



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE GRASSE (CAPG)

(département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 juillet 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATION	6
INTRODUCTION.....	7
1 LE TERRITOIRE DE LA CAPG ET SON PROCESSUS DE CRÉATION.....	8
1.1 Les principales caractéristiques géographiques et démographiques du territoire.....	8
1.2 La détermination du périmètre et le processus de fusion.....	10
1.3 Les héritages des anciens EPCI fusionnés et les difficultés associées.....	14
1.4 La rationalisation de la carte syndicale	16
2 LES INSTRUMENTS DE LA PLANIFICATION SPATIALE ET DE LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT	18
2.1 Le projet de territoire	18
2.2 Les documents d'urbanisme et de politiques sectorielles	19
2.2.1 Le SCoT de l'Ouest des Alpes-Maritimes	19
2.2.2 La « compétence urbanisme » de la CAPG	21
3 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DE L'EPCI.....	23
3.1 Les instances de la gouvernance	23
3.1.1 Le conseil communautaire	23
3.1.2 Le président	25
3.1.3 Les vice-présidents	25
3.1.4 Le bureau	26
3.1.5 Les commissions thématiques	27
3.1.6 Les autres instances de coordination et d'information réciproques	28
3.2 Les outils de l'équilibre institutionnel avec les communes-membres	29
3.2.1 Le pacte de gouvernance.....	29
3.2.2 Le pacte financier et fiscal	29
3.3 L'organisation administrative et territoriale de la CAPG	31
3.3.1 Les moyens humains au service de la CAPG	31
3.3.2 L'implantation territoriale des services communautaires et l'accessibilité aux services publics	31
3.3.3 Les mutualisations et offres de services	32
4 LES COMPETENCES DE LA CAPG	36
4.1 Les statuts et la définition de l'intérêt communautaire	36
4.2 Les compétences exercées et leurs modalités	37
4.2.1 Les compétences obligatoires	37
4.2.2 Les compétences facultatives.....	39
4.3 L'imbroglio juridique et économique de la compétence « eau et assainissement »	42
4.4 La compétence développement économique	46
4.4.1 Données générales sur l'activité économique du territoire	46
4.4.2 La pépinière Innova Grasse et l'hôtel d'entreprises scientifiques Biotech	47
4.4.3 Le développement agricole et la filière « PPAM »	49
4.4.4 La compétence tourisme et le cas particulier de l'office de tourisme communautaire	51
5 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	55
5.1 Les opérations à classer ou à régulariser	55
5.2 Le recensement des immobilisations	55

5.3 Le suivi des opérations d'équipement et l'intégration des immobilisations en cours ..	56
6 LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'EPCI	58
6.1 Les performances financières annuelles	58
6.1.1 Les produits de gestion	59
6.1.2 Les charges de gestion	63
6.1.3 L'excédent brut de fonctionnement (EBF), la capacité d'autofinancement (CAF) et le résultat de fonctionnement	67
6.2 Le financement des investissements	69
6.2.1 Les principales dépenses d'équipement.....	69
6.2.2 Le financement propre disponible	69
6.3 La situation bilancielle	70
6.3.1 La dette	70
6.3.2 Le fonds de roulement (FR), le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie	71

SYNTHÈSE

Née le 1^{er} janvier 2014 de la fusion de trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) préexistants, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG) regroupe 23 communes et plus de 102 000 habitants. Son territoire est marqué par une forte disparité entre la zone urbanisée au sud, où se trouve notamment la ville-centre de 50 000 habitants aux deux quartiers prioritaires, et la zone rurale de montage au nord relevant d'autres bassins de vie, constituée de villages-hameaux isolés et mal desservis par le réseau routier.

Privée des richesses des communes littorales de l'aire cannoise qui ont été regroupées au sein d'un EPCI distinct malgré les interconnexions entre les deux territoires et les objectifs de solidarité financière qu'affichait le premier schéma départemental de coopération intercommunale en 2011, la CAPG a également dû reprendre à son compte les conséquences financières lourdes de décisions des anciens EPCI fusionnés. Parfois prises par ces derniers quelques jours à peine avant leur disparition, sans grande considération pour la CAPG naissante qu'elles engageaient, ces décisions ont été une source de frictions récurrentes au sein du conseil communautaire. Si ces difficultés de départ, ajoutées aux disparités territoriales marquées, ne sont pas à mésestimer, la chambre relève toutefois que l'EPCI, huit ans après sa création, ne s'était toujours pas doté d'outils stratégiques partagés et porteurs d'une vision pour l'avenir, dès lors que son projet de territoire, son pacte de gouvernance et son pacte financier et fiscal n'ont été délibérés qu'après le contrôle de la chambre, en 2022.

En dépit du poids démographique et institutionnel de la ville-centre, l'EPCI s'est attaché à construire les conditions de l'équilibre territorial, afin d'éviter notamment la relégation des communes rurales : mise en œuvre d'un accord local au sein du conseil communautaire afin d'aplanir les disparités de représentativité, ensemble des maires siégeant au bureau, bureaux « tournants » et délocalisations de réunions, commissions thématiques accueillant dès avant la loi « Engagement et proximité » des élus des conseils municipaux, rencontres avec les équipes techniques sur le terrain. La solidarité se traduit également au plan financier par le biais de fonds de concours, d'un fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) dérogatoire ou d'une prise en charge de certaines dépenses pour soulager les budgets locaux. Elle se manifeste enfin pleinement dans la dimension sociale de certaines compétences facultatives (gestion d'une maison de santé et d'une maison des services publics dans le haut-pays, prise en charge de l'organisation de nombreux services à la personne), qui assurent un contrepoids aux compétences obligatoires davantage tournées vers le monde urbain et témoignent du souci constant de répondre aux besoins distincts des populations regroupées. Les prestations de services, et notamment les délégations de maîtrise d'ouvrage qui permettent aux plus petites collectivités de bénéficier de l'ingénierie de l'EPCI pour mener à bien leurs projets, y participent également.

Au-delà de ces initiatives, un renforcement des compétences transférées doit être initié dans le sens d'une intégration plus poussée, compte tenu d'un coefficient d'intégration fiscale encore perfectible. De nouvelles marges de manœuvre, sous forme d'économies de gestion notamment, devront par ailleurs être trouvées afin de financer les investissements de la CAPG et renforcer les actions de développement de son territoire. En effet, bien que sortie du réseau d'alerte en 2019, la CAPG a vu sa situation se dégrader après l'embellie de 2018, la crise sanitaire en 2020 n'ayant pu qu'amplifier ensuite les difficultés.

Entre 2016 et 2020, l'augmentation des charges de gestion (notamment liées à la compétence « ordures ménagères » qui représente plus du quart des dépenses en 2020) a été plus marquée que celle des recettes de gestion, pourtant fortement soutenues par la dynamique des produits fiscaux. Cette asymétrie a mécaniquement conduit à réduire la capacité de l'EPCI à autofinancer ses dépenses d'équipement dès 2018 et l'a contraint à des prélèvements sur le fonds de roulement et à la mobilisation de l'emprunt.

Certaines compétences obligatoires ne sont pas directement exercées : plusieurs d'entre elles, notamment, sont totalement ou partiellement déléguées à des organismes tiers (GEMAPI, traitement des déchets, tourisme, eau et assainissement notamment). Des enjeux majeurs demeurent par ailleurs en termes de convergence de tarifs à l'échelle communautaire, notamment dans le domaine de l'eau où la carte syndicale est encore loin d'être simplifiée et où la deuxième commune la plus peuplée du territoire, comme pour d'autres sujets, ne joue pas pleinement le jeu de la solidarité intercommunale. L'intégration, qui doit certes sans cesse trouver les moyens de dépasser certains choix individuels fortement liés aux contrastes entre ressources et besoins des communes regroupées, reste donc encore à approfondir.

Le rôle actif et mobilisateur de la CAPG dans le domaine du développement économique doit en revanche être souligné. S'appuyant opportunément sur l'image de marque mondialement réputée du pays de Grasse en matière du parfum, l'EPCI soutient l'essor d'une filière complète qui fédère agriculture (développement des cultures de plantes à parfum), formations universitaires, recherche scientifique et développement industriel au moyen de structures dédiées à l'innovation (pépinière d'entreprises, hôtel d'entreprises scientifiques). L'EPCI se devrait en revanche de réinvestir un autre axe à fort potentiel pour son développement économique : la politique touristique, déléguée à une association dans des conditions propres à créer des risques juridiques majeurs, mérite en effet de voir sa gestion repensée au travers d'un véritable réseau solidaire de relais locaux.

RECOMMANDATION

Recommandation n° 1 : Clarifier les conditions d'exercice de la compétence « promotion du tourisme » et de gestion de l'office de tourisme communautaire.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme pour 2021 l'examen des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (Alpes-Maritimes), ci-après désignée « CAPG » ou « l'EPCI », à compter de l'exercice 2014. Par lettre en date du 11 mai 2021, dont il a été accusé réception le 17 mai 2021, le président de la chambre a informé l'ordonnateur en fonctions, M. Jérôme VIAUD, président de la CAPG et par ailleurs maire de la ville-centre (commune de Grasse), de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle. Par lettre du 2 juin 2021, notifiée le 9 juin 2021, l'ancien ordonnateur, M. Jean-Pierre-LELEUX, en a également été informé.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 13 janvier 2022 avec M. Jérôme VIAUD. Un deuxième entretien s'est tenu avec M. Jean-Pierre LELEUX le 17 janvier 2022.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié à l'ordonnateur le 1^{er} mars 2022. Ce dernier y a répondu par un courrier du 28 avril 2022 enregistré au greffe de la chambre le 2 mai 2022, complété par un second courrier du 3 juin 2022 enregistré le 16 juin 2022. Une communication administrative, en application de l'article R. 243-18 du code des juridictions financières, a été adressée au préfet du département des Alpes-Maritimes. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont par ailleurs été adressés, chacun pour le ou les points le concernant, aux tiers mis en cause, dont certains ont répondu.

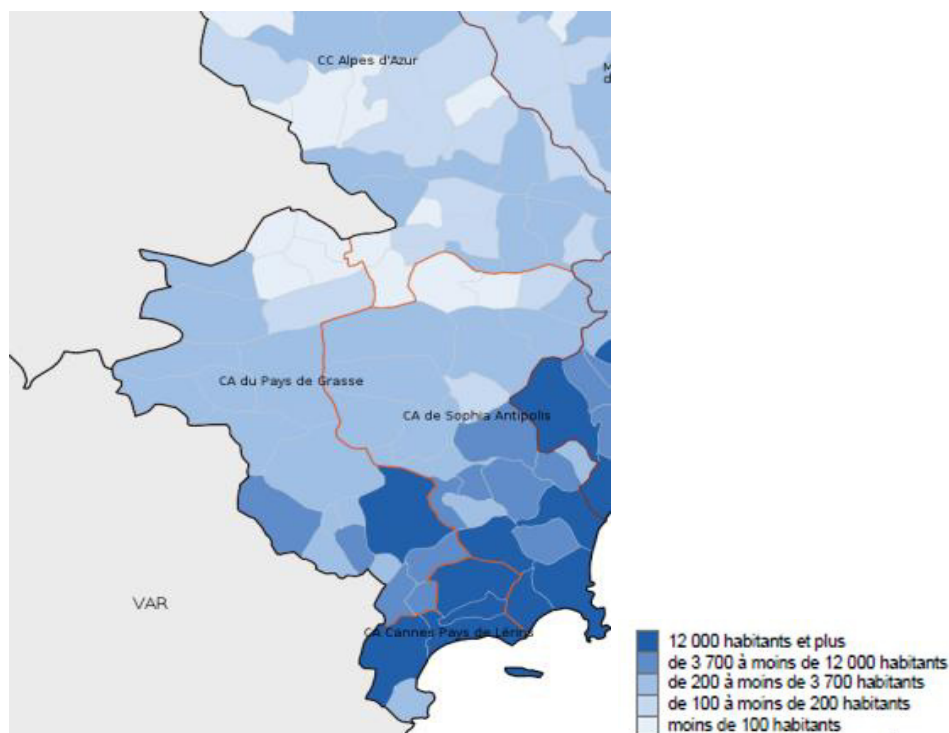
1 LE TERRITOIRE DE LA CAPG ET SON PROCESSUS DE CRÉATION

1.1 Les principales caractéristiques géographiques et démographiques du territoire

La CAPG est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre des Alpes-Maritimes, créé par arrêté préfectoral du 27 mai 2013 à effet du 1^{er} janvier 2014. Son territoire, sans aller jusqu'à la mer, s'étire selon un axe nord/sud depuis les villages-hameaux montagnards de quelques dizaines ou centaines d'habitants, culminant à 1 700 mètres, jusqu'au centre urbain du proche pays grassois, fortement connecté à l'aire cannoise, en ce compris la commune de Grasse, ville-centre de 50 000 habitants aux deux quartiers prioritaires, siège de l'établissement.

