'agit des déchets issus des collectes à domicile, en apport volontaire et en déchetteries. Ont accès aux sept déchetteries la population de Clermont Auvergne Métropole et des communes conventionnées : Aydat, Chanonat (pour moitié), Lussat, Malintrat, Mur-sur-Allier (Mezel, Dallet), Saint-Beauzire, Saint-Saturnin (pour moitié), Saulzet-le-Froid et Sayat, ce qui représente 14 204 habitants en 2020.

** Seule une partie des déchets collectés sont valorisés. La valorisation recouvre en principe : la réutilisation, le réemploi, le recyclage ou la régénération, la récupération d'énergie des déchets et le compostage. Le taux de détournement pour valorisation est le ratio entre les tonnages collectés et les tonnages valorisés pour : - recyclage (c'est à dire les déchets dotés à nouveau d'une valeur d'usage) - Compostage (utilisation exclusive des déchets fermentescibles).

L'un des autres objectifs inscrits au code de l'environnement (au 4° du I de l'article L. 541-1) par la loi précitée du 17 août 2015, vise à « augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en orientant vers les

⁴⁷ L'article 3 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire fixe un nouvel objectif de réduction de 15 % des quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant, en 2030 par rapport à 2010.

filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse ». Cet objectif n'apparaît pas encore atteint pour la métropole clermontoise, avec un taux de valorisation-matière contenu à 48,67 % pour l'année 2020. La chambre encourage la métropole à poursuivre ses efforts de développement de la valorisation-matière des déchets collectés, qui constitue l'un des axes de sa politique de gestion des déchets et s'inscrit dans les objectifs fixés par le législateur.

8.2 La situation financière du budget annexe des déchets ménagers

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) constitue la ressource principale (jusqu'à 82 %) du budget annexe de collecte et traitement des déchets ménagers de Clermont Auvergne Métropole. Elle est calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés bâties, c'est-à-dire sur la valeur locative cadastrale du logement. Ce n'est donc pas le volume d'ordures ménagères produit par les habitants d'un logement qui conditionne le montant de la taxe, mais les éléments de valorisation du logement (dont la surface).

D'autres recettes participent au financement du service : les services de dépôts en déchetterie et l'enlèvement des encombrants ; les droits d'accès aux déchetteries des communes conventionnées ; les reventes de matériaux collectés et les soutiens financiers pour la valorisation des déchets enregistrés au compte 70 ; le reversement par le syndicat du VALTOM des recettes tirées de la revente de matériaux et de déchets provenant d'activités économiques ; le remboursement des travaux effectués par la communauté d'agglomération sur le site du Puy Long (ce dernier, enregistré au compte 75, ayant pris fin en 2018).

Les produits du chapitre 70 « ventes de produits et prestations » ont connu un recul en 2016, par rapport à l'exercice 2015, ce dernier ayant enregistré une régularisation de plus de 1 300 000 € quant aux soutiens financiers pour valorisation des déchets, alloués au titre des exercices 2012, 2013 et 2014 (voir les données financières du budget annexe détaillées en annexe n°4 au présent rapport).

De même, les autres produits de gestion courante se sont inscrits en très nette baisse en 2016 par rapport à l'exercice 2015, exercice au cours duquel avait été également enregistré un reversement exceptionnel en provenance du syndicat du Bois de l'Aumône, au titre d'une part de l'indemnisation perçue par le syndicat dans le cadre d'un contentieux, ledit reversement de 3,9 M€ ayant grandement contribué à l'excédent dégagé à l'issue de 2015. La progression depuis 2017 de ce chapitre de recettes s'explique par le reversement par le VALTOM des recettes liées à la revente de matériaux issus d'activités économiques, recette auparavant encaissée en produits des services.

Les recettes d'exploitation de l'exercice 2019 intègrent des opérations de régularisations de TVA à hauteur de 3,89 M€ sur le compte 70 et de 3,28 M€ sur le compte 75, ce qui explique leur forte progression par rapport à 2018. Clermont Auvergne Métropole étant assujéti à la TVA depuis le 1^{er} janvier 2019, l'établissement public a dû régulariser le montant de la TVA collectée sur les factures de revente des matériaux collectés sur la période 2016 à 2018, mais encaissées en 2019.

Les charges d'exploitation n'ont pas connu d'évolutions notables sur la période ; elles paraissent maîtrisées. Seules les dépenses de personnel ont connu une progression plus dynamique depuis 2019.

Les modalités de financement du VALTOM ont été modifiées en 2017 (impliquant des transferts de masses financières entre les comptes 611 et 65548). La part investissement du pôle de valorisation des déchets ménagers (Vernéa) géré par l'entreprise Suez, exclusivement payée jusqu'alors sur les tonnages traités au compte 611, est désormais payée « à la tonne » pour une moitié (compte 611) et par la voie d'une « contribution à l'habitant » pour l'autre moitié (compte 6558).

La réduction conséquente de la contribution versée au titre des déchets valorisables en 2018 est imputable à la baisse du prix payé par habitant, passé de 36,36 € HT par an à 30,48 € HT.

L'augmentation continue des dépenses d'équipement observée sur la période d'analyse tient, pour une large part, à l'acquisition de conteneurs enterrés et de colonnes métal, plastiques et verre, et l'achat de camions bennes et grues pour vider conteneurs et colonnes. Le ressaut des dépenses d'équipement constaté en 2018 s'explique par la réalisation des travaux et l'acquisition de matériels de déchetterie de nouvelle génération à Cournon, à hauteur de 1 474 274,36 €.

L'analyse des comptes de clôture du budget annexe fait ressortir, sur les derniers exercices, une dégradation des résultats d'exploitation.

Le financement des investissements a été assuré par la consommation progressive des marges de manœuvre existantes (excédents antérieurement constitués), ainsi que par la souscription d'un emprunt de 1,5 M€ en 2020.

Le conseil métropolitain a décidé d'augmenter en 2022 le taux de la TEOM de quelque 24%, en portant le taux de 7,99 % à 9,9%, ce qui le place désormais légèrement au-dessus du taux moyen statistique national calculé pour 2020 pour les bases syndicales et intercommunales⁴⁸. Sans ignorer la récente et relative tendance à la dégradation de la situation financière de ce budget annexe, et les motifs invoqués par la collectivité en justification (hausse prévue des investissements ; fluctuation importante des prix sur les derniers mois), la chambre note que jusqu'à peu, le budget annexe a dégagé des excédents récurrents importants. Ainsi, le rapport d'orientations budgétaires relatif à l'exercice 2018 évoquait même l'hypothèse d'une baisse possible de la TEOM. En réponse aux observations provisoires, la métropole a également justifié la hausse de la TEOM sur la période récente par la progression significative en cours (échelonnée de 2019 à 2024), de la taxe générale sur les activités polluantes appliquée aux déchets incinérés et aux déchets enfouis⁴⁹.

⁴⁸ Le taux moyen statistique de la TEOM, calculé en rapportant la somme des produits réellement perçus à la somme de leurs bases, était égal à 9,55 % en 2020 pour les bases syndicales et intercommunales (cf. bulletin d'information statistique de la DGCL n° 151, avril 2021).

⁴⁹ Progression de 24 € la tonne enfouie en 2019 à 59 € en 2024 et de 3€ la tonne incinérée en 2019 à 14€ en 2024.

Tableau 22 : Structure du budget annexe déchets (en €)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Exploitation</i>	<i>Recettes</i>	45 055 473	39 960 125	42 259 615	38 614 272	46 548 751	41 765 093
	<i>Dépenses</i>	42 901 629	40 293 459	40 261 286	40 296 645	46 450 219	42 592 378
<i>Résultat d'exploitation</i>		2 153 844	-333 334	1 998 329	- 1 682 373	98 532	- 827 285
<i>Résultat antérieur reporté</i>		3 386 760	5 492 604	5 159 270	5 799 399	2 951 950	1 885 459
<i>Investissement</i>	<i>Recettes</i>	1 293 658	1 385 825	1 437 820	3 404 741	2 910 756	4 225 101
	<i>Dépenses</i>	1 282 953	1 524 773	1 755 128	3 649 304	2 675 992	3 852 598
<i>Excédent ou besoin de financement de la section d'investissement</i>		10 705	-138 948	- 317 308	- 244 563	234 764	372 503
<i>Résultat antérieur reporté</i>		551 339	562 044	423 096	105 788	-138 774	95 989
<i>Encours de dette</i>		1 403 535	1 236 698	1 065 157	888 642	319 664	1 755 731

Source : comptes administratifs

9 LE BUDGET ANNEXE RELATIF AU STATIONNEMENT

9.1 Le mode de gestion des parcs et aires de stationnement

Le précédent rapport d'observations de la chambre avait recommandé à la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand de clarifier la politique de stationnement urbain des parcs relais, à l'approche du transfert de compétences au bénéfice de la future communauté urbaine. Avant 2017, Clermont Communauté gérait déjà les parcs relais (2) et les parcs tramway (3) situés le long de la ligne de tramway

Depuis le 1^{er} janvier 2017, Clermont Auvergne Métropole gère également les parcs de stationnement en ouvrage et en surface (9).

Clermont Auvergne Métropole a créé un poste de responsable des parcs de stationnement et de la fourrière, au sein du service "mobilité et gestion des circulations" de la direction ingénierie de l'aménagement et mobilité. L'agent recruté a pris son poste le 3 septembre 2017. Il est chargé de la gestion de l'ensemble des dossiers de parkings gérés avant le 1^{er} janvier 2017 par Clermont Communauté et les communes.

Neufs parcs de stationnement ont été transférés de la commune de Clermont-Ferrand à la communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017. Ces parcs étaient antérieurement exploités dans le cadre de baux à construction, assortis de convention d'exploitation, ou de contrats de concession⁵⁰. À l'exception de l'un des parcs, les différents contrats existants arrivaient à terme à l'horizon 2016 ou 2018.