L'EPCI, dont le périmètre n'a pas varié depuis 2014¹, regroupe 23 communes et 102 214 habitants. La ville-centre représente à elle seule près de 50 % de la population totale. Dix-sept communes comptent moins de 3 700 habitants et douze communes moins de 1 000 habitants.

Carte n° 1 : Périmètre et démographie de la CAPG

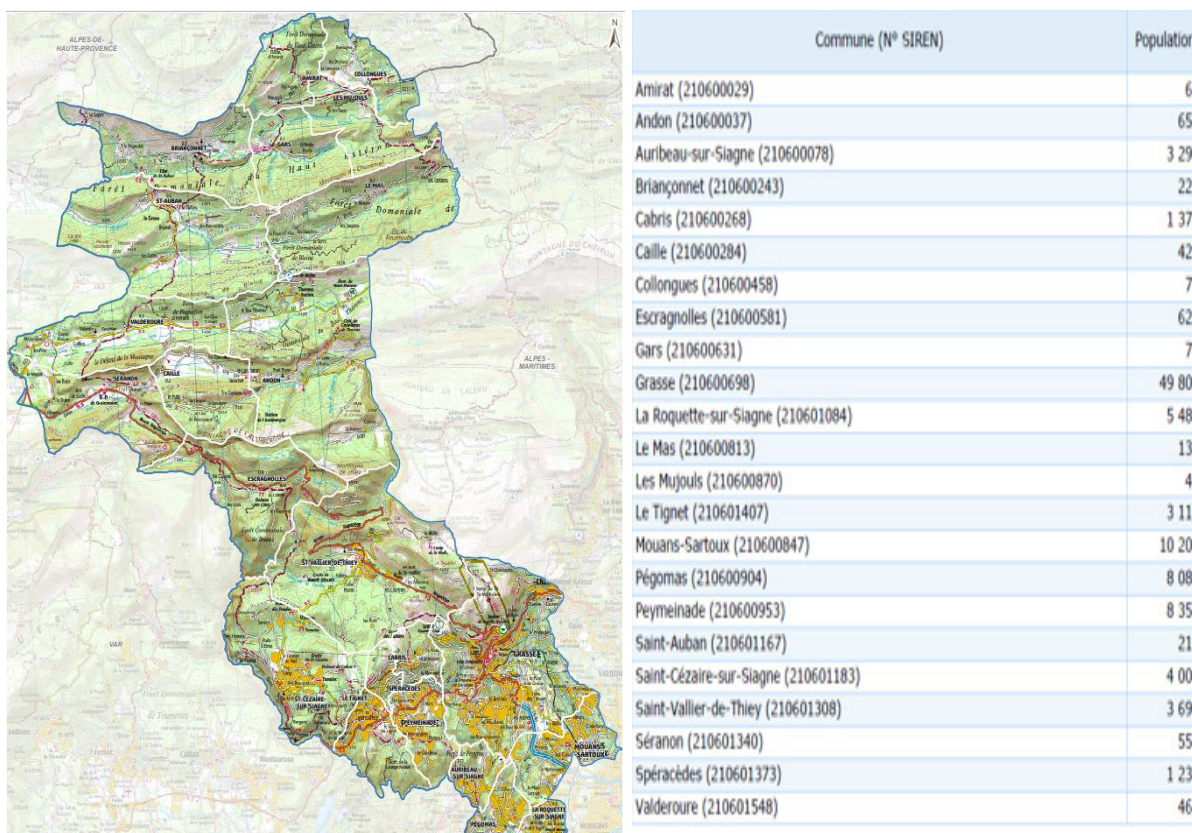


Source : BANATIC.

¹ Compte tenu des seuils démographiques déjà atteints (plus de 15 000 habitants déjà réunis), la loi NOTRé du 7 décembre 2015 n'a eu aucun effet sur le périmètre de la CAPG. *A priori*, aucune nouvelle modification du périmètre n'est à ce jour envisagée. Il semble seulement que la commune d'Aiglun, qui a été « sortie » de l'ex-CCMA pour intégrer la communauté de communes des Alpes d'Azur, pourrait rejoindre la CAPG.

Au nord de l'ensemble urbanisé que représente la première couronne résidentielle grasseoise, une vaste zone inhabitée, correspondant à une barrière naturelle de gorges et de cols de montagne après Saint-Vallier-de-Thiey, marque une rupture saisissante dans les paysages et les densités de peuplement. Compte tenu de cette topographie, la population du haut-pays rural, répartie en hameaux éloignés les uns des autres, est isolée du reste du territoire. Elle souffre d'un maillage routier très peu dense, contraint par la géographie, réduit à la « route Napoléon » (RD 6085) au départ du centre-ville de Grasse, puis à un réseau secondaire de voiries locales de petite montagne. Le revenu médian déclaré par unité de consommation y est également le plus faible du territoire (ensemble du département des Alpes-Maritimes : 2 094 €/mois ; CAPG : 1 767 €/mois ; communes du haut-pays : 1 499 €/mois)².

Carte n° 2 : Données géographiques et démographiques



Sources : carte : site internet de la CAPG / populations communales : BANATIC (base nationale sur l'intercommunalité), chiffres INSEE millésimés 2018.

Sur ce territoire littéralement coupé en deux, les données géographiques et démographiques expliquent la cartographie des équipements collectifs (qu'ils soient administratifs, hospitaliers, commerciaux, culturels ou sportifs), essentiellement concentrés dans la zone urbaine au sud de la CAPG. Au plan économique, les onze zones d'activités d'intérêt communautaire sont *de facto* implantées sur le proche pays grasseois (notamment sur les communes de Grasse et de Mouans-Sartoux, qui rassemblent sept zones).

² Source : contrat de ruralité 2017-2020.

Carte n° 3 : Localisation des principaux équipements publics sur le territoire de la CAPG

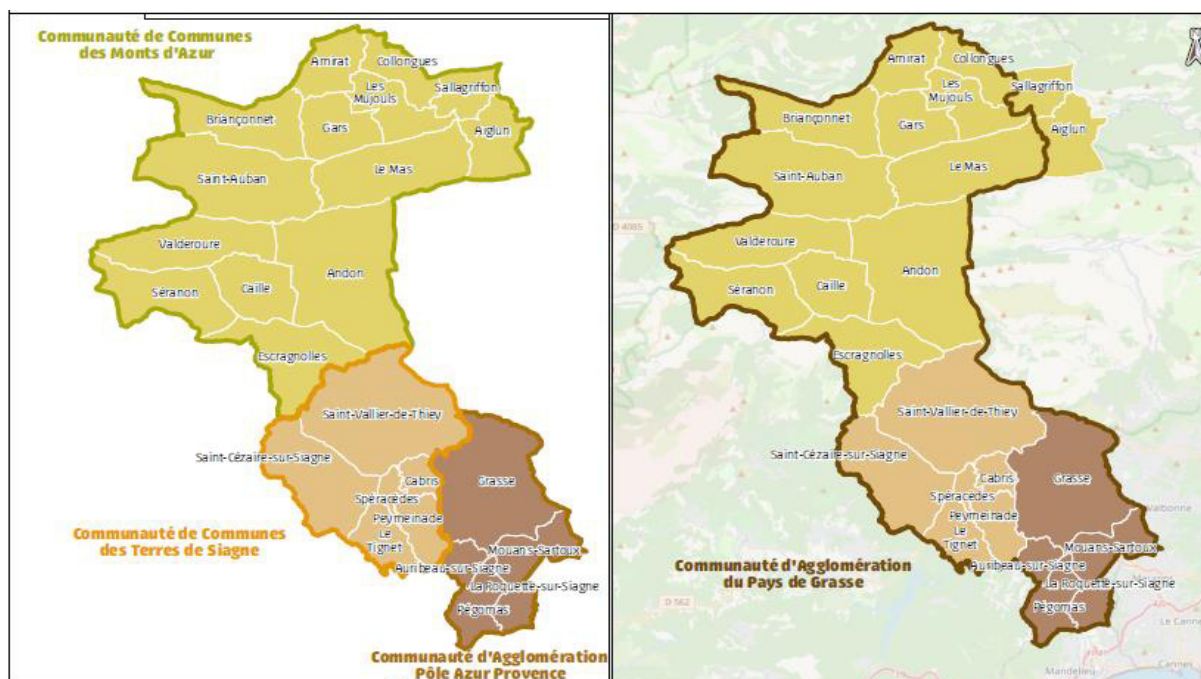


Source : plan de déplacements urbains de la CAPG 2017-2022.

L'ensemble forme donc un territoire hétérogène rassemblant des populations aux difficultés, besoins et attentes très différents.

1.2 La détermination du périmètre et le processus de fusion

La création de la CAPG, dont le périmètre a été arrêté par le préfet des Alpes-Maritimes le 21 décembre 2012, est le résultat de la fusion de trois EPCI préexistants, répondant à la logique de rationalisation de la carte de la coopération intercommunale voulue par la loi « réforme des collectivités territoriales » (RCT) du 16 décembre 2010.

Carte n° 4 : Carte anciens EPCI fusionnés / périmètre actuel de la CAPG

Source : CAPG.

Tableau n° 1 : Principales caractéristiques des EPCI fusionnés au sein de la CAPG

Nom de l'EPCI	Date de création	Nb de communes membres	Ville-siège de l'EPCI	Population totale regroupée
Communauté d'agglomération du moyen pays provençal pôle Azur Provence (CAPAP)	2001	5	Grasse	Env. 80 000 habitants
Communauté de communes des Monts Azur (CCMA)	2000	14 (dont 2 ont rejoint un autre EPCI ³)	Saint-Auban	Env. 2 000 habitants
Communauté de communes des terres de Siagne (CCTS)	2009 (durée statutairement limitée à 5 ans)	6	Saint-Cézaire	Env. 20 000 habitants

Source : CRC, à partir de BANATIC et des données transmises.

La définition du périmètre et le processus de fusion ont été émaillés de difficultés.

Contrairement à la CCMA qui relève pourtant de bassins de vie distincts (Puget-Théniers, Castellane et Fayence), la CCTS et l'ensemble de ses communes-membres s'étaient initialement prononcées contre la fusion lorsque celle-ci a été présentée à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) en 2011⁴.

³ Aiglun et Sallagriffon, qui ont rejoint la communauté de communes Alpes d'Azur (CCAA).

⁴ Voir comptes-rendus de la CDCI du 10 décembre 2012 et du 15 mai 2013, ainsi que les courriers adressés par le président de la CCTS au préfet dans les suites immédiates de la CDCI de décembre 2012.

La CCTS, jeune communauté de communes sans difficultés particulières⁵, redoutait sa mésalliance avec deux EPCI en situation financière plus fragile ainsi que les conséquences financières de décisions prises par ces derniers avant la fusion (cf. *infra*) - et ce, sans que le futur EPCI fusionné ne puisse compter sur la richesse des communes littorales. Finalement, l'abstention des élus de la commune de Saint-Vallier-de-Thiery à se prononcer, sous trois mois, sur le périmètre défini dans l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2012 a permis d'obtenir la condition de majorité requise en faveur de la fusion, sans que le représentant de l'Etat n'ait donc besoin de recourir à la procédure du « passer outre ».

Dans le même temps, la détermination du périmètre intercommunal de la CAPG s'est réalisée en-deçà des ambitions initiales du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)⁶. Le premier arrêté préfectoral du 27 décembre 2011 arrêtant le SDCI avait en effet prescrit la création, sous le nom (provisoire) de « CAPAP élargie », d'une communauté d'agglomération épousant les contours du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'Ouest des Alpes-Maritimes arrêté en 2007.

Il s'agissait donc alors d'un ensemble incluant non seulement le territoire de l'actuelle CAPG par fusion des trois EPCI préexistants autour de la CAPAP, mais également le territoire de cinq communes littorales voisines qui n'appartenaient jusqu'alors à aucun EPCI à fiscalité propre (Cannes, Le Cannet, Mandelieu-la-Napoule, Mougins, Théoule-sur-Mer).

Malgré le périmètre du SCoT (et les structures de coopération déjà existantes matérialisant des enjeux communs)⁷, ces cinq communes littorales ou proches du littoral ont été regroupées dans un EPCI distinct, la communauté d'agglomération Cannes-Pays de Lérins (CACPL, 160 000 habitants), entérinée par la CDCI du 10 décembre 2012 et devenue effective au 1^{er} janvier 2014. Cette création s'est donc faite en dépit de l'objectif de solidarité financière et territoriale promu par la loi RCT et affiché par l'Etat de créer des « *intercommunalités verticales* » associant « *des communes littorales sur lesquelles sont concentrées les richesses du département avec des communes des moyen et haut pays* »⁸, alors même d'ailleurs que ces dernières – au moins pour celles de la zone sud de la CAPG - portent une bonne part de la charge financière des services aux actifs travaillant sur l'aire cannoise.

La CAPG et la CACPL n'en continuent pas moins de partager des problématiques communes dans des domaines structurants, étant rappelé que, selon les analyses de l'INSEE, Grasse appartient à l'aire d'attraction et à la zone d'emploi de Cannes (les deux communes relevant par ailleurs du même bassin de vie).

⁵ Orientée vers les services à la personne, elle n'investissait que très marginalement et ne connaissait donc aucun problème d'endettement.

⁶ Créés par la loi RCT du 16 décembre 2010, leurs objectifs sont l'amélioration de la cohérence spatiale des EPCI, l'accroissement de la solidarité financière, et la réduction du nombre de syndicats et syndicats mixtes, avec le transfert des compétences des syndicats supprimés vers les EPCI.

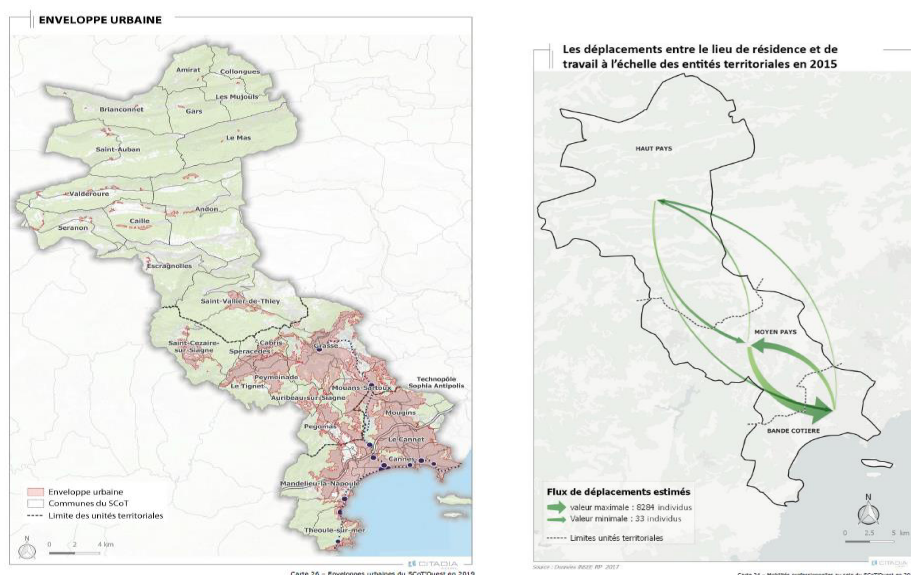
⁷ Notamment au travers des adhésions aux syndicats mixtes de transports (SILLAGES) et de valorisation des déchets (SIVADES) - tous deux dissous à effet du 1^{er} janvier 2014 - et du syndicat mixte chargé d'élaborer, approuver, suivre et réviser le SCoT de l'Ouest des Alpes-Maritimes - encore en activité -, dont les compétences exercées à cheval sur les territoires de la CAPG et de la CACPL devaient être fusionnées au sein de la « CAPAP élargie » aux termes du premier SDCI.

⁸ Objectif rappelé dans l'arrêté préfectoral portant SDCI du 12 mars 2016. En 2016 (plus ancien exercice disponible), le potentiel fiscal/habitant de la CAPG est de 375 € (CACPL : 542 €) et le potentiel financier agrégé / habitant de 640 € (CACPL : 818 €). Source : DGCL.

D'abord, et par nécessité, les deux EPCI sont devenus les deux adhérents du syndicat mixte « SCoT'Ouest » chargé d'élaborer, approuver, suivre et réviser le SCoT de l'Ouest des Alpes-Maritimes couvrant leurs deux territoires. Ils sont également adhérents du pôle métropolitain Cap Azur (créé le 1^{er} juillet 2018)⁹ et coopèrent dans l'élaboration et la mise en œuvre PCAET Ouest 06 (depuis 2014)¹⁰. Dans le domaine de la gestion de l'eau, les deux EPCI relèvent du même bassin versant et sont couverts par le schéma d'aménagement de l'eau (SAGE) de la Siagne en cours d'élaboration. Surtout, le diagnostic territorial inclus au rapport de présentation du SCoT de l'Ouest¹¹ met en lumière une continuité territoriale autour des équipements structurants (avec l'existence de zones « corridors » à cheval sur le territoire des deux EPCI).

S'agissant plus particulièrement des mobilités, tous les documents à disposition (documents diagnostics du SCoT, plan de déplacements urbains 2017-2022, contrat de ville 2015-2020) montrent l'importance des échanges et migrations résidentielles entre les deux grands pôles économiques que sont Cannes et Grasse (64 700 échanges journaliers, devant 42 200 échanges avec la CASA¹²). Les deux cartes ci-dessous, tirées du diagnostic du SCoT, illustrent cette forte interconnexion des territoires en termes de continuité urbaine et de trafic pendulaire, même si l'ordonnateur, qui ne conteste pas les chiffres ci-dessus, tient à souligner dans sa réponse aux observations provisoires l'importance des logiques d'échanges est/ouest avec la CASA et, dans une moindre mesure, avec la métropole de Nice Côte d'Azur.

Carte n° 5 : (A et B) : Déplacements professionnels et continuités urbaines au sein du territoire du SCoT de l'Ouest des Alpes-Maritimes



Source : SCoT de l'Ouest des Alpes-Maritimes, diagnostic territorial¹³.

⁹ Autour de la CAPG, de la CACPL, la Communauté d'agglomération Sophia-Antipolis (CASA) et de la communauté de communes Alpes d'Azur (CCAA).

¹⁰ Plan climat air énergie territorial. Le PCET Ouest 06 unit CAPG, CASA et CACPL.

¹¹ Source : site scotouest.com.

¹² Source : PDU 2017-2022, document diagnostic, p. 33.

¹³ Le SCoT identifie 3 unités territoriales : la CAPG correspond aux secteurs « haut-pays » et « moyen-pays », le 3^{ème} secteur (« bande littorale » ou « bande côtière ») à la CACPL.

L'interconnexion en termes de mobilités est d'ailleurs telle que la CAPG et la CACPL travaillent à créer ensemble, dans le but d'obtenir « *une véritable logique de bassin de vie pour améliorer la mobilité des habitants* »¹⁴, un nouveau syndicat mixte doté du statut d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), ce qui reviendrait donc plus ou moins à ressusciter - avec un périmètre modifié - le syndicat mixte de transports SILLAGES dissous en 2014 avec la réforme de la carte syndicale (cf. *infra*). Dans l'attente et compte tenu du travail préalable d'aplanissement des difficultés de convergence tarifaire, les deux EPCI adhèrent d'ores et déjà à des groupements de commandes pour la passation de marchés liés à l'exercice de leurs compétences « transports » (infrastructures de recharge pour véhicules électriques, développement d'un système commun aux applications mobiles des réseaux de transport urbain), mais aussi d'ailleurs à celui de leur compétence « déchets » (déploiement de programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés).

L'ensemble de ces convergences conforte une cohérence du périmètre de « CAPAP élargie » qui avait été retenu dans le SDCI de 2011. Le président de la CACPL soutient toutefois, dans sa réponse, que le « *périmètre raisonné* » de son propre EPCI a été un gage d'efficacité, même si « *certaines compétences peuvent opportunément être traitées à des échelons territoriaux plus vastes* ».

1.3 Les héritages des anciens EPCI fusionnés et les difficultés associées

Les obligations nées de certaines décisions prises par les anciens EPCI avant la fusion (et parfois, juste avant cette date, sans grande considération pour leurs conséquences financières immédiates sur la nouvelle CAPG) ont été sources de fortes dissensions, dont on retrouve encore des traces aujourd'hui.

Même si l'ex-CCTS n'a pas été en reste en votant le 13 décembre 2013 près de 450 K€ de fonds de concours répartis entre chacune de ses six communes-membres, les décisions et projets parmi les plus controversés, de nature à préempter les capacités financières du nouvel EPCI, sont notamment imputables à l'ex-CAPAP :

- conclusion d'un emprunt structuré de 7,7 M€ en 2011, non affecté à une opération particulière (couvrant le « tout-venant » de l'investissement) : cet emprunt a nécessité dès 2015 une opération de renégociation de dette par la CAPG (heureusement massivement soutenue par l'Etat), avec conclusion de trois nouveaux emprunts pour plus de 31 M€ afin notamment de couvrir une indemnité de remboursement anticipé de plus de 21,6 M€ ;
- opération du parc d'activités « Aroma Grasse » (ZAE Sainte-Marguerite) : le déficit de commercialisation de cette ZAE a nécessité le versement par le budget principal de la CAPG d'une subvention d'équilibre dont le montant cumulé provisoire¹⁵ est de 3 M€ en 2021 et la mise en place d'un nouveau prêt refinancé de 2,3 M€ en 2017 (à échéance en mars 2023)¹⁶ ; de surcroît, l'opération était affectée d'un lourd contentieux à la date du transfert, dont la gestion est revenue à la CAPG ;

¹⁴ Source : réponse de la CAPG au questionnaire n° 2.

¹⁵ D'autres subventions étant prévues jusqu'en 2023.

¹⁶ Cf. délibération n° 2017-153 du 15 décembre 2017.

- déclaration in extremis de l'intérêt communautaire d'un parc de stationnement dit « du Château » situé dans le centre-ville de Mouans-Sartoux par une délibération du 20 décembre 2013, et engagement pris de financer cette opération alors déjà chiffrée à plus de 5,3 M€ ;
- projet non moins conflictuel - mais finalement ensuite abandonné - de réalisation d'un funiculaire sur la commune de Grasse (plus de 60 M€ d'investissements prévus sur la régie des transports Sillages, les études préalables ayant déjà été réalisées).

L'un des principaux points de crispation a été la décision que l'ex-CAPAP a prise d'allouer, quelques semaines à peine avant le 1er janvier 2014, par une délibération du 11 octobre 2013, de substantiels fonds de concours à deux communes-membres : 3,66 M€ sur 4 ans à la commune de Mouans-Sartoux (ramenés à 660 K€ par une ultime délibération du 20 décembre 2013, dont 507 K€ mandatés avant le 31 décembre 2013) et 1,2 M€ sur 3 ans à la commune de Pégomas, afin de soutenir, sans plus de détails dans la délibération, des « projets de réhabilitation de leur centre ancien et d'amélioration du cadre de vie ».

Cette délibération du 11 octobre 2013 a été annulée par le tribunal administratif de Nice, à la requête de la commune d'Auribeau-sur-Siagne, dans un jugement du 24 février 2016 (erreur de droit tirée du défaut d'identification des équipements financés, en contravention des dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales). Ce jugement est devenu définitif, faute d'appel. Entre temps, la CAPG, venant aux droits et obligations de l'ex-CAPAP, avait déjà versé l'intégralité des fonds promis à la commune de Pégomas - encore augmentés de 200 K€ en 2015 par un avenant à la convention initiale de financement¹⁷, soit un total de 1,4 M€ sur 2014/2015. Elle avait également payé le solde des sommes dévolues à la commune de Mouans-Sartoux (153 K€ en 2014).

La commune de Mouans-Sartoux, contrairement aux apparences, n'a pas été perdante. En effet, la diminution de 3 M€ de son fonds de concours (passé de 3,66 M€ à 660 K€ par l'effet de la délibération du 20 décembre 2013) n'est que la contrepartie de l'engagement concomitant pris par l'ex-CAPAP de financer - au titre du nouvel intérêt communautaire qui a subitement émergé dix jours seulement avant sa disparition - le parc de stationnement dit « du Château » (5,3 M€). La CAPG s'est empressée de reprendre à son compte ce projet d'envergure dans une délibération *ad hoc* du 7 mars 2014¹⁸, à une période où elle était temporairement présidée par l'ancien président de la CAPAP et où il eût été normal que les délégués se limitent à expédier les affaires courantes dans l'attente du renouvellement général dès le mois d'avril suivant. L'équipement a depuis lors été transformé en « parking multimodal du Château » (chiffré à plus de 8,5 M€ en 2021¹⁹). Son caractère d'intérêt communautaire, toujours discuté au sein de l'assemblée délibérante, reste un point de friction récurrent : construit par la commune de Mouans-Sartoux sous délégation de maîtrise d'ouvrage, celle-ci en a récupéré la gestion dès la mise en service, dans le cadre d'une convention où la CAPG se montre au demeurant peu exigeante en termes de modalités de gestion²⁰.