⁵⁰ En réalité, le contrat de concession portant sur le parking Vercingétorix (place de Jaude) avait vu son périmètre élargi par avenants à deux nouveaux parkings.

Le précédent rapport d'observations de la chambre, intéressant la commune de Clermont-Ferrand, avait relevé que les différents modes de gestion des parcs de stationnement avaient été mis en œuvre sans grand souci des procédures de mise en concurrence avec des contrats de très longue durée et, le cas échéant, des avenants pouvant venir modifier de manière substantielle l'économie du contrat. Par ailleurs, la chambre relevait que l'exécution des contrats avait donné lieu à un suivi distancié.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur avait indiqué envisager, dans un premier temps, la mise en place de contrats de prestations sur une durée réduite, afin de permettre à la métropole de déterminer le ou les modes de gestion les plus appropriés à la politique de stationnement qu'elle entendait mener.

À ce titre, à l'exception de la gestion du parking des Carmes-Delille qui reste déléguée à une société dans le cadre d'un bail à construction venant à terme en 2026, la chambre constate que huit des neuf parcs de stationnement transférés sont désormais exploités dans le cadre de marchés de prestations de services, venant tous à terme en février 2023.

Lors de la présente instance de contrôle, la collectivité a fait état d'un projet de délibération, relative au financement et la réalisation d'une étude opérationnelle de modification du mode de gestion, devant être soumis à l'examen du conseil métropolitain en mars 2022, la piste privilégiée étant de confier la gestion des parcs de stationnement à une société publique locale.

Tableau 23 : Marchés de gestion des parcs de stationnement

Parcs gérés sous forme de marchés de prestations de services		Echéance
<i>Parcs de stationnement en ouvrage et/ou en surface</i>	Gambetta	Février 2023 (prolongeable un an)
	Vercingétorix	Février 2023
	Saint-Pierre	
	Blaise Pascal	
	Fontgiève	Février 2023
	Médiathèque-Allagnat	
	Place du Premier mai	
Poterne-Cathédrale	Février 2023 (prolongeable un an)	
<i>Parkings relais</i>	Henri Dunant	Avril 2023 (reconduction possible deux fois un an)
	Les Pistes	

9.2 La situation financière du budget annexe de stationnement

Jusqu'en 2016, c'était le même budget annexe des transports qui enregistrait les opérations relatives aux services de transport public de voyageurs, confiés au syndicat mixte de l'aéroport de Clermont-Ferrand Auvergne (SMACFA) et au syndicat mixte de transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC-AC), ainsi que les opérations afférentes au service des parcs-relais et de tramway géré par Clermont Communauté.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le budget annexe dédié aux parcs de stationnement est circonscrit au fonctionnement du service public de gestion des parcs relais et parcs tramway, et

des parkings transférés dans le cadre de la prise de compétence « création, réalisation, entretien et exploitation des parcs et aires de stationnement » (parkings aériens ou souterrains en structure, dont l'accès est payant pour les usagers). Le volet plus particulièrement dédié aux transports en commun a également évolué en 2017, les contributions versées aux SMTC-AC et SMACFA étant désormais supportées et imputées au budget principal.

Tableau 24 : Structure du budget annexe parcs de stationnement (en €)

		2017	2018	2019	2020
<i>Exploitation</i>	<i>Recettes</i>	4 033 629	3 857 791	4 119 504	4 029 103
	<i>Dont subvention d'exploitation</i>	1 329 440	1 064 130	1 218 000	1 350 000
	<i>Dépenses</i>	3 292 534	3 703 881	3 605 581	4 016 105
<i>Résultat d'exploitation</i>		741 095	153 910	513 923	12 998
<i>Résultat antérieur reporté</i>		84 730	240 627	0	0
<i>Investissement</i>	<i>Recettes</i>	560 307	743 710	1 277 652	3 148 187
	<i>Dépenses</i>	675 830	568 919	1 395 421	2 218 572
<i>Excédent ou besoin de financement de la section d'investissement</i>		- 115 523	174 791	- 117 769	929 615
<i>Résultat antérieur reporté</i>		- 407 360	- 522 884	- 348 093	- 465 862
<i>Encours de dette</i>		2 310 676	2 026 567	2 442 109	4 246 004

Source : comptes administratifs

Selon les données de synthèse ci-dessus exposées, le budget annexe bénéficie d'une subvention d'exploitation en provenance du budget principal de plus d'un million d'euros par an.

Pour l'ordonnateur, le principe de ce subventionnement s'explique par le fait que le budget annexe intègre tout à la fois des activités pouvant être qualifiées d'industrielles et commerciales, et des activités non lucratives ou plus faiblement productives de revenus développées dans le cadre de la politique de mobilité, visant à favoriser le recours aux transports en commun, et rétroagissant donc sur la gestion des parcs relais et haltes ferroviaires. La métropole a précisé que les diverses activités étaient suivies dans le cadre d'une ventilation budgétaire par site, avec assujettissement ou non à la TVA, selon qu'elles ont vocation à engendrer ou non des recettes d'exploitation. De telles modalités de rattachement et d'imputation, sur un seul et même budget annexe, ne sont pas sans conséquence quant à l'appréciation de la légalité de la subvention d'exploitation allouée chaque année par le budget principal, au regard des dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT faisant obstacle, sauf exception, au subventionnement d'activités de nature industrielle et commerciale par le budget principal financé par le produit des impôts locaux.

En termes d'évolution, la diminution des recettes d'exploitation de 2020 s'explique par la perte de recettes sur les droits de stationnement des particuliers et les avoirs consentis sur les abonnements, durant la période de confinement absolu du 17 mars au 11 mai. L'augmentation des charges de fonctionnement la même année 2020, est imputable principalement à la reprise de la gestion du parking de la Poterne, du fait de l'arrivée à terme du bail à construction (avec la SA Parking Poterne) en février 2020 et d'une exploitation désormais assurée par marché de prestations de services.

La progression des dépenses d'équipement depuis 2019 tient pour l'essentiel au programme d'aménagement de la halte ferroviaire du Cendre, et à l'installation de matériels de péage et de vidéosurveillance dans les parcs de stationnement.

La métropole a emprunté 2 100 000 € en 2020 pour assurer le financement des investissements du budget annexe de stationnement.

10 LES RESSOURCES HUMAINES

10.1 Le pilotage de la fonction de gestion des ressources humaines

Piloter la politique des ressources humaines implique de disposer d'objectifs et d'une stratégie formalisée et transparente, d'une méthode devant se traduire par des organigrammes cibles à moyen terme, et d'indicateurs de suivi complets, actualisés et analysés régulièrement. Il est nécessaire de disposer d'un système d'informations performant et de procédures de gestion claires, formalisées, et intégrées/appropriées par les agents de la direction des ressources humaines.

En cours de contrôle, les services ordonnateurs ont transmis un projet d'organisation de la direction des relations humaines présenté pour avis au comité technique, le 28 mai 2019. Il définit différents objectifs, soulignant la nécessité de renforcer les effectifs de certains services et de modifier l'organisation de la direction pour pouvoir atteindre les objectifs assignés. Selon le constat dressé par ce projet de note de service, l'ancienne organisation de la direction des ressources humaines n'était plus adaptée au nouveau périmètre de compétences de la métropole, ni à l'augmentation des risques psycho-sociaux affectant les personnels, une réorganisation s'imposant pour atteindre les objectifs d'une meilleure qualité de vie au travail et d'un meilleur accompagnement des agents pour qu'ils s'adaptent aux évolutions du travail. Elle traduit également la volonté de développer une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, au sein de la métropole récemment créée, en renforçant le service prospective et compétences.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit l'obligation pour toutes les collectivités territoriales de définir des lignes directrices de gestion, qui permettent de formaliser leur politique de gestion des ressources humaines sur le temps d'un mandat en deux champs d'application : la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, et les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels. De telles lignes directrices de gestion ont été établies par la métropole, après avis du comité technique ; elles s'appliquent depuis le 1^{er} juillet 2021. La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines est structurée autour de trois axes qui se déclinent chacun en trois objectifs : le premier axe vise à mieux connaître les ressources disponibles et à développer les compétences pour mettre en œuvre les projets ; le deuxième axe vise à améliorer le management et la gestion des projets et à construire une culture partagée par tous les agents ; le troisième axe vise à assurer une meilleure qualité de vie au travail et un meilleur accompagnement des agents pour s'adapter aux évolutions du travail, lesdits objectifs figurant dans le projet d'organisation de mai 2019. Le second volet traite de

manière précise de la procédure de gestion des avancements de grade, qui n'est qu'un aspect de la promotion et de la valorisation des parcours professionnels.

Par ailleurs les bilans sociaux, présentés chaque année au comité technique par l'autorité territoriale⁵¹, comportent des informations et données permettant d'apprécier la situation de l'emploi propre à l'établissement, pour la période couverte. Mais ils ne contiennent pas d'analyses des données. Seuls les rapports annuels de la situation comparée des femmes et des hommes⁵², agents de la métropole, présentent un bilan des actions concrètes conduites en faveur de l'égalité professionnelle, et le plan d'actions pluriannuel à mener au sein de l'établissement public.

Il s'ensuit que si l'autorité territoriale a formalisé et affiché sa stratégie, avec la définition d'objectifs à atteindre, et s'est dotée d'outils de pilotage, il n'apparaît pas qu'elle dispose d'indicateurs de suivi analysés régulièrement, en sorte de déterminer si les objectifs sont atteints ou non. Au plan de la mise en œuvre et des actions concrètes, seule la procédure de gestion des avancements de grade est à ce jour formalisée.

10.2 Les effectifs

Selon les informations et données communiquées par l'EPCI en novembre 2021, les effectifs des agents se répartissent comme suit :

Tableau 25 : Évolution des effectifs permanents (en ETP) de 2015 à 2020

Équivalent temps plein au 31/12	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Titulaires	544	597,6	1464,5	1534	1666,1	1669,1
Contractuels	23,9	41,2	69	72,7	95,8	119,8
Total	567,9	638,8	1533,5	1606,7	1761,9	1788,9
Indice	100	112,5	270	282,9	310,2	315

Source : Clermont Auvergne Métropole.