¹⁷ Délibération du conseil communautaire de la CAPG n° 2015-183 du 13 novembre 2015. La convention initiale de financement, non datée, a été signée à une date indéterminée du début de l'année 2014 puisque signée de l'ancien ordonnateur en fonction jusqu'en avril 2014.

¹⁸ Suivie de la délibération n° 2015-200 du 18 décembre 2015 précisant les contours de la compétence « mobilités ».

¹⁹ Cf. délibération communautaire n° 2021-064 du 1^{er} avril 2021. D'après cette délibération, le projet est soutenu à hauteur de plus de 4,9 M€ par des subventions publiques, le financement à la charge de la CAPG étant de 3,6 M€ (par voie d'emprunt).

²⁰ Cf. délibération communautaire n° 2021-132 du 10 juin 2021 et convention de gestion du 21 septembre 2021. Cette dernière reste très générale lorsqu'il s'agit d'aborder les conditions concrètes de gestion de l'équipement attendues par la CAPG (l'article 5 relatif aux conditions financières, par exemple, est muet sur les conditions tarifaires).

Il est enfin observé que si, s'agissant de Mouans-Sartoux, la délibération modificative de la CAPAP du 20 décembre 2013, *a priori* non attaquée, peut être invoquée pour justifier le paiement de 153 K€, il n'en va pas de même des sommes allouées à Pégomas, qui ont été rétroactivement privées de base légale par la décision du tribunal. D'un point de vue pratique, il y a toutefois lieu de signaler que, d'après les éléments réunis au cours de l'instruction et malgré les mentions très vagues de la délibération originelle, les fonds alloués à Pégomas étaient fléchés vers un équipement déterminé (construction d'un centre administratif)²¹.

On mesure ici, en tout cas, les difficultés politiques, juridiques et financières causées par les conséquences des « pactes de communauté » noués au sein des anciens EPCI avant la fusion, qui ont durablement obéré l'émergence d'une solidarité financière pour la CAPG.

1.4 La rationalisation de la carte syndicale

Pour le secteur de l'ouest maralpin, le SDCI 2011 avait entendu rationaliser la carte syndicale au moyen de la création de la « CAPAP élargie », qui emportait la suppression de cinq syndicats. Bien que le projet n'ait pas abouti, la carte intercommunale mise en œuvre en 2014 a malgré tout conduit à la dissolution de syndicats dont les compétences s'exerçaient à cheval sur les ressorts territoriaux de la CAPG et de la CACPL (syndicat mixte de transports SILLAGES sus-évoqué et syndicat mixte de valorisation des déchets SIVADES) et à la répartition subséquente de leurs actifs et personnels.

Outre le pôle métropolitain et le syndicat mixte chargé du SCoT évoqués plus haut, la CAPG adhère à ce jour à dix syndicats mixtes (voir liste complète en annexe n° 1). Quatre de ces adhésions procèdent, depuis le 1^{er} janvier 2020, de la prise en charge de la nouvelle compétence « eau et assainissement ». Dans le même temps, des communes-membres de la CAPG, en nombre variable selon les cas, adhèrent à neuf structures intercommunales aux ressorts territoriaux ultra-communautaires (hors exception notable du syndicat des eaux du Canal de Belletrud, de nature infracommunautaire). Ces derniers groupements exercent des compétences variées (électricité et gaz, eau, gestion de parc naturel, conservatoire de musique, informatique, etc.)²².

Si la carte syndicale du secteur ouest des Alpes-Maritimes a été simplifiée depuis l'adoption du premier SDCI en 2011, les coopérations qui s'imposent à l'épreuve des faits, comme en matière de transports (cf. *supra*), peuvent cependant laisser augurer la création de nouvelles structures.

En outre, la carte est demeurée complexe dans le domaine de l'eau et de l'assainissement devenus compétences obligatoires des communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020. Les cinq structures restées en activité sur le territoire de la CAPG (dont trois créées *après* le 31 décembre 2013), qui traduisent à cette heure un fort taux d'abondance des services²³, révèlent les limites, voire l'impossibilité, d'une rationalisation immédiate de la carte syndicale. Elles dévoilent une mosaïque de situations selon la commune et la prestation concernées, constituant un obstacle à une gestion simple et unifiée de la compétence à brève échéance (voir *infra*).

²¹ Il est également remarqué que la commune d'Auribeau-sur-Siagne ne semble pas avoir cherché à poursuivre l'exécution de la décision rendue à son avantage.

²² L'un au moins de ces groupements est en voie de dissolution, à savoir le SIVU interdépartemental de la Haute-Siagne créé en 2000 (actions environnementales), auquel adhèrent quatre communes de la CAPG.

²³ Taux moyen pour l'eau potable pour un EPCI à fiscalité propre : deux entités de gestion (source : observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, septembre 2019).

Tableau n° 2 : Adhésions de la CAPG ou de communes-membres appartenant à la CAPG à des structures syndicales intervenant dans le domaine de l'eau et/ou assainissement

Nom de la structure	Date de création	Adhérents actuels	Observations
SM d'eau du Barlet Compétence prise en charge : eau <u>Gestion en régie directe</u>	11/01/1955	CAPG (pour : Collongue et Les Mujols) + Communauté de communes Alpes d'Azur (CCAA) pour Salagriffon	Syndicat « à cheval » sur deux EPCL, mais qui ne compte que 3 communes-membres : Collongue, les Mujols et Salagriffon. Les deux premières relèvent de la CAPG et la troisième, initialement prévue dans le périmètre de celle-ci, a finalement rejoint la CCAA. Dissolution en suspens.
SM des trois vallées Compétence prise en charge : eau <u>Gestion sous délégation de service public (échéance : 2030)</u>	07/04/1959	CAPG (pour : Saint-Auban, Caille, Valderoure, Seranon et Andon) + CA de Sophia-Antipolis	Syndicat « à cheval » sur deux EPCL, mais qui ne compte que 6 communes-membres, dont une seule ne relève pas du territoire de la CAPG (Gréolières -et ce, uniquement pour la station de ski-, située sur le territoire de la CASA). Dissolution en suspens.
SIVOM des eaux du canal de Belletrud (SECB) Compétences prises en charge : eau et assainissement collectif et non collectif <u>Gestion par une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (RECB)</u>	01/01/2014	Pour l'assainissement : 18 communes de la CAPG, correspondant à l'ancien territoire de la CCTS et de la CCMA Pour l'eau : 12 communes (=18-6 communes relevant des syndicats du Barlet et des Trois vallées ci-dessus)	Syndicat infra-communautaire (périmètre entièrement inclus dans celui de la CAPG), provisoirement maintenu après 2020 par convention de redélégation de service en application de la loi « Engagement et proximité » de 2019. Compte tenu de la récente délibération communautaire du 16 décembre 2021, rattachement direct de la régie (RECB) à la CAPG en cours, avec fin de la convention de redélégation avant terme et dissolution du SECB finalement prévue dès 2022.
SM des eaux du Foulon (SIEF) Compétence : eau	16/11/2016	CAPG + CA de Sophia-Antipolis	Pour la CAPG : Vente d'eau pour les communes de Grasse et Mouans-Sartoux qui sont desservies par le canal du Foulon.
SI des communes alimentées par les canaux de la Siagne et du Loup (SICASIL) Compétences : eau	19/12/2019	CAPG (substituée aux communes d'Auribeau, La Roquette-sur-Siagne et Pégomas) + CACPL + CASA + 6 communes adhérentes à titre individuel	Pour la CAPG : Vente d'eau lorsque la source du Foulon ne suffit pas, notamment en période estivale

Source : BANATIC et réponses de la CAPG.

2 LES INSTRUMENTS DE LA PLANIFICATION SPATIALE ET DE LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT

2.1 Le projet de territoire

Promu par l'article 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) sous le terme de « projet d'agglomération », sans pour autant avoir été rendu obligatoire, le projet de territoire détermine les orientations que se fixe l'EPCI dans la conduite de ses politiques publiques (développement économique, aménagement, urbanisme, transports, logement, environnement, etc.) ainsi que les mesures nécessaires à leur mise en œuvre. L'article 5216-1 du CGCT se réfère, pour les communautés d'agglomération, au « *projet commun de développement urbain et d'aménagement* ». Il n'impose pas davantage d'obligation d'élaboration ni de procédure spécifique, sauf à signaler que le conseil de développement doit nécessairement être consulté à son sujet (article L. 5211-10-1)²⁴.

La démarche demeure donc entièrement volontaire, mais n'en est pas moins très fortement encouragée. Le projet de territoire constitue en effet un document stratégique à visée fédératrice qui exprime la vision que l'EPCI a de son propre avenir. Combinant diagnostic, définition des enjeux et déclinaison d'un plan d'actions, il constitue un point d'appui à d'autres documents structurants, tel le pacte financier et fiscal. Cet intérêt bien compris, 66 % des « groupements urbains » (catégorie incluant les communautés d'agglomération) disposent actuellement d'un projet de territoire adopté et entré en vigueur²⁵.

En l'espèce, la grande hétérogénéité du territoire de la CAPG, qui associe des communes aux besoins et aux attentes très différents (communes rurales isolées et communes très urbanisées bien mieux équipées en services publics) rend d'autant plus utile cette élaboration. L'EPCI est d'ailleurs lui-même parti ce constat pour juger « *primordial* » qu'un « *projet politique partagé* » soit établi²⁶.

Une première démarche a effectivement été engagée dès 2014, qui a conduit à l'élaboration d'un document soumis le 7 septembre 2016 au conseil de développement. Ce dernier a rendu un avis (provisoire) dès le 1^{er} décembre 2016, dans lequel il conclut à l'impossibilité de répondre à la totalité de la saisine compte tenu des délais contraints qui lui ont été imposés. Suggérant, en termes choisis, que le projet présenté est trop évasif sur de nombreux points pour qu'il puisse utilement se prononcer, le conseil se plaint notamment de l'absence du volet « plan d'actions ». La procédure se perd ensuite : un document de travail valant projet de territoire a bien été présenté au bureau du 12 mai 2017 (selon les mentions de l'ordre du jour transmis) puis lors de réunions publiques²⁷, mais il n'a cependant jamais été soumis ensuite à la validation du conseil communautaire, sans que cette abstention n'ait pu véritablement être expliquée.

²⁴ C'est au demeurant dans cette seule disposition qu'apparaît la terminologie « projet de territoire ».

²⁵ Source : enquête ADCF Intercommunalités de France, décembre 2020.

²⁶ Source : [panneau-concertation-pdt-web_0.pdf \(paysdegrasse.fr\) \(présentation synthétique du projet de territoire initié sur la période 2014-2017\)](#).

²⁷ Etonnamment, ce document - que son pied de page date d'avril 2017 - énonce en page 14 que les savoir-faire liés au parfum en Pays de Grasse « *ont été inscrits au Patrimoine immatériel de l'Humanité de l'UNESCO (...) le 28 novembre 2018* », ce qui tend à prouver qu'un travail rédactionnel s'est poursuivi.

Plus récemment, sur délibération du conseil communautaire du 10 juin 2021, la CAPG a signé avec l'Etat un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) sur six ans, dont l'annexe « orientations stratégiques » est sous-titrée « projet de territoire »²⁸. Or, sa nature essentielle de *contrat passé avec l'Etat* permettant à l'EPCI de bénéficier des crédits du plan de relance, au sujet duquel la Cour des comptes s'est au demeurant montrée dubitative en termes de clarification effective des rapports entre l'Etat et les collectivités locales²⁹, ne peut que difficilement correspondre à la définition légale du projet de territoire, fruit d'une réflexion interne autonome³⁰. Le CRTE, présenté par la CAPG comme son projet de territoire par effet d'aubaine, n'a d'ailleurs pas été soumis à l'époque au conseil de développement³¹.

Ce contrat peut d'autant moins s'assimiler à un véritable projet que ses trois axes principaux (attractivité du territoire, cohésion sociale et gouvernance adaptée) sont déclinés en sous-objectifs essentiellement exprimés en termes généraux³². Le document ne comporte, au final, pas de traduction opérationnelle et programmatique pour l'avenir, sauf à retenir la longue liste des projets hétéroclites soutenus par les crédits du plan de relance et listés dans une sous-convention au titre de l'exercice 2021. Il ne peut dès lors constituer un outil stratégique de référence dans la conduite de projets.

La chambre prend note, ainsi que l'ordonnateur l'a fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires, que le conseil communautaire réuni le 30 juin 2022 a « *pris acte du projet de territoire mis à jour* ».

2.2 Les documents d'urbanisme et de politiques sectorielles

2.2.1 Le SCoT de l'Ouest des Alpes-Maritimes

Créé par la loi SRU de 2000 dont les ambitions ont ensuite été renforcées par la loi portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est devenu le document prescriptif privilégié de la planification urbaine dans une optique de développement durable. Partant d'une analyse d'un territoire continu et sans enclaves sous toutes ses composantes, il fixe les objectifs de multiples politiques publiques (urbanisme, logement, mobilité, implantation des services, commerces et équipements structurants, protection des espaces naturels et des paysages, lutte contre l'étalement urbain, remise en bon état des continuités écologiques, etc.).

²⁸ C'est cette annexe qui a été fournie à la chambre lorsque celle-ci a demandé à l'EPCI son projet de territoire.

²⁹ Voir le fascicule 2 du rapport sur les finances publiques locales 2021 paru en novembre 2021.

³⁰ L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), promotrice du CRTE, n'envisage d'ailleurs ce dernier que comme un volet d'un projet de territoire préexistant : « *le CRTE doit notamment permettre aux collectivités locales d'intégrer, au sein de leurs projets de territoire, les ambitions de la transition écologique dans leurs priorités* » (source : agence-cohesion-territoires.gouv.fr).

³¹ Cf. réponse au questionnaire n° 4, question n° 1.

³² Par exemple : « *définir un positionnement commercial qui respecte l'identité de chaque commune* », « *soutenir la recherche-action en matière d'innovation sociale* », « *développer une politique numérique en appui à la relance économique* », « *s'engager pour optimiser la sobriété foncière du développement urbain* », « *développer la culture préventive du risque* », « *favoriser le bien-être et l'épanouissement des enfants* », « *mener une politique sportive intercommunale dynamique* », « *mettre en œuvre les conditions du développement de la citoyenneté* », « *favoriser une politique tarifaire adaptée à tous les publics* », « *élaborer une stratégie foncière intercommunale* », « *poursuivre les politiques territoriales en cours* », « *garantir l'égalité des territoires* », ou, en matière de gouvernance : « *identifier les besoins de la population* », « *apporter les réponses appropriées et innover* », « *co-construire les actions avec les partenaires institutionnels et la société civile* », etc.

Le rôle pivot et intégrateur du SCoT, fédérant l'ensemble des politiques sectorielles, a été encore renforcé par deux ordonnances du 17 juin 2020.

En l'espèce et comme indiqué plus haut, le SCoT est porté par le syndicat mixte « SCoT'Ouest », auquel la CAPG adhère avec la CACPL à parité de délégués. Le processus de mise en œuvre s'étale sur une période longue de quelque 13 années³³, depuis la fixation du périmètre par arrêté préfectoral du 23 mai 2007 et la prescription de l'élaboration par le syndicat le 24 novembre 2008, jusqu'à l'approbation récente le 20 mai 2021. Contrarié par la réforme de la carte intercommunale puis les changements de gouvernance induits au tournant 2012/2014, le processus d'élaboration a été véritablement repris en 2016³⁴.

Preuve d'une collaboration cependant bien menée entre les deux EPCI adhérents à partir de cette date et ce, malgré les signes d'une forme de défiance initiale (présidence tournante du syndicat³⁵, charte de gouvernance guidée par le souci d'une élaboration « *respectueuse des spécificités des deux territoires* », droit de veto des communes-membres), il s'agit actuellement du seul document approuvé dans le département des Alpes-Maritimes, qui compte six territoires de SCoT. Le fait qu'il s'agisse également du seul SCoT du département dont le périmètre ne coïncide pas avec celui d'un seul EPCI³⁶ n'a donc, manifestement, pas nui à l'aboutissement du processus. Resteront évidemment à apprécier à l'avenir sa portée et sa traduction concrète dans les politiques publiques locales.

Les questions de la gestion économe de l'espace (préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, lutte contre l'habitat diffus) et des mobilités, également très présentes dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), sont parmi les principaux enjeux déclinés dans le SCoT de l'Ouest. En revanche, ce dernier ne comporte pas de DAAC (document d'aménagement artisanal et commercial), l'absence d'obligation découlant du fait que la procédure d'élaboration a été engagée avant la loi ELAN de novembre 2018. De ce point de vue d'ailleurs, le CRTE « projet de territoire » aux objectifs peu précis en termes de « *positionnement commercial respectueux de l'identité de chaque commune* » n'y suppléera pas.

S'ouvre désormais le travail d'identification des éventuelles incompatibilités avec le SCoT des multiples documents - à défaut de PLUi intégrateur - qui lui sont inférieurs dans la hiérarchie des normes : PLU, cartes communales, PLH, PDU/plan de mobilité. A ce stade et compte tenu de l'adoption très récente du SCoT, ce travail reste à mettre en œuvre, selon des modalités d'assistance de la CAPG aux communes qui restent également à définir.

³³ L'histoire de l'élaboration du SCoT Ouest est d'ailleurs mouvementée, car notamment marquée par l'annulation du schéma directeur (ancêtre du SCoT) qui avait été approuvé en 2002 et par une démarche avortée qui avait été lancée en 2004 par le SYMEP (syndicat mixte alors composé alors de 16 communes), dissous en 2006 après la création de la CASA et de la CAPAP. Au niveau national et selon les données fournies par le site du ministère de la transition écologique, le délai moyen d'élaboration d'un SCoT est de 3 à 5 ans.

³⁴ Source : scotouest.com.

³⁵ Prévue dans la charte, elle n'a finalement jamais été mise en œuvre.

³⁶ Au sein du pôle métropolitain notamment, le SCoT Sophia Antipolis couvre le territoire de la CASA et le SCoT des Alpes d'Azur celui de la communauté de communes Alpes-d'Azur.

2.2.2 La « compétence urbanisme » de la CAPG

Nécessairement compatibles avec le SCoT, les documents d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme et cartes communales) fixent les règles d'utilisation du sol et de constructibilité que doivent respecter les autorisations individuelles sur un territoire considéré. La loi « ALUR » du 24 mars 2014 avait initialement prévu un transfert automatique de la « compétence PLU » (devenant alors « PLUi ») à toutes les intercommunalités dans un délai de trois ans après sa publication (soit au plus tard le 27 mars 2017), puis au 1^{er} janvier 2021, sauf si « *au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent* ».

En l'espèce, le transfert de la « compétence PLU » à la CAPG a été rejeté à deux reprises, une première fois en 2017, puis une nouvelle fois en 2020 après renouvellement des assemblées et ce, par une majorité franche de 15 communes explicitement opposées représentant près de 80 % de la population³⁷. La ville-centre est incluse dans cette opposition au motif, soulevé lors des débats de son conseil municipal sur la délibération de refus du 10 novembre 2020, que « *la souveraineté communale est très importante dans le droit des sols* »³⁸. Il est toutefois observé que la compétence PLUi est toujours exercée « *en collaboration* » avec les communes-membres³⁹ et que le droit en vigueur leur permet de défendre des particularismes locaux et faire valoir les enjeux propres à leur territoire⁴⁰.

A défaut de PLUi, le territoire voit coexister 15 PLU et 2 cartes communales, outre 6 communes où le règlement national d'urbanisme (RNU) continue de s'appliquer intégralement (dont 4 dont la carte communale est en cours d'approbation). Cette situation, qui résulte du choix de préserver l'autonomie décisionnelle de chaque maire en matière d'autorisations des sols, rend plus difficile l'émergence d'une solution commune aux problématiques locales d'aménagement et de développement durable, telle la prépondérance marquée du bâti diffus sur le territoire⁴¹. Elle pose au moins la question déjà évoquée de compatibilité des actes locaux avec les documents de rang supérieur dans l'ordonnement juridique.

Témoignant d'un plus haut niveau de maturité de l'intégration communautaire, un PLUi a, au contraire, le mérite d'assurer la traduction, en termes opérationnels et jusqu'à la parcelle, des objectifs du plan local de l'habitat (PLH) et du plan de mobilité (ex-plan de déplacements urbains) 2017/2022. Un PLUi « intégrateur » assure une cohérence d'ensemble entre ces documents, soumis au même rapport de compatibilité avec le SCoT et dont les objectifs sont intimement liés. Il permet en outre l'affirmation d'une vision partagée de l'aménagement de l'espace à une échelle élargie plus pertinente que celle de la commune, dans les limites de laquelle certaines lignes directrices générales (notamment en termes de consommation foncière et d'enjeux connexes, tel le maillage territorial des transports) ne peuvent que plus difficilement s'appliquer. Même si, dans leur refus d'un PLUi, la CAPG et ses communes-membres ne se distinguent pas de la tendance observable en région PACA-Sud (hors cas bien particulier de ses trois métropoles), cette absence dessert l'ambition qui a été formée d'une « *stratégie foncière intercommunale volontariste* »⁴² en vue d'une maîtrise de l'urbanisation. Compte tenu des fortes contraintes foncières locales,

³⁷ Les 8 autres communes n'ont *a priori* pas délibéré sur la question.

³⁸ Source : PV des débats du conseil municipal de Grasse du 10 novembre 2020 (site commune de Grasse).

³⁹ Voir notamment les articles L. 153-8, L. 153-12 ou L. 153-15 du code de l'urbanisme.

⁴⁰ Par exemple au travers des « plans de secteur » prévus à l'article L. 151-3 du code de l'urbanisme.

⁴¹ Le projet de territoire 2017 évoque ainsi, p. 6, un « *bâti diffus surreprésenté et prépondérant (66 %, 06 : 47 %)* ».

⁴² Source : document synthétique de présentation du projet de territoire 2017 et CRTE 2021.

notamment à mesure que l'on s'approche des espaces littoraux, la constructibilité des sols demeure ainsi une question à très forte dimension politique dans des espaces sous pression, alors que l'intérêt d'une approche intercommunale n'en serait justement que plus grand.

A défaut, des coopérations sous forme de mutualisations de services ont été mises en place en matière d'urbanisme, permettant de mettre à la disposition des communes l'ingénierie de l'EPCI - notamment pour les plus petites d'entre elles, dont les services sont peu étoffés et qui, à quatre exceptions près, ne bénéficient pas ou plus de l'assistance des services de l'Etat en matière d'autorisations d'utilisation des sols (cf. annexe n° 2).

Le service le plus développé, mis en place dès le 1^{er} janvier 2015, est le service commun « droit des sols », chargé d'instruire les demandes d'autorisations d'urbanisme de 17 communes⁴³. Ce chiffre sera bientôt porté à 21 lorsque quatre nouvelles communes sous RNU auront adopté leur carte communale. Il est dommage que les deuxième et quatrième villes les plus peuplées de la CAPG (Mouans-Sartoux et Pégomas) n'adhèrent pas à ce service, même si leurs maires respectifs, dans leurs réponses aux observations provisoires, ont indiqué conduire une réflexion en ce sens. Le suivi des propositions de décisions qui sont présentées aux maires, seuls décisionnaires *in fine*, pourrait également être davantage fiabilisé⁴⁴. En outre, l'activité de ce service mutualisé, qui est le seul entièrement gratuit, est, comme on peut s'y attendre, très largement accaparée par la ville-centre (5419 demandes instruites pour son compte sur la période 2015-2020, soit près de 78 % de l'activité du service⁴⁵).

La prééminence des questions grassoises dans les missions mutualisées d'urbanisme et d'aménagement se traduit également dans l'activité du service commun « assistance planification » (élaboration, révision et modification des documents d'urbanisme des communes-membres). Sollicité par quatre communes sous RNU (Amirat, Collongues, Gars et Les Mujouls) pour un passage en carte communale, la commune de Grasse l'a également chargé des procédures de modification et de révision de son PLU⁴⁶ depuis septembre 2018. De fait, si une autre commune (Escragnolles) s'était déclarée intéressée par une adhésion au service, « *les moyens d'ingénierie de la CAPG en termes de soutenabilité et de charge planifiée de travail ne permettent pour l'instant pas de prendre en charge cette mission* »⁴⁷.

Quant au service « aménagement et foncier » mis en place en 2018, il est pour sa part mis à la disposition partielle de la seule commune de Grasse afin de « *valoriser le patrimoine foncier de la Ville et de la CAPG* »⁴⁸, les deux principaux responsables du service étant utilisés pour la ville-centre à hauteur respectivement de 60 % et 45 % de leur temps de travail. Sans que l'on soit en mesure de discuter ces ratios, la liste des travaux réalisés par le service montre effectivement une forte mobilisation autour des enjeux grassois

⁴³ Font jusqu'ici exception : Mouans-Sartoux, Pegomas, Amirat, Collongues, Gars et les Mujouls. Les quatre dernières sont des communes qui n'ont jamais été dotées d'un document d'urbanisme et qui, toujours placées sous RNU,

n'ont jamais cessé de relever de la compétence de l'Etat (les deux autres communes sous RNU - Saint-Auban et Auribeau-sur-Siagne - sont dans une situation différente dans la mesure où leurs POS, jamais transformés en PLU, sont devenus caducs : le maire étant compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme, la CAPG instruit pour leur compte avec avis conforme du préfet).