Les augmentations d'effectifs permanents les plus importantes, constatées en 2017 puis en 2019, s'expliquent par les transferts de compétences opérés : la transformation de l'établissement en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017, avec transfert des agents des communes (916 agents⁵³) et recrutement d'agents pour les services communs (31 agents), soit près de 950 agents supplémentaires en une seule année ; puis au cours de l'année 2019, ont eu lieu les transferts de compétences départementales, quant à la gestion des voiries départementales (22 ETP) et des aides sociales⁵⁴ (4,7 ETP) au 1^{er} janvier, et enfin, transfert de l'essentiel des missions exercées au sein du conservatoire régional Emmanuel Chabrier au 1^{er} septembre (111 postes).

⁵¹ En application de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁵² Ces rapports sont présentés à l'assemblée délibérante, préalablement aux débats sur le projet de budget, en application des articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du code général des collectivités territoriales.

⁵³ Dont 660 pour la voirie, 114 pour l'eau et l'assainissement, 62 pour les musées et 46 pour l'urbanisme (données tirées du rapport d'orientations budgétaires pour l'exercice 2017 et des bilans sociaux).

⁵⁴ Fonds d'aide aux jeunes, fonds de solidarité pour le logement et actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu.

Ainsi, durant la période sous revue, de l'ordre de 1050 agents ont été transférés des communes vers l'établissement public. Ces transferts de personnels expliquent pour au moins 80% la progression des effectifs constatée sur la période d'analyse. Il s'ensuit qu'il y a eu aussi une dynamique propre, hors transferts de compétences, de croissance des effectifs de personnels métropolitains (représentant près d'une centaine d'ETP).

Tableau 26 : Évolution des effectifs non permanents de 2015 à 2020

Année	Effectif annuel*	Équivalent temps plein au 31/12*
2015	383	153,21
2016	314	143,89
2017	464	209,38
2018	546	244,76
2019	567	265,19
2020	519	239,19

Source : Clermont Auvergne Métropole.

*Un agent présent toute l'année à temps complet = 1 Effectif / 1 ETP. Un agent présent sur une partie de l'année (2 mois) à mi-temps = 1 Effectif / 0,04 ETP. Les agents vacataires, sans durée hebdomadaire fixe, pour lesquels l'établissement ne dispose pas de moyen d'extraction de leur nombre d'heures travaillées par mois, comptent chacun pour 1 effectif/1 ETP.

Les effectifs non permanents ont connu une évolution similaire à celle des effectifs permanents.

Tableau 27 : Répartition des effectifs permanents par filière, en ETPT

Équivalent temps plein au 31/12	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrative	152	195,4	308,9	318,7	348,3	359,2
Technique	217,3	254,3	1008,6	1053,3	1102,7	1120,7
Culturelle	138,7	129,3	157,6	174,3	246,9	246,4
Sportive	53,5	53	51,6	53,6	57	55,6
Médico-sociale		1	1			1
Animation	6,4	5,8	5,8	6,8	7	6
Total	567,9	638,8	1533,5	1606,7	1761,9	1788,9

Source : Clermont Auvergne Métropole.

Depuis 2017, la filière technique occupe près des deux tiers des effectifs ; vient ensuite la filière administrative qui pèse pour 20 % ; ces deux filières représentent ensemble 82,7 % des effectifs métropolitains en 2020.

Si le poids des contractuels dans les effectifs permanents est faible, représentant en 2020 seulement 6,7 % des emplois équivalent temps plein, leur part relative a fortement augmenté en 6 ans (+ 59%). Cette croissance peut s'expliquer par la politique de transformation des emplois non permanents en emplois permanents, dans l'objectif (légal) de réduire le nombre d'emplois précaires tout en maintenant une relation contractuelle. Elle tiendrait aussi, selon la collectivité, à la difficulté de recruter des agents titulaires pour pourvoir certains postes de haute technicité.

Tableau 28 : Effectifs sur emploi permanent selon le statut et la catégorie

Équivalent temps plein au 31/12	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
<i>Titulaires</i>	544	597,6	1464,5	1534	1666,1	1669,2	+206,8%
<i>Catégorie A</i>	77,1	86,7	156,2	173,2	220,7	222,6	+188,7 %
<i>Catégorie B</i>	145,2	166,5	263,1	282,8	315,9	315,5	+117,3 %
<i>Catégorie C</i>	321,7	344,4	1045,2	1078	1129,5	1131,1	+251,6 %
<i>Contractuels</i>	23,9	41,2	69	72,7	95,8	119,7	+400,8%
<i>Catégorie A</i>	20,9	22,4	35,4	38,9	45,4	54,9	+162,7 %
<i>Catégorie B</i>	1	5,8	11,6	15,8	26,4	33,8	+3280 %
<i>Catégorie C</i>	2	13	22	18	24	31	+1450 %
<i>Total</i>	567,9	638,8	1533,5	1606,7	1761,9	1788,9	+215%

Source : Clermont Auvergne Métropole.

Les transferts de compétences opérés des communes vers la communauté urbaine puis vers la métropole, conjugués à la création de services communs positionnés auprès de l'EPCI, ont contribué à la forte augmentation des effectifs d'agents de catégories C et A depuis 2017. Ainsi, en 2019, les adjoints techniques représentaient 44,28 % des agents permanents et les attachés, ingénieurs et professeurs d'enseignement artistique constituaient 12,27 % des effectifs permanents.

L'évolution de la pyramide des âges des agents de l'établissement public a été plus particulièrement étudiée (cf. figures 6 et 7 en annexes).

La métropole Clermont Auvergne Métropole n'échappe pas au phénomène national de vieillissement de la fonction publique territoriale. Ainsi, la moyenne d'âge des agents permanents de l'EPCI est passée de 44,5 ans en 2016 à 46,06 ans en 2019, avec près de quatre agents sur dix âgés de 50 ans ou plus pour cette dernière année de référence de 2019. Ce phénomène de vieillissement accroît les risques d'accidents du travail et de maladie (cf. point suivant) ; il emporte aussi un volume important de départs à la retraite durant les prochaines années. Le service de prospective de la direction des ressources humaines de la métropole, qui gère les recrutements, la formation et l'accompagnement à la mobilité, a indiqué anticiper et préparer le mouvement d'augmentation du nombre de départs à la retraite, dans le cadre de sa démarche de gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

Il a été constaté par ailleurs une augmentation significative de la part des effectifs masculins, pour toutes les tranches d'âge, depuis 2017, liée au transfert d'importants effectifs techniques des communes vers la métropole œuvrant dans des domaines de compétences tels que l'eau et l'assainissement ou la voirie, dont les effectifs sont plus étoffés et de tradition surtout masculins. Il en résulte qu'en 2019, la proportion des femmes a reculé à 36% dans les effectifs permanents.

10.3 Le temps de travail

La durée annuelle légale de travail est fixée à 1 607 heures pour les agents à temps complet, en application des dispositions du décret du 25 août 2000 modifié⁵⁵ relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, et de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées⁵⁶. À temps complet - hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations « au forfait jours » - les fonctionnaires sont censés effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1607 heures par an.

La réduction de la durée hebdomadaire de travail des agents de Clermont-Communauté à 35 heures était déjà effective avant 2001, en application d'un contrat dit de solidarité conclu entre la ville de Clermont-Ferrand et l'État en 1982 sur le fondement de l'ordonnance n° 82- 108 du 30 janvier 1982. Le conseil de la communauté d'agglomération avait validé, lors de sa séance du 21 décembre 2001, la durée du temps de travail déjà en vigueur pour les personnels des services administratifs, techniques et sportifs, et décidé de mettre en place les horaires variables.

Certains services de l'établissement public disposent d'un régime spécifique d'organisation du temps de travail : le service de collecte des ordures ménagères ; les déchetteries ; les médiathèques ; l'École supérieure d'art et les équipements sportifs.

Dans son précédent rapport d'observations, la chambre avait relevé une durée du temps de travail réelle de 1540 heures par an⁵⁷, s'écartant donc de la durée légale. Elle avait estimé cet avantage comme correspondant à 22 emplois en équivalent temps plein, et engendrant un surcoût budgétaire de quelque 1 M€ par an.

Lors de l'ouverture de la présente instance de contrôle de la métropole, aucune modification du régime de temps de travail n'avait été formellement adoptée par le conseil métropolitain.

Pour rappel, l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a abrogé les dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui autorisaient sous certaines conditions le maintien d'un régime de temps de travail inférieur à la durée légale de 1607 heures. La même loi d'août 2019 accorde un délai d'un an aux collectivités, à compter du renouvellement général des assemblées délibérantes, pour réviser le régime du temps de travail de leurs agents.

En toute fin d'année 2021, lors de sa séance du 17 décembre 2021, le conseil métropolitain a été appelé à délibérer en vue de respecter la durée légale du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, avec effet dès le 1^{er} janvier 2022. Les agents métropolitains concernés par cette révision du temps de travail, à l'exception des enseignants du conservatoire,

⁵⁵ Le 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 renvoie aux règles prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État.

⁵⁶ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁵⁷ Pour un temps plein, le nombre de congés annuels fixés à 27 jours (article 3.3 du règlement intérieur), est augmenté de 4 jours « du président » (article 3.5), et de 2 jours de fractionnement hors période, soit un total de 33 jours de congés annuels. Sur cette base, le décompte annuel s'établit alors dans le rapport à 1 540 heures.

des agents des déchetteries, de la patinoire et de l'équipe de week-end de la direction de l'espace public et de la proximité, ont été consultés sur la question du temps de travail annuel durant l'été 2021. Des réunions de travail ont en particulier été organisées avec les représentants du personnel et les cadres, avant l'adoption de la nouvelle organisation du travail. La durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures se traduit par un forfait de quinze jours de récupération, dits ARTT, les six jours de congé antérieurement accordés en plus des congés prévus par la réglementation étant supprimés.