⁴⁴ Source : réponse au questionnaire n° 4, point n° 4 (logiciel d'instruction non systématiquement renseigné du sens des décisions prises).

⁴⁵ Source : réponse au questionnaire n° 4, point n° 4.

⁴⁶ Source : réponse au questionnaire n° 4, point n° 5.

⁴⁷ Source : idem.

⁴⁸ Source : rapport d'activité 2020, p. 77

(multiples études urbaines, concours d'idées, révision du règlement local de publicité,

révision de la carte scolaire, mise en place d'un observatoire foncier des quartiers, recommandations sur opérations immobilières, instruction des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), etc.)⁴⁹.

Même si des services communs ont donc été mis en place et constituent peut-être les prémices d'une organisation plus intégrée en matière d'urbanisme, l'essentiel de leurs missions actuelles (instruction de décisions individuelles, mises à niveau des documents d'urbanisme de cinq communes) relève encore d'un appui plus technique que stratégique, et montre une forte appropriation par la ville-centre.

3 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DE L'EPCI

3.1 Les instances de la gouvernance

3.1.1 Le conseil communautaire

Le conseil communautaire compte actuellement 71 membres⁵⁰.

D'abord, compte tenu du principe cardinal selon lequel toute commune doit disposer d'au moins un élu au sein de l'organe délibérant, la mise en œuvre des mesures prévues au IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT a conduit à l'attribution de 14 sièges au-delà de l'effectif-socle de 48 membres⁵¹, afin d'assurer la représentation des petites communes que la stricte application de la règle de répartition des sièges suivant la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en fonction de la population municipale auraient écartées.

Ensuite, compte tenu de la décision prise par les communes-membres de faire usage des dispositions de la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 codifiées à l'art. L. 5211-6-1 du CGCT et de recomposer l'organe délibérant sur la base d'un accord local (en lieu et place de la répartition de droit commun), l'effectif du conseil communautaire est passé de 62 membres en 2014 à 71 à partir de 2015⁵².

Cet accord a permis la distribution d'un siège supplémentaire à chacune des 9 communes-membres de plus de 3 000 habitants (visées en gras dans le tableau ci-dessous), soit une augmentation de 15 % de l'effectif, en-deçà du plafond légal de 25 % prévu au a du 2° du I de l'article précité⁵³.

Ce faisant, l'accord aplanit les trop fortes disparités et homogénéise la représentativité des élus des communes les plus peuplées autour d'une moyenne d'un élu pour 1 650 habitants, sans surreprésentation de la ville-centre. Celle-ci représente même 49 % de la population totale

⁴⁹ Source : réponse au questionnaire n° 4, point n° 6.

⁵⁰ Etant précisé que 14 suppléants ont également été désignés pour celles des plus petites communes qui ne disposent que d'un seul représentant au sein du conseil communautaire.

⁵¹ Voir simulateur DGCL transmis par les services sous-préfectoraux par mail du 24 septembre 2021 et nombre de sièges « forcés à 1 ».

⁵² Arrêtés préfectoraux des 15/09/2015, puis du 08/10/2019.

⁵³ Ce plafond représente un effectif de 77 membres.

regroupée mais 41 % des sièges, moins que si la répartition de droit commun était appliquée (le ratio serait alors de 45 %).

Tableau n° 3 : Poids relatif comparé de la représentation d'un habitant au sein du conseil communautaire entre répartition de droit commun et application de l'accord local

Commune	Population (A)	REPARTITION DE DROIT COMMUN		ACCORD LOCAL	
		Nb de délégués si répartition de droit commun (B)	Nb d'hab. représentés par 1 élu au sein du CC (A/B)	Nb de délégués au CC résultant de l'accord local (C)	Nb d'hab. représentés par 1 élu au sein du CC (A/C)
Grasse	49 804	28	1 779	29	1 717
Mouans-Sartoux	10 207	5	2 041	6	1 701
Peymeinade	8 359	4	2 090	5	1 672
Pégomas	8 080	4	2 020	5	1 616
La Roquette-sur-Siagne	5 480	2	2 740	3	1 827
Saint-Cézaire-sur-Siagne	4 005	2	2 003	3	1 335
Saint-Vallier-de-Thiery	3 699	1	3 699	2	1 850
Auribeau-sur-Siagne	3 292	1	3 292	2	1 646
Le Tignet	3 116	1	3 116	2	1 558
Cabris	1 378	1	1 378	1	1 378
Spéracèdes	1 238	1	1 238	1	1 238
Andon	655	1	655	1	655
Escagnolles	625	1	625	1	625
Séranon	553	1	553	1	553
Valderoure	467	1	467	1	467
Caille	420	1	420	1	420
Briançonnet	221	1	221	1	221
Saint-Auban	219	1	219	1	219
Le Mas	139	1	139	1	139
Collongues	77	1	77	1	77
Gars	72	1	72	1	72
Amirat	60	1	60	1	60
Les Mujouls	48	1	48	1	48
TOTAL		62		71	

Source : CRC, à partir des données BANATIC et des documents produits par la CAPG.

Le conseil communautaire se réunit en moyenne six à sept fois par an, au-delà de la périodicité légale minimale fixée à une réunion par trimestre. Au cours de la période récente, la plupart des délibérations ont été votées à l'unanimité, ce qui paraît traduire une bonne préparation des décisions en amont et une adhésion globale des communes-membres aux projets communautaires (les votes « contre » et les abstentions sont majoritairement le fait d'élus de l'opposition du conseil municipal de Grasse).

3.1.2 Le président

Le président de la CAPG est le maire de Grasse depuis la création de l'EPCI⁵⁴. Les deux seules candidatures qu'il eut à affronter en 2014, puis en 2020, ont été celles d'élus d'opposition de sa commune. Il y a donc consensus entre les maires des communes-membres pour une dévolution de la présidence à un élu de la ville-centre.

Le président bénéficie d'une délégation de compétences du conseil communautaire en application des dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT. Cet article laisse relativement ouvert le champ de la délégation, dans la mesure où il procède uniquement par exclusion : seuls huit domaines limitativement énumérés ne peuvent être légalement délégués par le conseil communautaire (par exemple, le vote du budget, les règles de fonctionnement de l'EPCI ou les orientations en matière d'aménagement de l'espace communautaire). En l'espèce, la délégation, actuellement organisée par une délibération du 16 juillet 2020, énumère quinze domaines largement calqués sur le droit en vigueur au sein des communes et encadrés dans leur étendue (par exemple : passation des marchés « *sans formalités préalables* », souscription des emprunts, création des régies comptables, louage de choses de moins de 6 ans, acceptation des dons et legs, aliénation de biens mobiliers jusqu'à 10 000 €, conventions sans impact financier supérieur à 5 000 € par an, fixation de tarifs non fiscaux, actions en justice).

Seule la mise en œuvre de la délégation du président en matière de marchés publics apparaît avoir été problématique dans la mesure où, par l'effet d'une confusion entretenue dans les délibérations entre « *marchés sans formalités préalables* » (notion qui a disparu du droit en vigueur) et « *marchés à procédure adaptée* », le président a signé de nombreux marchés dont la conclusion relevait en réalité de la compétence du bureau.

Par deux délibérations du 24 février 2022 jointes à sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur justifie toutefois avoir corrigé cette anomalie pour l'avenir.

3.1.3 Les vice-présidents

Le président est entouré de 15 vice-présidents (soit l'effectif légal maximal autorisé), dont 12 sont maires de communes-membres. Les trois autres vice-présidents sont issus des conseils municipaux des deux communes les plus peuplées de l'EPCI (à savoir Grasse pour deux postes et Mouans-Sartoux pour un poste). Depuis 2020, on observe la mise en avant d'un poste prééminent de « premier vice-président » (en l'occurrence, le maire de Saint-Vallier-de-Thiery), à la délégation plus vaste et relativement hétéroclite (finances, gestion des déchets, jeunesse).

S'il est observé qu'aucun agent de l'EPCI (en ce compris le directeur général des services) ne bénéficie d'une délégation, chacun des 15 vice-présidents - ainsi que chacun des 10 autres membres composant le bureau - disposent, sous la réserve qui suit, d'une délégation thématique du président sur le fondement de l'article L. 5211-9 du CGCT (et, partant, d'une indemnité de fonction).

⁵⁴ Cas de 68 % des présidents des communautés à caractère urbain (source : enquête AdCF « panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés », janvier 2015).

Cette délégation procède actuellement d'un arrêté unique du président en date du 17 août 2020. Cet arrêté associe à chacune des 25 personnes intéressées un domaine générique de compétence à plus ou moins large spectre (« finances, gestion des déchets et jeunesse », « développement numérique », « environnement », « développement économique », etc.). On observe que la fragmentation parfois artificielle en 25 domaines d'actions distincts induit une forte connexité - voire une redondance - entre certaines délégations (notamment dans le domaine de l'environnement⁵⁵) et donc, de potentiels chevauchements.

L'exercice des délégations se traduit toutefois, pour l'essentiel, par une participation aux assemblées délibérantes d'organismes extérieurs (syndicats et associations) ou à des commissions internes (commissions thématiques, CAO, CCSPL, comité technique, comités de pilotage, etc.), d'où un risque limité de télescopages⁵⁶. De fait, aucun des vice-présidents n'apparaît autorisé à signer un acte propre de la CAPG par délégation du président - en tout cas, la délégation est muette sur ce point.

3.1.4 Le bureau

Le bureau de la CAPG est, depuis la création de l'EPCI, composé de 26 membres : le président, les 15 vice-présidents et 10 autres membres (à savoir les maires n'ayant pas le rang de vice-présidents)⁵⁷. Tous les maires des communes-membres siégeant ainsi au bureau (en qualité de vice-président ou de simple membre), l'EPCI est légalement dispensée de créer la conférence des maires conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-3 du CGCT.

Le bureau se réunit bien au-delà du rythme trimestriel minimal prévu à l'article 29 du règlement intérieur adopté le 5 novembre 2020 (une vingtaine de fois par an environ⁵⁸). Afin de rapprocher l'EPCI de ses adhérentes et favoriser la cohésion territoriale, un système de « bureau tournant » siégeant tour à tour dans les différentes communes-membres a été mis en place, avant d'être suspendu avec la crise sanitaire survenue en 2020. L'EPCI a cependant manifesté son souhait, une fois la pandémie passée, de renouer avec cette pratique.

Le bureau a, comme le président, reçu délégation d'une partie des attributions du conseil communautaire en application des dispositions précitées de l'article L. 5211-10 du CGCT. Une délibération du 23 juillet 2020, complétée à la marge par une délibération plus récente du 4 novembre 2021, détermine ainsi un champ de compétences relevant essentiellement de l'administration courante⁵⁹ (passation de tous les marchés publics « *hors les marchés passés sans formalité préalable* », adhésions à des groupements de commandes, demandes de subventions par l'EPCI, exercice du droit de préemption, règlements intérieurs des équipements, délégations de maîtrise d'ouvrage reçues ou confiées à des tiers, servitudes de passage de canalisations, etc.).

⁵⁵ Un élu délégué à l'environnement, un élu délégué à la gestion des milieux aquatiques, un élu délégué à la protection des forêts, un élu délégué à l'éco-tourisme, un élu délégué aux énergies renouvelables, un élu à l'agriculture, etc.

⁵⁶ Cf. tableau des « missions et représentations » fourni par la CAPG en réponse au questionnaire n° 3.

⁵⁷ Le retrait de la délégation de fonctions au maire d'Andon par arrêté du président du 1^{er} juillet 2020 n'a eu aucun effet sur la participation de ce dernier au bureau (délibération du conseil communautaire n° 133 du 23 septembre 2021).

⁵⁸ Seul l'exercice 2020, marqué par la crise sanitaire fait exception (avec 15 réunions toutefois).

⁵⁹ Lors du mandat antérieur 2014-2020, la délégation au bureau était organisée par une délibération du 30 avril 2014 au champ moins large puisqu'elle ne retenait que 7 domaines, essentiellement en matière d'urbanisme.

Dans tous les cas où il met en œuvre les prérogatives qu'il tient de la délégation du conseil communautaire, le bureau agit en qualité de « *bureau communautaire décisionnel* » (selon la terminologie de l'article 32 du règlement intérieur), mais il est aussi un « *organe de réflexion* » chargé de préparer les ordres du jour de l'assemblée délibérante, de nourrir le travail des commissions et d'émettre des avis et propositions sur les affaires qui lui sont soumises (article 33).

Les points mis à l'agenda des réunions, arrêtés par le président, montrent effectivement que les membres sont appelés à discuter de sujets structurants et témoignent également du soin pris à les tenir informés de projets, activités ou démarches en cours⁶⁰, ce qui est un moyen utile parmi d'autres de maintenir un lien de proximité entre la CAPG et ses communes-membres. L'absence de procès-verbal des débats ne permet toutefois pas à la chambre d'apprécier la teneur des discussions et de se prononcer sur l'influence du bureau (et donc, des maires y associés) sur la politique générale de l'EPCI, notamment sur les décisions du conseil communautaire dont il propose l'ordre du jour.

3.1.5 Les commissions thématiques

Conformément aux dispositions combinées des articles L. 2121-22 et 5211-40-1 du CGCT, reprises aux articles 34 et 35 des règlements intérieurs 2014 et 2020, le conseil communautaire a décidé de créer des commissions thématiques (jeunesse, habitat, transports, déchets et énergie, finances, etc.). Fixées en dernier lieu au nombre de 13 par une délibération du 10 décembre 2020, elles sont dépourvues de pouvoir de décision, mais sont chargées d'émettre, à titre préparatoire et dans leurs champs de compétences respectifs, des avis et propositions sur les questions soumises au vote de l'assemblée délibérante.

Ces commissions comprennent un nombre variable de membres (de 27 pour la commission « *Aménagement* » jusqu'à 37 pour la commission « *Développement économique, enseignement supérieur, agriculture, tourisme* »). Elles ont été ouvertes aux élus municipaux dès avant les prescriptions de la loi « Engagement et proximité » de 2019. Dans certaines d'entre elles (aménagement, développement économique, développement numérique ou sports), la proportion d'élus « non communautaires » atteint plus de 80 % de l'effectif.

Cette ouverture, même si son revers peut être celui d'un effectif pléthorique, permet une plus large association des élus municipaux à la prise de décision, s'agissant notamment des nombreuses petites communes du haut-pays qui ne disposent que d'un seul représentant au sein du conseil communautaire, dont la disponibilité ne peut être illimitée. Malgré tout, ces dernières restent globalement sous-représentées (ex : Caille n'a de représentant que dans trois commissions, Briançonnet dans deux et Gars dans une seule⁶¹). L'éloignement et les difficultés de transports sont tels que les élus de ces communes (peu nombreux en effectifs, certains conseils municipaux comptant sept membres seulement auxquels il serait donc demandé de se répartir les séances de 13 commissions) renoncent à siéger. Les systèmes de visio-conférences et les délocalisations de réunions peuvent permettre de surmonter en partie ce problème et ne peuvent qu'être encouragés.

S'il est difficile de juger de leur apport en termes d'amélioration qualitative de la décision, les commissions thématiques apparaissent jouer un rôle d'instance d'information,

⁶⁰ Exemples sur la période la plus récente : présentation des activités du Conseil de développement, de la programmation théâtrale, du projet alimentaire territorial, du projet de CRTE, de la dématérialisation des autorisations d'urbanisme, etc.

⁶¹ Et aucune de ces trois communes n'est d'ailleurs représentée au sein de la commission des finances qui compte pourtant 36 membres.

de cohésion et de coordination. Comme en témoignent les ordres du jour fournis depuis 2014, les élus municipaux y sont tenus au fait des projets communautaires (bilans, études, perspectives, cadres juridiques et leurs évolutions, difficultés rencontrées, etc.), et peuvent articuler en conséquence leurs propres politiques locales sur le terrain. Les premières réunions tenues à partir de 2021, postérieurement au dernier renouvellement général, ont été l'occasion de familiariser les élus des communes-membres avec l'organisation et le fonctionnement de l'EPCI, au travers d'une présentation des équipes.

Ce travail ne peut que concourir à rapprocher les communes-membres de l'EPCI et à améliorer l'articulation pratique des politiques des deux échelons locaux.

3.1.6 Les autres instances de coordination et d'information réciproques

La coordination de l'action publique entre la CAPG et ses communes-membres est encore assurée par d'autres outils.

Quoique perturbée par la pandémie et encore largement informelle (elle mériterait donc sans doute d'être institutionnalisée au travers du pacte de gouvernance), cette politique est marquée par le souci d'éviter la relégation des communes du haut-pays. A ce titre, outre les structures classiques que sont les groupes de travail et comités de pilotage (par exemple, pour le suivi du contrat de ruralité), les délocalisations déjà évoquées (bureau, commissions thématiques) permettent de maintenir les liens avec les élus des communes les plus excentrées. Des « séminaires du haut-pays » ont également pour objet d'apporter, par une venue sur place des cadres et techniciens de la CAPG, des éléments d'information sur des thèmes d'actualité ou projets en cours (les deux dernières éditions d'octobre 2020 et septembre 2021 ont ainsi notamment porté sur la gestion de la crise sanitaire ou l'organisation des transports).

Plus largement, l'échange d'informations a également pu se réaliser au travers d'un comité technique réunissant le directeur général des services (DGS) de la CAPG et les DSG/secrétaires de mairie des communes-membres. Largement sollicitée dans les premières années d'existence de l'EPCI, la structure est semble-t-il progressivement tombée en désuétude avant de voir ses travaux totalement suspendus depuis mars 2020. Compte tenu de son utilité en termes de relai et de coordination de l'action publique sur le territoire, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que le comité avait été réactivé en février 2022.

Enfin, les dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT (relatives à l'envoi par l'EPCI, avant le 30 septembre, du rapport d'activité au maire de chaque commune membre) sont régulièrement appliquées.

3.2 Les outils de l'équilibre institutionnel avec les communes-membres

3.2.1 Le pacte de gouvernance

En application des dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, introduites par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, le conseil communautaire doit se prononcer, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, sur l'intérêt d'élaborer, et le cas échéant d'adopter, un pacte de gouvernance. Le contenu de ce dernier reste relativement ouvert, l'article précité citant seulement des exemples de stipulations (conditions dans lesquelles la gestion de certains équipements ou services peut être confiée à une ou plusieurs communes membres, création de commissions spécialisées ou de conférences territoriales des maires, etc.). C'est au président de l'EPCI qu'il revient d'inscrire à l'ordre du jour la tenue de ce débat. Si l'assemblée délibérante se prononce en faveur de l'élaboration du pacte, ce dernier doit alors être adopté dans le délai de neuf mois à compter du renouvellement général⁶², après avis des conseils municipaux des communes-membres lui-même rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de document.

Au-delà de l'obligation légale, l'hétérogénéité du territoire, le caractère resté informel de certaines pratiques et la prééminence donnée à la ville-centre dans la direction et l'organisation de l'EPCI (président maire de Grasse, directeur général des services commun aux deux collectivités, services mutualisés avec la seule ville-centre) rendent ce document - qui doit justement désormais aborder la question des mutualisations de services - d'autant plus nécessaire.

En l'espèce, la question n'a été soumise à l'assemblée délibérante que lors de sa réunion du 11 février 2021⁶³. Celle-ci a approuvé l'élaboration du pacte, mais cette date tardive a rendu impossible que le délai de neuf mois susvisé puisse être tenu. Selon les explications fournies, le retard pris n'a pas été pas imputable à des dissensions entre communes-membres, mais à des contingences ordinaires liées aux moyens humains mobilisables (absences, départs, charges de travail).

Ainsi qu'en a attesté l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, le pacte de gouvernance vient finalement d'être adopté par le conseil communautaire le 12 mai 2022.

3.2.2 Le pacte financier et fiscal

Le pacte financier et fiscal est un outil de gestion, destiné à mieux connaître le territoire et ses ressources, identifier les leviers financiers et fiscaux mobilisables pour dégager de nouveaux moyens d'actions, planifier financièrement les projets d'investissement et corriger les inégalités territoriales. Son élaboration est l'occasion de s'interroger sur les finalités-mêmes du projet communautaire et de répondre par des moyens concrets au double enjeu de solidarité et de développement du territoire. Il constitue ainsi une véritable feuille de route pour l'EPCI.

⁶² Le deuxième tour des dernières élections municipales a en l'espèce été fixé au 28 juin 2020. Le délai de neuf mois a donc expiré fin mars 2021.

⁶³ Elle a ensuite été soumise au bureau du 29 avril 2021.

Largement facultatif, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 l'a cependant rendu obligatoire pour toutes les communautés signataires d'un contrat de ville.

Or, bien que la CAPG soit justement signataire d'un tel contrat sur la période 2015-2022, l'élaboration du pacte financier et fiscal, prescrite par le conseil communautaire depuis sa réunion du 30 avril 2014 et placée sous la direction du bureau, a été repoussée d'exercice en exercice⁶⁴. Cette carence a été imputée à la difficulté de faire converger les intérêts des trois EPCI fusionnés et d'en déduire des mécanismes partagés de solidarité, compte tenu notamment des dissensions nées des décisions prises par les anciens EPCI avant la fusion (analysées *supra*), en effet peu propices à l'élaboration d'un document stratégique commun.

Que ces décisions puissent totalement expliquer ou non le retard pris, l'adoption du pacte n'aura finalement été acquise qu'à la suite du contrôle de la chambre, lors du conseil communautaire du 30 juin 2022.

Le seul objectif informel que la CAPG s'était assigné à défaut de pacte était celui, qui ne porte en soi aucune vision d'avenir, de l'absence de hausse de la fiscalité communautaire. Les élus se sont également entendus pour faire supporter à la CAPG l'essentiel du financement du FPIC, par adoption d'un régime de répartition dérogatoire du droit commun qui soulage les budgets communaux. Quant à l'observatoire fiscal récemment créé⁶⁵, il ne réunit à ce jour, pour intéressante que soit l'initiative, que quatre communes volontaires (La Roquette-sur-Siagne, Peymeinade, Saint-Vallier-de-Thiery, Saint-Cézaire-sur-Siagne). Défini dans le schéma de mutualisation de services élaboré en 2015 comme un instrument de « *connaissance du tissu fiscal et économique du territoire* », cet observatoire s'est d'ailleurs plutôt consacré, semble-t-il, à détecter les anomalies locales de taxation des *locaux d'habitation*. L'ensemble témoigne donc d'une difficulté à associer les communes-membres autour d'objectifs et d'enjeux financiers communs qui dépassent, au-delà des effets mécaniques de variation des taux liée au processus initial de fusion en 2014, le simple gel des taux maintenu depuis lors.

L'absence de pacte en dépit des prescriptions de la loi a emporté des conséquences pratiques. En effet, à défaut de pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'EPCI était tenu de verser aux communes concernées par ce dernier et ce, tant qu'aucun pacte n'était adopté, une dotation de solidarité communautaire (DSC). Or, cette dernière n'a plus été votée passé l'exercice 2014 (500 K€ alloués au total lors de cet exercice, dont 220 K€ pour la ville-centre) et la commune de Grasse aux deux quartiers prioritaires n'en bénéficie donc plus depuis 2015. Il s'agit là d'une anomalie financière, même si, comme on le verra, la ville-centre tire du régime dérogatoire de répartition du FPIC un avantage individuel supérieur. Pour les autres communes, la solidarité peut prendre d'autres formes que l'allocation d'une DSC (telle la prise en charge de certaines dépenses dans le cadre de l'exercice de compétences facultatives).

Le défaut de pacte financier et fiscal a accompagné l'absence d'un projet de territoire auquel il pouvait s'adosser. On note ainsi, plus largement, le manque d'appétence qui a été manifesté par l'établissement pour les documents-cadres de gouvernance (pacte de gouvernance, projet de territoire, pacte fiscal et financier, évaluation financière du schéma de mutualisation - cf. *infra*). Si l'argument tiré de la grande diversité des communes regroupées et des dissensions connues au démarrage de l'établissement a pu être audible, il l'était beaucoup moins au terme de huit années d'existence.

⁶⁴ Seule une partie diagnostic au stade du « document de travail » a été établie et présentée lors d'un bureau du 9 octobre 2015. La partie prospective du pacte (marges de manœuvre sur 5 ans et modalités de la solidarité financière) était à l'état embryonnaire.

⁶⁵ Délibération communautaire du 8 novembre 2019.

3.3 L'organisation administrative et territoriale de la CAPG

3.3.1 Les moyens humains au service de la CAPG

En 2020, la CAPG employait 473,5 ETP, soit + 54,7 ETP par rapport à 2014. Une augmentation sensible a pu être observée entre 2019 et 2020 (+ 26,3 ETP), à rapprocher du dernier transfert des compétences eau et assainissement (24 recrutements liés à la prise en charge de cette nouvelle compétence au 1^{er} janvier 2020).