La durée annuelle est réduite, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, notamment en cas de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, pour les agents de l'équipe de week-end de la direction de l'espace public et de la proximité, ainsi que pour les agents des déchetteries et des équipements culturels ou sportifs, comme l'autorisent l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié et l'arrêté du 8 janvier 2002 portant application dudit décret.

10.4 Les absences au travail

Lors du précédent contrôle, avait été relevé un taux d'absentéisme pour raisons médicales élevé, la chambre ayant en conséquence recommandé à l'EPCI d'améliorer la connaissance des causes de l'absentéisme et de développer les mesures de prévention.

Les principales données sur l'absentéisme disponibles sont retracées dans le tableau ci-après.

Tableau 29 : Taux d'absentéisme médical des agents permanents 2015-2020

Type d'absence en nombre de jours	Communauté d'agglomération		Communauté urbaine	Métropole		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total des absences	15790	15534	48567	52015	56395	54408
Dont accidents de service	996	929	3916	3501	4766	3923
Dont accidents de trajet	46			405	373	103
Dont congés de grave maladie	365	105	244	0	0	0
Dont congés de longue durée	4076	4585	9151	13523	12389	12648
Dont congés de longue maladie	2598	2511	9533	11647	12502	12236
Dont maladies ordinaires et hospitalisations	7617	7404	25723	22264	25557	24264
Dont maladies professionnelles	92	0	0	675	808	1234
Taux d'absentéisme calculé par l'EPCI* (en %)	6,50	6,66	8,68	8,87	8,77	8,33

* (nombre de jours calendaires d'absence x 100) / (effectif permanent en ETP au 31/12 x 365)

Source : tableau rempli par Clermont Auvergne Métropole

Le taux global d'absentéisme médical des agents permanents mesuré dans le tableau ci-dessus apparaît légèrement supérieur au taux national de 7,12 %, observé en 2017 dans les intercommunalités de 350 agents et plus⁵⁸, et calculé de la même façon.

Dans le détail, en 2020, les absences pour longue maladie et maladie de longue durée deviennent la première cause de l'absentéisme dans la métropole, représentant près de la moitié de l'absentéisme global. Viennent ensuite les absences pour maladies ordinaires, et les hospitalisations, alors que les accidents du travail pèsent pour une faible part dans le nombre total de jours d'absence pour raison médicale.

Il ressort du dernier bilan social disponible intéressant l'année 2019, transmis par la métropole, que 86% des agents permanents ayant eu un accident de service en 2019 appartenaient à la catégorie C. La même année, les absences du fait de congés de longue durée et de longue maladie concernaient 89 agents permanents présentant un âge moyen de 52 ans ; celles du fait de maladies professionnelles concernaient 4 agents permanents, d'un âge moyen de 56,5 ans.

L'examen des bilans sociaux met ainsi en évidence une augmentation de l'absentéisme long dans un parcours de maladie ; l'avancée en âge, conjuguée à la pénibilité de certains métiers, constitue le principal facteur d'absence au travail des agents, et induit en outre une augmentation du coût des arrêts.

La chambre note que, dans le cadre de la nouvelle organisation de la direction des ressources humaines mise en œuvre en 2018, un service qualité de vie au travail a été créé. Il est composé d'un chef de service, d'une psychologue du travail et d'un chargé de mission prévention. Une équipe de deux conseillères « en évolution professionnelle » a été constituée, afin d'accompagner les agents en recherche de nouvelle affectation, soit pour des raisons d'inaptitude médicale, soit pour des raisons de mal-être au travail. Un rapport faisant notamment le bilan des activités de cette équipe a été présenté pour information en comité technique le 6 mai 2021. La préoccupation de faire reculer l'absentéisme s'inscrit dans une politique de gestion des ressources humaines d'ensemble, tendant notamment à favoriser la mobilité interne.

Au titre des autres mesures tendant à lutter contre l'absentéisme, la chambre retient encore la constitution d'une équipe pluridisciplinaire, qui se réunit une fois par mois autour de la directrice des ressources humaines, du médecin de prévention, de la psychologue du travail, de l'assistante sociale, de la cheffe du service paie – carrière - absence, du chef de service prospective, de la cheffe du service qualité de vie au travail et des deux conseillères en évolution professionnelle. Au cours des réunions mensuelles, sont étudiées les situations individuelles d'inaptitude physique et toutes situations particulières/déliées identifiées. Les responsables hiérarchiques des agents concernés sont invités aux réunions, l'objectif recherché visant à croiser les regards et les avis respectifs sur chacune des situations inscrites à l'ordre du jour, en sorte de dégager la solution la plus adaptée à mettre en œuvre (principalement une nouvelle affectation ou un aménagement de poste).

Sont également proposés des stages « d'immersion », pour les personnes en attente de réaffectation, dans le but de leur permettre d'acquérir ou de développer des compétences, de les

⁵⁸ Donnée parue dans l'étude « 10 groupes d'indicateurs repères pour le pilotage des ressources humaines » publiée par la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale et l'Association nationale des directeurs et directeurs-adjoints des centres de gestion à partir des bilans sociaux 2017.

maintenir dans l'emploi, de lutter contre certaines représentations ou idées reçues, de redonner confiance à certains agents, et d'améliorer les conditions d'accueil par les équipes et personnels encadrants appelés à recevoir les agents en transition professionnelle.

Enfin, le régime indemnitaire métropolitain comporte une prime de « présentisme » censée contribuer à faire reculer le taux d'absentéisme du personnel. Quelque effet qu'elle puisse avoir (ce dont il n'a été ni démontré ni justifié), une telle prime ne peut être instituée ni attribuée aux personnels territoriaux légalement, en l'absence de tout cadre législatif et réglementaire de référence.

À l'analyse, il apparaît que si depuis le dernier contrôle, l'établissement public s'est attaché à étudier plus précisément les causes de l'absentéisme, ainsi qu'il ressort des bilans sociaux, et à développer des mesures concrètes de prévention, le niveau d'absentéisme n'en demeure pas moins élevé et nécessite la poursuite des actions entreprises pour être plus définitivement contenu.

10.5 Le régime indemnitaire

10.5.1 Le cadre légal

Le bénéfice du régime indemnitaire a été ouvert aux agents non titulaires par l'article 136 modifié de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁵⁹, à l'exception de certaines catégories de personnels⁶⁰. Il s'agit d'un complément du traitement indiciaire, distinct des autres éléments de rémunération, devant obéir dans la fonction publique territoriale à trois principes :

- ◆ l'article 88 de la loi précitée⁶¹ prévoit que l'assemblée délibérante est seule compétente pour le fixer ;
- ◆ sauf en l'absence de corps équivalents de l'État, la parité entre les cadres d'emplois territoriaux et les corps de la fonction publique de l'État doit être respectée. Aux termes du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, l'assemblée délibérante fixe la nature, les conditions d'attribution, le taux moyen des indemnités applicables, ainsi que les critères d'attribution et de modulation des indemnités (niveau de responsabilité, importance du poste occupé, manière de servir, etc.) ;
- ◆ aux termes de l'article 20 de la loi modifiée n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors), aucune prime ou indemnité ne peut être attribuée aux fonctionnaires en l'absence d'un texte l'instituant expressément ; l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif.

⁵⁹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁶⁰ Sont exclus du régime indemnitaire : les agents vacataires et contrats occasionnels (décret 88-145 du 15 février 1988), et les agents recrutés sur la base d'un contrat aidé relevant du droit privé.

⁶¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

En vue de rationaliser et de simplifier le régime des multiples primes ou indemnités perçues dans la fonction publique, le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise mais aussi de l'engagement professionnel, dit « RIFSEEP », applicable depuis le 1^{er} janvier 2016. La circulaire interministérielle du 3 avril 2017, relative à sa mise en place dans la fonction publique territoriale, a rappelé son caractère obligatoire, l'assemblée devant adopter une délibération visant à transposer le RIFSEEP à un cadre d'emplois⁶² dès qu'il est applicable au corps de l'État correspondant.

Le RIFSEEP se décompose en deux éléments : une partie liée aux fonctions exercées, correspondant à l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), et une partie modulable liée à la manière de servir et à l'engagement professionnel des agents dénommée complément indemnitaire annuel (CIA).

10.5.2 Le régime indemnitaire du personnel de la métropole

10.5.2.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

La chambre, dans son précédent rapport, avait souligné l'absence de prise en compte de la manière de servir pour l'octroi de plusieurs primes, et recommandé à l'EPCI de redéfinir le régime indemnitaire en référence au nouveau cadre réglementaire.

La métropole Clermont Auvergne Métropole a révisé le régime indemnitaire de son personnel et mis en œuvre le RIFSEEP, avec effet au 1^{er} avril 2019, par une délibération du conseil en date du 16 novembre 2018.

S'agissant du CIA, la délibération du 16 novembre 2018 fixe son montant à 10 € par an, lequel montant est servi à l'ensemble des agents. Or, ce complément indemnitaire, dès lors qu'il dépend de la manière de servir et de l'engagement professionnel de l'agent, ne peut être fixe et identique pour tous les agents. Il doit être individualisé et varier selon l'appréciation sur la base de critères définis par l'établissement. En outre, le montant annuel maximal du CIA même modulé, ne saurait être trop modique, voire insignifiant, car il ne pourrait servir de base à une modulation reflétant réellement la valeur de l'agent, durant la dernière année écoulée⁶³.

La chambre recommande, en conséquence, à la métropole de se conformer à la réglementation en achevant la mise en œuvre du RIFSEEP par le déploiement effectif du CIA, avec un montant maximal revalorisé de façon significative pour permettre une réelle modulation selon l'engagement professionnel et de manière de servir de l'agent, tels qu'appréciés à l'occasion de l'entretien professionnel.

Pour sa part, l'IFSE a été structurée autour de dix groupes de fonctions hiérarchisés. Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps sont réparties au sein des dix groupes, par référence aux trois critères professionnels mentionnés à l'article 2 du décret du

⁶² Application au 1^{er} janvier 2016 pour les attachés, les rédacteurs, les éducateurs, les animateurs territoriaux ; application au 1^{er} janvier 2017 pour les ingénieurs, agents de maîtrise et adjoints techniques territoriaux.

⁶³ Cf. CAA Versailles, 21 juillet 2021, n°19VE04255.

20 mai 2014 : encadrement, coordination, pilotage et conception ; technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; sujétions particulières ou degré d'exposition de certains types de poste au regard de son environnement extérieur ou de proximité. Quatre groupes de fonctions concernent les corps relevant de la catégorie A, trois groupes pour les corps de la catégorie B et trois groupes pour les corps de la catégorie C.

La délibération du 16 novembre 2018 prévoit le versement d'IFSE additionnelles dans différents cas : fonction de régisseur ; travail dominical ; travaux dangereux et/ou insalubres ; fonctions d'assistant de prévention et de formateur interne. Il est rappelé à cet égard que l'indemnité pour travaux dangereux ou insalubres n'est pas cumulable avec le RIFSEEP, elle ne peut être davantage conservée en tant que composante de l'IFSE, laquelle a vocation à se substituer à l'ensemble des primes antérieurement versées (hors primes cumulables avec le RIFSEEP). Par ailleurs, l'exercice des fonctions d'assistant de prévention ou de formateur interne ne peut entraîner une gratification au titre d'une IFSE additionnelle mais peut être valorisée, le cas échéant, au titre du CIA.

10.5.2.2 Les autres éléments du régime indemnitaire

L'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 dispose que l'IFSE et le complément indemnitaire annuel (CIA) sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par l'arrêté du 27 août 2015. À ce titre, la délibération du 16 novembre 2018 précise explicitement que sont maintenues, en plus du bénéfice du RIFSEEP, les deux primes annuelles versées en mai et en novembre pour l'ensemble des agents, ainsi que la prime de présentéisme, au bénéfice des seuls agents en place avant l'introduction du RIFSEEP dans l'établissement.

Initialement, la prime de présentéisme⁶⁴ était censée participer à la lutte contre l'absentéisme pour raisons médicales. Mais elle n'est plus depuis 2019 conditionnée à la présence au travail de l'agent, outre la problématique de son fondement légal précédemment évoquée, en l'absence de texte législatif ou réglementaire en disposant et organisant un dispositif de gratification équivalent au bénéfice de la fonction publique d'État.

Il a été indiqué en cours de contrôle que la prime avait été maintenue pour les seuls agents en place lors de l'adoption du RIFSEEP « au titre de la clause de sauvegarde », afin de ne pas aboutir à une réduction de rémunération en conséquence du déploiement du nouveau régime indemnitaire. Le montant de la prime a été gelé au 31 décembre 2018 et, de fait, elle n'est pas allouée aux agents entrés en fonction depuis la mise en œuvre du RIFSEEP. Elle a donc vocation à s'éteindre au fur et à mesure du renouvellement des effectifs, mais demeure pour autant tout à fait illégale.

Quant aux deux primes annuelles, la délibération ne précise pas si elles constituent des avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (prime de fin d'année, 13^{ème} mois), pouvant être maintenus en sus du régime indemnitaire à la double condition d'avoir

⁶⁴ La prime annuelle de présentéisme est égale à 240 € si l'agent n'a pas jamais eu d'arrêt de travail au cours de l'année civile. Un agent arrêté une fois perçoit 160 €, un agent arrêté deux fois perçoit 80 € et au-delà de deux arrêts, aucune prime n'est versée à l'agent. Seuls les arrêts pour cause de maladie ordinaire d'une durée d'un à sept jours sont pris en compte. Sont écartés l'hospitalisation, les arrêts pour cause de maladie ordinaire liée à la maternité et les cas particuliers d'arrêts de courte durée qui sont la conséquence de certaines pathologies, laissés à l'appréciation de l'établissement public.

été institués avant le 27 janvier 1984 et d'avoir été pris en compte dans le budget de la collectivité.

Selon les services ordonnateurs, les primes annuelles ont été maintenues au motif qu'elles constituent bien un avantage acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, ayant été instaurées avant 1984 par le Syndicat intercommunal d'équipement de l'agglomération clermontoise (SIEAC) au bénéfice de l'ensemble de ses agents. Les agents dudit syndicat ont été transférés à la communauté de communes de Clermont-Ferrand, créée en 1993. Puis par l'effet du développement de l'intercommunalité et des recrutements opérés, l'octroi des primes annuelles s'en est trouvé élargi, sans que l'avantage acquis ne soit jamais remis en cause. Son montant annuel, de 1019 €, est versé en deux fois.

Aucune délibération institutive n'a pu être produite à la chambre. Quoi qu'il en soit, au regard de l'ancienneté de son octroi, l'EPCI est dans l'incapacité d'avoir pu délibérer pour attribuer un quelconque complément de rémunération, au sens des dispositions et par référence à l'article 111 de loi du 26 janvier 1984. Au surplus, les documents transmis par la métropole montrent que du temps du SIEAC, la prime annuelle (a priori instituée en 1983) ne concernait en fait que les seuls personnels appartenant au corps mixte des sapeurs-pompiers. Les primes annuelles, telles qu'allouées par l'EPCI, se trouvent ainsi, à tous égards, dénuées de tout fondement juridique.

Enfin, toujours en se prévalant du principe des avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 par les agents transférés, la métropole verse également une gratification aux agents qui reçoivent la médaille du travail. Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'établissement public alloue ainsi à chaque récipiendaire une prime, d'un montant fixe unique de 170 €, quel que soit l'échelon de la médaille décernée, argent, vermeil ou or.

Il ressort des termes de la délibération du 17 mai 2019 relative aux primes de médailles du travail que la métropole considère celles-ci comme des compléments de rémunération. Toutefois, le décret n° 87-594 du 22 juillet 1987 portant création de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale, n'a prévu ni dans son principe, ni dans sa forme, l'attribution d'une indemnité ou d'une gratification adossée à la décoration. Or, aux termes des dispositions combinées de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et de l'article 2 du décret n° 85- 730 du 17 juillet 1985, le versement d'une indemnité ne peut intervenir que si un texte législatif ou réglementaire en dispose expressément, comme précédemment observé pour la prime de « présentisme ».

Jusqu'à l'année 2017, le financement de ces gratifications était assuré par une subvention de l'établissement public versée au comité des œuvres sociales des agents de Clermont Communauté. Or l'action sociale au bénéfice des personnels est définie par l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, comme l'action visant « (...) à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ». Le juge administratif en a déduit que l'action sociale doit être menée en considération de la situation sociale, économique et familiale de chaque agent (cf. arrêt de la CAA de Douai, 27 mars 2012, req. n°10DA01514). A l'évidence, l'attribution des gratifications associées aux médailles du travail n'est pas une action sociale au sens précité. En conséquence, les gratifications associées aux médailles du travail sont sans fondement juridique, tout autant comme élément du régime indemnitaire que comme prestation allouée dans le cadre de l'action sociale.

En définitive donc, le maintien de différents éléments de rémunération, en plus du dispositif de primes allouées dans le cadre du RIFSEEP, est irrégulier. Il est en conséquence demandé à la métropole de mettre un terme au versement de telles indemnités, la chambre recommandant d'analyser au besoin les facultés de prise en compte des montants liquidés à ce titre dans l'enveloppe indemnitaire du RIFSEEP.

10.6 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont définies à l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, comme étant les « *heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail* ». Tous les agents des catégories C et B peuvent prétendre au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), dès lors que l'assemblée délibérante a délibéré en ce sens et qu'ils ont effectivement dépassé les bornes horaires de leur cycle de travail. Pour ce faire, l'article 2 I-2° dudit décret subordonne leur versement à la mise en œuvre, par l'employeur, « *de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies* », dispositif de contrôle contraignant auquel échappent les personnels exerçant leur activité hors des locaux professionnels, pour lesquels un décompte déclaratif (contrôlable) doit être mis en place.

Le régime des heures supplémentaires de l'EPCI a été défini par une délibération du 26 mars 2003, complétée récemment par une délibération du 15 février 2019 traitant de la récupération et des modalités de paiement des heures supplémentaires et complémentaires. Si la première délibération de 2003 indiquait qu'un dépassement du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires par agent était possible « *sur demande expresse de la collectivité dans le cadre de circonstances exceptionnelles* », celle de 2019 précise que le nombre d'heures supplémentaires réalisées par chaque agent titulaire ou contractuel à temps complet « *ne pourra excéder 25 heures par mois, y compris les heures accomplies les dimanche et jour férié ainsi que celles effectuées la nuit* », ce type d'heures supplémentaires étant également rémunérées par les IHTS régies par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 susmentionné.

Mais pas plus la délibération du 26 mars 2003, que celle du 15 février 2019 ne fixent la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Cette contrainte de précision résulte pourtant de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris alors en l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (et définissant le précédent cadre général des dispositifs indemnitaires). La détermination des emplois éligibles est d'autant plus utile, voire indispensable, pour une collectivité qui s'acquitte d'un volume de 33 000 à 45 000 IHTS l'an, depuis 2017. Il s'agit en outre d'une pièce justificative obligatoire au sens de la nomenclature des pièces justificatives annexée à l'article D. 1617-19 du CGCT, dont la production à l'appui des mandatements conditionne la mise en paiement des IHTS.

Durant la période sous revue, l'EPCI a rétribué chaque année les heures supplémentaires accomplies par ses agents, dont le volume a atteint en 2019 jusqu'à 45 129 heures, soit une enveloppe globale de 980 611 € distribuée au bénéfice de 1 515 agents.

Un examen des relevés individuels d'heures supplémentaires, pour les exercices 2017 à 2021, corroboré par la consultation des fiches de paie, révèle que plusieurs agents ont bénéficié d'un nombre d'IHTS important ; en particulier, à titre d'exemple :

- un agent du service des assemblées et instances : 55,38 heures supplémentaires entre le 1^{er} décembre 2016 et le 31 janvier 2017, puis 56,9 heures supplémentaires entre le 1^{er} mai 2017 et le 30 juin 2017 ;
- un agent du service courrier et accueil : 75 heures supplémentaires entre le 1^{er} janvier et le 28 février 2019 ;
- un agent de la direction de la communication : 53 heures supplémentaires entre le 1^{er} janvier et le 28 février 2019 ;
- un agent du service entretien et espaces verts : 62 heures supplémentaires entre le 1^{er} septembre 2019 et le 31 octobre 2019.

La chambre rappelle que le dépassement mensuel d'un contingent de 25 heures supplémentaires doit être expressément autorisé en son principe par l'organe délibérant, ainsi que par le chef de service quant à l'organisation du temps de travail et la rétribution des heures supplémentaires accomplies par suite, sur sa demande. Au surplus, un tel dépassement est exclu depuis l'entrée en vigueur de la délibération du 15 février 2019, écartant toute dérogation possible au quantum maximal de 25 heures mensuelles indemnisées.

Nonobstant les irrégularités observées, il apparaît que sur la période récente, le nombre d'heures supplémentaires indemnisées a nettement reculé depuis 2019, passant de 45 129 heures en 2019 à 33 280 heures en 2020, puis à 27 241 heures au terme du troisième trimestre de l'année 2021. Mais il est vrai également que les dernières années 2020 et 2021 sont plus que particulières, quant au temps de travail et modalités d'exercice des fonctions, marquées par le développement du télétravail (outre les périodes récurrentes de confinement).

Il est à noter par ailleurs que la collectivité a instauré un régime d'horaires variables, assortis de moyens de contrôle automatisé du temps de présence déployés depuis le 1^{er} mai 2005.

10.7 La mise en place d'un cadre de télétravail

Lors de la première période de confinement total (du 17 mars au 11 mai 2020), le télétravail (à 100 %) a été imposé à domicile à une large échelle par le Gouvernement, sans aucune négociation ni préparation préalables. Cette généralisation, pour un temps, du télétravail a induit sur le plus long terme, un mouvement de diffusion de cette modalité d'exercice des fonctions.

Ainsi le conseil métropolitain a décidé, lors de sa séance du 6 novembre 2020, de mettre en place le télétravail au sein de l'établissement, dans le souci de limiter les déplacements domicile-travail et d'agir sur la congestion urbaine, mais aussi d'offrir aux agents un gain de temps de transport, une réduction des risques liés au transport et une meilleure conciliation des temps sociaux (domestique et professionnel). Le comité technique a été consulté sur ce point le 16 octobre 2020. Le télétravail a été déployé progressivement, selon les contraintes d'équipement en matériels informatiques.

S'en trouvent exclues les missions impliquant une présence physique sur le lieu de travail ou un contact avec les administrés, ainsi que les missions d'interventions techniques, de maintenance et d'exploitation des équipements et bâtiments.

L'agent qui souhaite travailler à distance peut choisir un jour de télétravail régulier par semaine, ou un forfait annuel de trente jours flottants, ce qui offre une plus grande souplesse dans l'organisation du travail de l'agent. Ce forfait est proratisé en fonction de la quotité de travail de l'agent, les jours sont fractionnables en demi-journées sans restriction, mais le temps de présence de l'agent sur son lieu de travail ne peut être inférieur à trois jours par semaine et un temps de regroupement doit être organisé pour toutes les équipes chaque semaine. Enfin, le télétravail peut être autorisé pour raisons de santé, ou à titre temporaire, en cas de situation exceptionnelle empêchant l'accès au site de travail.

Un guide du télétravail a été rédigé en vue de définir et d'expliquer la procédure de demande, ainsi que l'organisation du travail à distance et les modalités de prêt de matériel ; un projet de charte du droit à la connexion était en outre en cours de rédaction, lors de la décision de déploiement du télétravail.

10.8 L'action sociale

L'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale, pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents.

Certaines prestations d'action sociale au profit du personnel de la métropole sont gérées directement par les services de l'établissement (l'allocation aux parents d'enfants handicapés⁶⁵, aides remboursables depuis 2018, par exemple) tandis que d'autres (colonies de vacances, classes vertes, chèques vacances) sont gérées par le comité des œuvres sociales des agents de Clermont Auvergne Métropole (COSACAM).

Chaque année, une subvention est accordée par l'établissement public à l'association pour financer les actions sociales, l'association présentant son rapport d'activité également une fois l'an. L'établissement public met à disposition de l'association un agent administratif à temps plein, et un autre à mi-temps, pour assurer son fonctionnement. L'association rembourse à l'établissement la rémunération du personnel mis à disposition, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

⁶⁵ L'assemblée délibérante de Clermont Communauté a décidé, le 15 septembre 2016, de mettre en place une allocation en faveur des parents d'enfants handicapés de moins de vingt ans, en précisant des critères d'attribution.

Tableau 30 : subventions versées au COSACAM par l'EPCI

<i>Année</i>	Montant de la subvention	Nombre d'adhérents
2015	165 210 €	
2016	169 308,65 €	
2017	443 300 €	
2018	447 000 €	1 498
2019	483 562,64 €	1 621
2020	483 600 €	
2021	510 154,18 €	

S'agissant du dispositif particulier des aides remboursables consenties aux agents, le dernier rapport d'observations de la chambre avait relevé d'une part, que ces aides n'étaient pas recensées et d'autre part, le caractère irrégulier du dispositif alors en place qui empruntait le relais de la régie (d'avances et de recettes) du centre communal d'action sociale de Clermont-Ferrand. La chambre note qu'une délibération, en date du 15 décembre 2017 a redéfini le dispositif des aides remboursables dont peuvent bénéficier les agents, les aides étant désormais versées directement par la métropole et le recouvrement assuré par précompte sur salaire.

10.9 Bilan du contrôle d'un échantillon de dossiers individuels d'agents

La chambre a procédé au contrôle sur pièces d'un échantillon de dossiers du personnel.

L'échantillon contrôlé portait sur les dossiers d'emplois de directions, d'agents contractuels, ainsi que sur un petit nombre d'agents de l'ensemble des filières de la fonction publique territoriale. Il ressort des contrôles effectués que les dossiers sont bien organisés, avec des sous-dossiers thématiques : administratif ; situation civile ; recrutement ; dossier relatif aux arrêts de travail ; validation de services et retraite. Les pièces sont présentées par ordre chronologique. En revanche, certains des dossiers consultés ne contenaient pas la totalité des pièces requises (les rapports de recrutement faisaient défaut dans plusieurs dossiers). Ces documents, archivés indépendamment, ont toutefois pu être transmis à la demande par le service des ressources humaines.

Le contrôle des dossiers consultés n'a révélé aucune anomalie majeure, que ce soit en termes de procédures de recrutement ou quant au déroulement de carrière des agents.

ANNEXES

Annexe n° 1. Adhésion des communes aux services communs au 9 juin 2016.....	85
Annexe n° 2. Données financières relatives à la régie d'assainissement.....	86
Annexe n° 3. Données financières relatives à la régie de l'eau	87
Annexe n° 4. Données financières relatives au budget annexe « déchets ménagers »	88
Annexe n° 5. Modalités d'exercice du service de collecte des déchets ménagers et assimilés	89
Annexe n° 6. Pyramide des âges des effectifs en 2016.....	90
Annexe n° 7. Pyramide des âges des effectifs en 2020.....	91

Annexe n° 1. Adhésion des communes aux services communs au 9 juin 2016

	Affaires Juridiques				Commande Publique				Systèmes d'Information						
	Socle 1	Socle 2	Socle 3	Socle 4	Socle 1	Socle 2	Socle 3	Socle 4	Socle 0	Socle 1	Socle 2	Socle 3	Socle 4	Socle 5	Socle 6
Aubière															
Aulnat	X	X			X				X				X		
Beaumont	X				X						X		X		
Blanzat	X				X				X						
Cébazat	X	X			X	X								X	
Ceyrat	X				X				X						
Charnatelles	X	X			X	X	X (sans transfert d'agent)	X	X			X	X	X	
Châteauneuf	X				X				X						
Clemon-Ferrand	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Cournon d'Avoygne	X	X			X	X		X			X	X			
Durtol	X				X										
Gerzat	X	X			X			X			X			X	
Le Centre	X	X			X	X		X				X	X		
Lempdes	X				X										
Notant	X	X			X	X		X	X						
Orcines															
Périgatelles-Sarléve	X								X	X					
Pont-du-Château	X				X			X						X	
Romagnat	X				X										
Royal	X				X				X						
Saint-Genès-Champagnelle	X	X	X	X (sans transfert d'agent)	X	X	X (sans transfert d'agent)	X	X	X	X	X	X	X	X
Nombre de communes adhérentes par socle	19	9	2	2	18	7	3	8	10	3	6	7	7	6	2

communes ne souhaitant pas adhérer aux services communs

Annexe n° 2. Données financières relatives à la régie d'assainissement**Évolution des produits du chapitre 70 (en K€)**

	2017	2018	2019	2020
<i>Chapitre 70 (Ventes de produits et prestations)</i>	23 662	22 501	21 295	20 553

Source : comptes administratifs

Évolution des charges d'exploitation (en K€)

	2017	2018	2019	2020
<i>Charges réelles d'exploitation</i>	12 527	10 729	12 523	12 388
<i>Dont dépenses de personnel</i>	5 242	4 964	6 250	6 191
<i>Dont charges financières</i>	2 099	1 769	1 670	1 661

Source : comptes administratifs

Évolution des dépenses d'équipement et de l'annuité de la dette (en K€)

	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses d'équipement</i>	13 372	18 707	16 656	21 173
<i>Annuité de capital de la dette</i>	4 808	5 245	5 668	6 100

Source : comptes administratifs

Principales recettes d'investissement de la régie d'assainissement (en K€)

	2017	2018	2019	2020
<i>Subventions d'équipement</i>	1 334	5 361	2 092	6 131
<i>Nouveaux emprunts</i>	14 347	5 512	8 226	11 000

Source : comptes administratifs

Annexe n° 3. Données financières relatives à la régie de l'eau

Évolution des produits du chapitre 70 (en K€)

	2017	2018	2019	2020
<i>Chapitre 70 (Ventes de produits et prestations)</i>	22 615	20 883	20 724	20 988

Source : comptes administratifs

Évolution des charges d'exploitation (en K€)

	2017	2018	2019	2020
<i>Charges réelles d'exploitation</i>	16 315	15 600	15 963	15 121
<i>Dont dépenses de personnel</i>	4 513	5 226	5 643	5 743
<i>Dont charges financières</i>	896	731	617	605

Source : comptes administratifs

Évolution des dépenses d'équipement et de l'annuité de la dette (en K€)

	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses d'équipement</i>	3 015	6 028	6 601	6 122
<i>Annuité de capital de la dette</i>	2 407	2 616	2 616	2 678

Source : comptes administratifs

Principales recettes d'investissement de la régie de l'eau en (K€)

	2017	2018	2019	2020
<i>Subventions d'équipement</i>	314	45	75	710
<i>Nouveaux emprunts</i>	4 162	3	3 500	3 000

Source : comptes administratifs

Annexe n° 4. Données financières relatives au budget annexe « déchets ménagers »

Évolution des recettes d'exploitation (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>TEOM (compte 7331)</i>	33 509 626	34 265 577	34 718 833	32 553 417	33 395 243	34 004 534
<i>Taux de la TEOM</i>	8,7 %	8,7 %	8,7 %	7,99 %	7,99 %	7,99 %
<i>Produits de services, du domaine et ventes diverses (cpt 70)</i>	6 018 413	4 330 213	4 838 343	3 804 975	8 035 067	3 961 562
<i>Autres produits de gestion courante (compte 75)</i>	5 264 197	1 250 000	2 566 806	2 054 061	3 945 531	532 355

Source : comptes administratifs

Évolution des charges d'exploitation (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Contrats de prestations de service (compte 611)</i>	23 080 715	23 399 140	20 260 075	21 924 101	21 727 738	22 950 517
<i>Charges de personnel et frais assimilés (compte 012)</i>	5 879 667	5 837 820	5 717 277	5 834 856	6 225 450	6 348 730
<i>Contributions aux organismes de regroupement (compte 6558)</i>	8 393 611	8 251 633	11 448 888	9 339 527	9 581 898	9 900 264

Source : comptes administratifs

Évolution des dépenses d'équipement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses d'équipement</i>	952 584	1 293 425	1 529 301	2 927 530	2 042 774	3 134 959

Source : comptes administratifs

Annexe n° 5. Modalités d'exercice du service de collecte des déchets ménagers et assimilés

COMMUNE	COLLECTES EN PORTE-À-PORTE	COLLECTE DES ENCOMBRANTS À DOMICILE	COLLECTE DES POINTS D'APPORT VOLONTAIRE		MAINTENANCE DES BACS
			VERRE	PAPIER/PLASTIQUE	
Aubière	▲	▲	▲	▲	▲
Aulnat	◇	◇	◇	◇	◇
Beaumont	▲	▲	▲	▲	▲
Blanzat	▲	▲	▲	▲	▲
Cébazat	▲	▲	▲	▲	▲
Ceyrat	▲	▲	▲	▲	▲
Chamalières	▲	▲	▲	▲	▲
Châteaugay	▲	▲	▲	▲	▲
Clermont-Ferrand	▲	▲	▲	▲	▲
Cournon-d'Auvergne	◇	◇	◇	◇	◇
Durtol	▲	▲	▲	▲	▲
Gerzat	▲	▲	◇*	▲	▲
Le Cendre	◇	◇	◇	◇	◇
Lempdes	◇	◇	◇	◇	◇
Nohanent	▲	▲	▲	▲	▲
Orcines	◇	◇	◇*	◇	◇
Pérignat-lès-Sarliève	◇	◇	◇	◇	◇
Pont-du-Château	◇	◇	◇	◇	◇
Romagnat	▲	▲	▲	▲	▲
Royat	▲	▲	▲	▲	▲
Saint-Genès-Champanelle	◇	◇	◇*	◇	◇

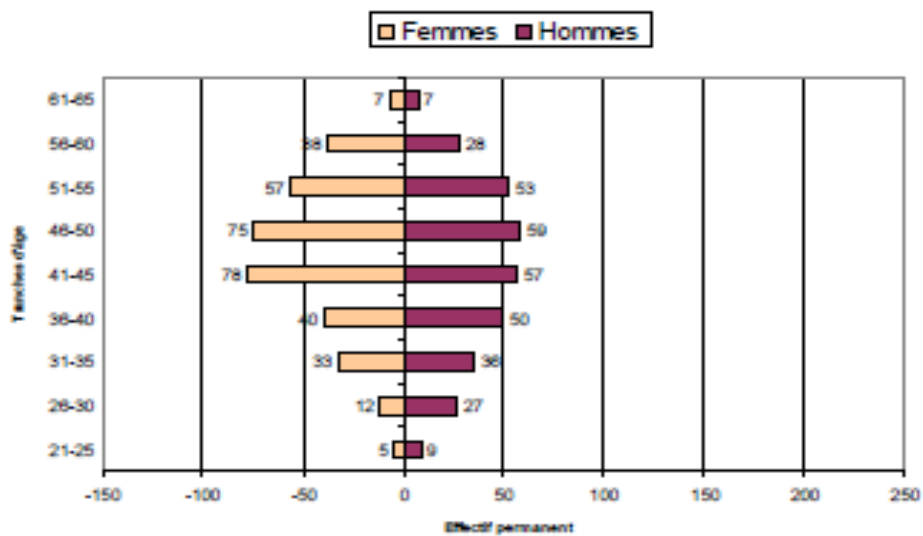
▲ prestation déléguée

◇ prestation en régie

* prestation assurée en régie depuis l'automne 2020

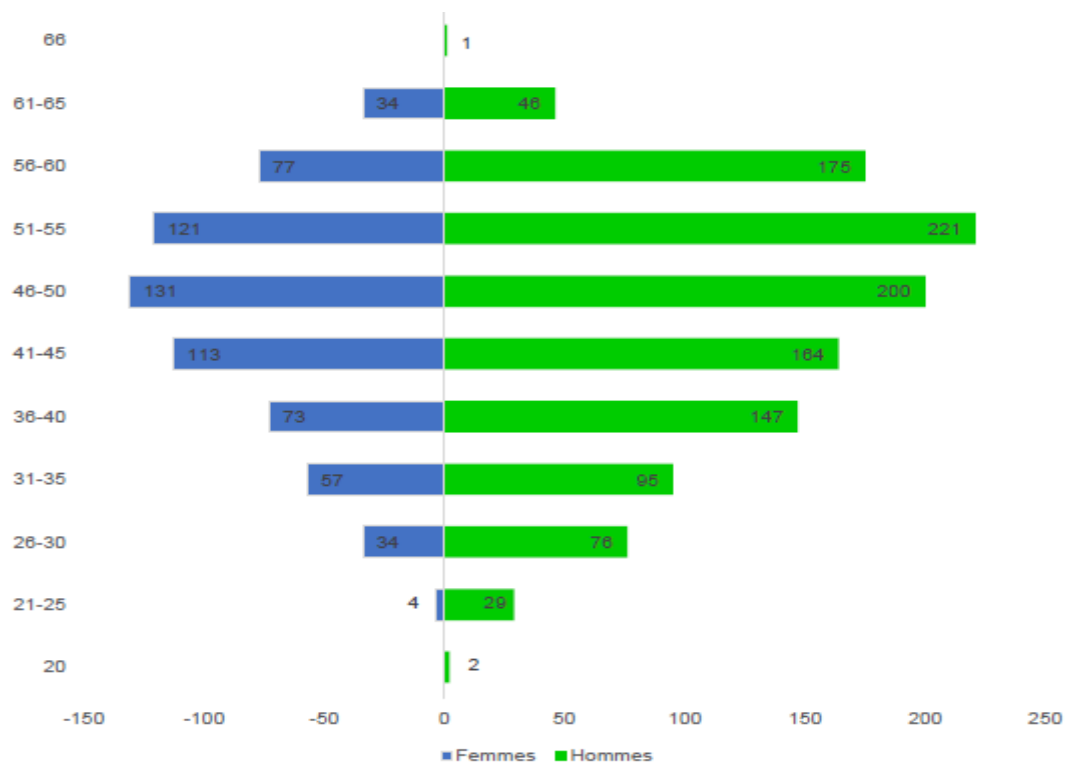
Source : rapport 2020 du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés.

Annexe n° 6. Pyramide des âges des effectifs en 2016



Source : Bilans sociaux de l'EPCI

Annexe n° 7. Pyramide des âges des effectifs en 2020



Source : Bilans sociaux de l'EPCI

CHAMBRE DES COMPTES		RÉGION ALPES			
Pr	VI	Life	RHF	Sec	
Date arrivée : 19 DEC. 2022					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Charge COM	Charge mission	PS

Monsieur le Président
Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126, boulevard Vivier-Merle
CS23624
69503 LYON Cedex 03

Direction Générale adjointe Ressources et Modernisation
Affaire suivie par : Marie DESTREZ
Tél. : 04 43 76 22 67 - mdestrez@clermontmetropole.eu
Envoi en lettre recommandée avec accusé de réception

Objet : réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de Clermont Auvergne Métropole

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance des observations définitives portées par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes sur la gestion de la Métropole pour les exercices 2015 et suivants, reçues le 22 novembre 2022.

Je me félicite que la Chambre souligne le rôle majeur de la Métropole comme premier investisseur sur le territoire métropolitain et la réussite de la transformation institutionnelle de notre établissement avec un bon niveau de réalisation des investissements.

Le choix fait avec les communes d'exercer, dès le transfert, l'entière des compétences a permis cette rapide mutation. Depuis, celle-ci a trouvé son aboutissement dans l'adoption concomitante d'une programmation pluriannuelle des investissements ambitieuse et du pacte fiscal et financier qui porte les équilibres territoriaux.

Cet exercice plein et entier s'est accompagné d'un dispositif de mutualisations afin de répondre au mieux aux enjeux de chaque commune pour rendre le meilleur service public. Il peut paraître complexe de prime abord mais il est ainsi le garant d'une réponse efficace aux besoins exprimés.

Cette structuration rapide a bien sûr transformé en profondeur les équilibres financiers de la Métropole sans pour autant compromettre sa situation financière à court terme comme le précise la Chambre.

Si la Chambre souligne que l'endettement en consolidé est de 386M€ constatés à fin 2021, je rappelle que l'encours de dette est individualisé par budget et que c'est ainsi que doit être appréciée la situation financière. Il se répartit principalement sur trois d'entre eux : 253M€ sur le budget principal, intégrant le capital pris en charge dans le cadre des conventions de remboursement de dette avec les communes adoptées avec les transferts de compétences (92,6M€ de capital en 2017, 50M€ à fin 2021), 91M€ sur la régie d'assainissement et 33M€ sur la régie d'eau potable, ces deux derniers budgets étant dotés de l'autonomie financière.

La gestion de la dette a par ailleurs permis de baisser très significativement le coût des emprunts permettant ainsi de passer d'un taux moyen de la dette de 3,25 % en 2015 à 1,52 % en 2021.

Les décisions prises en matière de fiscalité ainsi qu'une maîtrise des dépenses de fonctionnement cohérente avec l'extension des compétences exercées et que souligne la Chambre, ont été rendues nécessaires pour garantir un niveau d'épargne suffisant pour la réalisation de la programmation pluriannuelle d'investissement.

Pour autant, le contexte national et international, en ce qu'il a provoqué une augmentation des coûts des matériaux, des énergies et des taux d'emprunt, appelle à la vigilance pour les années qui viennent. En ce sens, je prends acte des recommandations de la Chambre portant sur le renforcement des perspectives financières

présentant différents scénarios d'évolution plus ou moins favorables à l'établissement et à l'évaluation de l'impact sur les charges de fonctionnement des dépenses d'équipements planifiées.

Sur ces deux points, il convient toutefois de noter que la bonne information des élus est assurée chaque année par le rapport d'orientations budgétaires et le débat qui le soutient. Quant à l'évaluation des charges de fonctionnement, les plus importantes sont d'ores et déjà anticipées dans le cadre des prospectives, par exemple l'ouverture de la bibliothèque métropolitaine de l'Hôtel-Dieu ou encore la trajectoire de la contribution au SMTC en accompagnement du projet de restructuration du réseau de transports en commun.

La Chambre porte également comme recommandation de questionner l'intérêt métropolitain des équipements communautaires de proximité (ECP). Pour mémoire, il s'agissait lors de la mise en œuvre de ce dispositif d'aider les communes à investir dans les équipements favorisant le maillage du territoire en terme de culture et de sport, qui sont par nature des compétences partagées.

Ainsi, il était prévu un ECP par commune, un plafonnement du financement de Clermont Communauté en investissement et une gestion ensuite par les communes, en charge des dépenses d'entretien. Ce plan d'équipement arrive à son terme. L'évolution institutionnelle de Clermont Auvergne Métropole et l'exercice plein et entier de ses compétences peuvent amener à se réinterroger sur la gestion future. Une démarche pragmatique et de recherche de consensus qui tienne compte des intérêts tant des communes que de la Métropole doit sûrement être explorée d'autant que tant la Ville de Clermont-Ferrand que celle de Chamalières ont d'ores et déjà repris leurs ECP.

Concernant le transfert de propriété des biens nécessaires aux compétences de la métropole, je vous assure avoir bien à l'esprit les obligations qui sont les nôtres en la matière. Je tiens à souligner que les travaux conjoints avec les communes et le comptable public ont été entamés dès la transformation en communauté urbaine sur les compétences de l'eau et de l'assainissement. Pour autant, la très rapide évolution institutionnelle alliée à la fois à une nécessaire mais forte charge de travail en termes d'ingénieries financière, foncière et technique et au contexte de crise sanitaire ne nous ont pas permis d'avancer plus rapidement. J'ai cependant depuis diligenté une étude à l'été 2021 pour établir une méthode et ce sujet fait l'objet d'un suivi particulier et régulier avec le comptable public. Je m'appête également à m'associer l'appui de prestataire extérieur pour mener ce chantier de grande ampleur, notamment dans ses aspects fonciers.

Les travaux sont également initiés avec le SMTC.

Enfin, je me félicite du fait que la Chambre note les réels progrès effectués en matière de gestion des ressources humaines. Son taux d'absentéisme de 8,33 % 2020 est ainsi en constante diminution depuis 2017. Le nombre de jours d'absence par agent est plus bas que la moyenne des autres métropoles. La Métropole a, pendant la période considérée, mené les lourds dossiers de mise en œuvre des 1607h et du RIFSEEP. La Chambre porte des recommandations sur plusieurs points qu'il me paraît infondé de qualifier d'irrégularités.

Tout d'abord, la Chambre invite la Métropole à instaurer un véritable CIA. Sur ce point, la Métropole a une analyse différente sur la nécessité de prévoir un autre taux ou montant dès lors que le texte est explicite sur la mesure dudit taux qui doit être prévu entre 0 et 100 %. La mesure remplit complètement la demande de la loi et relève de l'autonomie seule de la collectivité qui a pu librement décider, après de longues discussions avec les partenaires sociaux, de l'articulation du RIFSEEP. Cet aspect ne m'apparaît pas de nature à remettre en cause la mise en place du RIFSEEP, pas plus que les mesures permettant de lier l'attribution de cette part variable à la manière de servir. En effet, les entretiens annuels d'évaluation de la Métropole contiennent déjà les éléments relatifs à la manière de servir et le lien avec l'attribution de la prime relève d'une mesure d'organisation interne, déjà en place, consistant en un engagement professionnel et une manière de servir jugés satisfaisants conformément aux critères retenus pour ces entretiens.

Ensuite la Chambre conteste la mise en œuvre d'IFSE additionnelles en plus de l'IFSE principale. Il ne s'agit pas ici de créer des primes irrégulières mais bien de prendre en compte les fonctions et les sujétions particulières de certains métiers de la Métropole comme prévu par le RIFSEEP tout en conservant un nombre de groupes restreints assurant ainsi une bonne lisibilité du régime indemnitaire garante de son acceptabilité par les organisations syndicales et de sa bonne compréhension par les agents. D'ailleurs, la légalité de cette architecture n'a aucunement été contestée.

La Chambre évoque également la prime de présentisme pour laquelle il me semble essentiel de lever une incompréhension. En effet, celle-ci n'est, depuis la mise en place du RIFSEEP, plus accordée aux nouveaux agents de la collectivité.

Cependant, cette prime a fait l'objet d'une délibération le 14 décembre 2012, son montant devait par conséquent être pris en compte au titre des droits sauvegarde. En effet, cette prime venait en augmentation des primes existantes avant l'adoption de ce nouveau régime indemnitaire et son montant doit donc pouvoir être maintenu pour ne pas pénaliser ceux-ci. La mise en place du RIFSEEP permettra de faire disparaître progressivement cette part au fur et à mesure du renouvellement des effectifs.

En outre, la Chambre qualifie d'irrégulière la prime annuelle versée aux agents. Je suis en désaccord avec cette analyse qui constitue bien un avantage acquis dont peuvent bénéficier à ce titre l'ensemble des agents de Clermont Communauté, puis de la Métropole puisque mise en place par le S.I.E.A.C. avant 1984 pour l'ensemble des agents. Initialement ces agents relevaient du corps mixte de sapeurs pompiers, seuls rémunérés par la structure puisque les missions de gestion administrative (budget, paie..) étaient assurées par des personnels de la ville de Clermont-Ferrand et rémunérés par la ville. Avec le développement de l'intercommunalité, des recrutements de fonctionnaires appartenant à d'autres filières ont été réalisés sans que paraisse pouvoir être remis en cause cet avantage acquis au titre de l'article 111.

Enfin, la Chambre conteste pour la Métropole la capacité à verser une prime dite de médailles aux agents récipiendaires. Cette prime ne constitue pas un élément de rémunération à proprement parler puisqu'elle n'est attribuée qu'à l'occasion de l'octroi de la médaille du travail, ce qui est relativement usuel. Toutefois, je prends bonne note de cette remarque et la Métropole va envisager les modalités adéquates pour l'avenir.

Elle invite également à régulariser le cadre de réalisation et d'indemnisation des heures supplémentaires en adoptant une nouvelle délibération conforme à la réglementation, notamment en prévoyant les situations dérogatoires au plafond de 25h mensuelles. Les ajustements nécessaires seront apportés mais il convient de préciser que la Métropole ne déroge pas aux règles en vigueur.

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



Olivier Bianchi

Président de Clermont Auvergne Métropole

Envoyé en préfecture le 04/04/2023

Reçu en préfecture le 04/04/2023

Publié le

ID : 063-216300194-20230321-2023_28-DE



15



Envoyé en préfecture le 04/04/2023

Reçu en préfecture le 04/04/2023

Publié le

ID : 063-216300194-20230321-2023_28-DE



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>