L'organisation initiale en quatre directions s'est progressivement resserrée autour de deux grandes directions générales adjointes (DGA) placées sous l'autorité du directeur général des services, ce dernier ayant cessé d'encadrer directement les services de la DGA « qualité de vie et solidarité » en 2019 (date à partir de laquelle il a été mutualisé avec la ville-centre).

A défaut de nouveaux recrutements parmi l'équipe de direction en vue de remplacer les cadres partants ou déchargés d'une partie de leurs fonctions, le champ d'intervention d'une des DGA (« moyens généraux, économie, emploi, innovation, qualité de vie, solidarité ») a connu une tendance nettement inflationniste au fil du temps : elle inclut aujourd'hui, outre toutes les fonctions support « historiques » (assemblées, commande publique, ressources humaines, finances, informatique, etc.), bon nombre de services opérationnels qui sont venus s'agréger au fil du temps (action économique, insertion, jeunesse et sports, solidarités, services à la population, politique de la ville, culture, tourisme...)⁶⁶.

Si le but poursuivi a été celui d'une « économie de cadres » dans un souci louable de maîtrise de la masse salariale, l'exercice semble cependant être parvenu à ses limites compte tenu de la montée en puissance de l'EPCI et des nouvelles compétences exercées. Il est observé à ce titre que la part d'agents de catégorie A au sein des effectifs de la CAPG (11,2 % en 2020⁶⁷) est inférieure à celle observée, au plan national, pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre (15,7 %)⁶⁸.

3.3.2 L'implantation territoriale des services communautaires et l'accessibilité aux services publics

Les réalités géographiques, démographiques et économiques du territoire ont largement dicté l'implantation spatiale des services, ainsi que leur nature. Le siège de la CAPG est ainsi fixé à Grasse (dans les locaux de l'ex-CAPAP) et les permanences et lieux d'accueil fixes du public en matière d'emploi, de développement économique ou de mobilités sont majoritairement répartis dans la proche aire grasseoise où se concentre l'activité.

⁶⁶ La seconde direction générale adjointe rassemble des services à dimension technique (eau, assainissement, déchets, énergie, transports, urbanisme, etc.).

⁶⁷ Source : CAPG, tableau de structure des effectifs par catégorie (63 agents de catégorie A, titulaires et non-titulaires, pour un total de 564 agents).

⁶⁸ Source : DGCL, les collectivités en chiffres, édition 2021, p. 103.

Pour autant, et même si elle n'a pas toujours été à l'initiative des projets (transferts d'équipements ou de projets d'équipements déjà existants au 1^{er} janvier 2014), la CAPG œuvre à maintenir la présence des services de proximité dans les zones rurales. L'accès aux soins et aux services est d'ailleurs le premier des sept grands objectifs du contrat de ruralité qu'elle a signé avec l'Etat et le parc naturel régional des Préalpes d'Azur sur la période 2017-2020.

Ainsi, les locaux qui constituaient les sièges de l'ex-CCTS et de l'ex-CCMA (respectivement à Saint-Cézaire et à Saint-Auban) ont été conservés à titre de bureaux annexes de l'EPCI, où les administrés peuvent accomplir des démarches relatives à des services communautaires. A Saint-Auban, la CAPG gère une maison de services au public (dite « MSAP des Monts-Azur à Saint-Auban »⁶⁹), labellisée « France services » par l'Etat en 2020. Elle permet, dans une logique de guichet unique, l'accomplissement de démarches administratives auprès de neuf partenaires⁷⁰, et accueille chaque année un « Forum des services publics du Haut-Pays », outre des actions de formations. Quant à la maison de santé pluridisciplinaire de Valderoure, elle accueille un généraliste à temps plein (un deuxième étant attendu en 2022), ainsi que des permanences à temps partiel (soins infirmiers, soins dentaires, orthophonie, etc.). Les occupants y paient un loyer modeste augmenté des charges locatives, cependant que la CAPG finance les travaux utiles, l'équipement informatique et l'entretien, afin d'attirer et fidéliser les praticiens.

Plus largement, l'exercice de la compétence facultative « action sociale d'intérêt communautaire », reprise des ex-CCTS et CCMA pour lesquelles il s'agissait de compétences essentielles, vise à assurer la présence de services publics de proximité sur les territoires les plus isolés (accueils petite enfance, activités périscolaires et extrascolaires, aide au maintien à domicile, service de portage de repas, « agents de convivialité »⁷¹, espace social itinérant...). La carence de l'offre de services par le secteur privé (au contraire de la zone urbanisée du sud de la CAPG où cette offre est foisonnante, notamment dans le service aux personnes âgées) justifie la territorialisation de la compétence pour l'ajuster aux besoins locaux.

Cette territorialisation imposée par la géographie explique sans doute à son tour l'absence de création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui se substituerait à l'ensemble des CCAS des communes-membres⁷². Elle emporte également des adaptations nécessaires dans bien d'autres domaines, comme par exemple en matière de transports : ainsi, le périmètre de la nouvelle délégation de service public prévue en 2022 devrait s'adapter aux contraintes du haut-pays, certaines lignes demeurant là exploitées en régie.

3.3.3 Les mutualisations et offres de services

3.3.3.1 Le schéma de mutualisation

La loi RCT du 16 décembre 2010 avait prévu l'obligation pour les EPCI à fiscalité propre d'élaborer, l'année suivant le plus proche renouvellement des conseils municipaux,

⁶⁹ Ancien « relais des services publics à Saint-Auban », transféré par l'ex-CCMA. A noter l'existence d'une deuxième MSAP, située à Grasse (quartier des Fleurs de Grasse) et également gérée par la CAPG suite au transfert de l'équipement par la commune de Grasse.

⁷⁰ La Poste, Pôle emploi, caisse d'allocations familiales, caisse d'assurance-maladie, service des impôts, etc. Afin de rendre le meilleur service possible, et puisque l'obtention de titres d'identité est au nombre des démarches possibles, la CAPG a investi dans une cabine-photo en 2019 (Source : rapport d'activité 2019).

⁷¹ Petits travaux d'aide non médicalisée aux personnes âgées (coursées, démarches, etc.).

⁷² Voir notamment l'article L. 123-4-1 du CASF.

un rapport incluant un schéma de mutualisation des services avec évaluation de l'impact prévisionnel de cette politique sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement, la loi NOTRE du 7 août 2015 ayant fixé pour date limite d'approbation le 31 décembre 2015.

En l'espèce, le conseil communautaire de la CAPG a adopté, par délibération du 18 décembre 2015, son projet de schéma de mutualisation des services pour la mandature 2014/2020. Ce dernier, contraint par les disparités territoriales et élaboré au cours de la période délicate qui a suivi la fusion sans pouvoir s'adosser à un projet de territoire, a repris les mutualisations déjà existantes au sein des EPCI fusionnés (avec possibilité d'élargissement à d'autres communes et activités) et privilégié les missions d'ingénierie et les fonctions support dans une logique de partage « à la carte » des savoir-faire (commande publique, systèmes d'information, finances, parc automobile, urbanisme, énergie, etc.).

Quasiment présenté dans la délibération d'approbation comme un document provisoire⁷³, il n'a finalement fait l'objet d'aucune modification ou révision formelle au cours de la mandature. En outre, si les rapports d'activité de l'EPCI dressent chaque année un bilan « littéraire » des mutualisations des services, assorti de perspectives, aucune évaluation financière confrontant les résultats aux fiches d'impact, qui permettrait d'objectiver les économies de gestion attendues pour la CAPG et l'ensemble du bloc communal, n'a été effectuée.

Le contexte de l'élaboration du schéma 2014/2020 (difficulté générale à faire converger les besoins disparates des communes-membres, pression du délai réglementaire) a pesé dans le bilan qui peut en être tiré. Une comparaison entre les ambitions initiales et les réalisations, retracée dans le tableau joint en annexe n° 3, permet de constater que seule une moitié des actions prévues au schéma a été suivie d'effet. Les autres ont été abandonnées (à défaut de demande des communes-membres⁷⁴) ou différées dans l'attente de plus amples études de faisabilité⁷⁵. En revanche, des actions non prévues - à caractère plus ou moins ponctuel - ont été engagées, dont trois relevant d'une mutualisation uniquement entre la CAPG et la commune de Grasse⁷⁶.

Ces évolutions tendent à démontrer que le schéma initial n'a pas constitué pour l'EPCI une feuille de route à caractère auto-prescriptif, mais qu'il tend davantage à évoluer au fil de l'eau, en fonction des besoins exprimés par ses membres.

Si le schéma adopté par la CAPG est aujourd'hui caduc, on doit signaler que la loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019 l'a désormais rendu facultatif. La question des mutualisations n'en demeure pas moins d'actualité, dans la mesure où c'est désormais dans le pacte de gouvernance qu'elle est abordée.

3.3.3.2 Les modalités retenues

La mutualisation recouvre différentes formes d'organisation et niveaux d'intégration⁷⁷. Les mises à dispositions de services (article L. 5211-4-1 du CGCT) et les services communs

⁷³ « Afin de tenir les délais réglementaires, ce schéma constitue une première étape d'un travail de concertation et de réflexion qu'il conviendra de poursuivre de manière opérationnelle. Ce schéma pourra être modifié et révisé chaque année à l'occasion du bilan d'activités ».

⁷⁴ Fourrière animalière et de véhicules, schéma d'accessibilité des personnes handicapées, archives, portail collaboratif, partage de matériels, médecine du travail, etc.

⁷⁵ Partage de matériels, portail collaboratif d'informations de portée générale, rédaction des actes de cessions et d'acquisition en forme administrative et, en matière de ressources humaines, centralisation de la formation avec la médecine de prévention.

⁷⁶ Contrôle de gestion, DGS commune, production graphique.

⁷⁷ Etant entendu que les transferts totaux des moyens nécessaires à l'exercice d'une compétence ne sont pas concernés ici, puisqu'alors, la compétence n'est plus partagée mais exercée seulement par l'EPCI qui se substitue aux communes-membres.

(article L. 5211-4-2) correspondent à un niveau d'intégration avancé puisqu'impliquant une autorité hiérarchique partagée. Les prestations de services, groupements de commande ou partages de matériels constituent pour leur part des formes de mutualisation plus ponctuelles et donc, moins abouties.

A l'heure actuelle, les principaux services mutualisés entre la CAPG et un nombre variable de communes sont les suivants :

- systèmes d'information (6 communes) ;
- direction générale commune (DGS et DGA communs avec la commune de Grasse) ;
- instruction des demandes d'urbanisme (17 communes, dont Grasse) ;
- planification urbaine (5 communes, dont Grasse) ;
- gestion administrative et financière (6 communes) ;
- finances : observatoire fiscal (4 communes), recherche de financements extérieurs (utilisé jusqu'ici uniquement par la commune de Grasse, mais 13 autres communes seraient désormais intéressées), contrôle de gestion (partagé avec la commune de Grasse) et assistance budgétaire et comptable (6 communes) ;
- aménagement et foncier (partagé avec la commune de Grasse) ;
- Musées (partagé avec la commune de Grasse) ;
- jeunesse (10 communes).

Les quatre premiers sont structurés en services communs chargés de missions fonctionnelles. Les autres relèvent de formules variées et plus souples (mutualisations descendantes⁷⁸, mises à disposition croisées⁷⁹ et mutualisation ascendante compte tenu du transfert partiel de la compétence « jeunesse »⁸⁰).

Pour beaucoup, il s'agit d'offrir aux plus petites communes les moyens en ingénierie de l'EPCI (cas, par exemple, de la direction des systèmes d'information autour de missions de mise à niveau, dépannage et maintenance informatiques). Toutefois, on observe qu'un nombre significatif des prestations mutualisées - jusqu'au plus haut niveau avec une direction générale commune - ne s'organisent actuellement qu'entre l'EPCI et la commune de Grasse. Dans le domaine particulier de l'urbanisme examiné précédemment sur lequel elle a gardé la haute main (trois services mutualisés malgré l'absence de PLUi, dont un largement utilisé à titre gratuit), les mutualisations peuvent au demeurant constituer pour la commune de Grasse un transfert de charges et une externalisation opportune de prestations à un coût optimisé, vers un EPCI qui lui consacrera nécessairement une grande part de son volume d'activité.

⁷⁸ Article L. 5216-7-1 du CGCT (observatoire fiscal, recherche de financements extérieurs, gestion administrative et financière).

⁷⁹ Article L. 5211-4-1 III du CGCT (aménagement et foncier, musées), outre une mise à disposition individuelle avec la commune de Saint-Auban.

⁸⁰ Article L. 5211-4-1 I et II du CGCT. Ainsi, la surveillance des enfants relève de la compétence de 10 communes lors de la prise des repas, alors que l'animation hors temps de repas relève de la compétence de la CAPG.

De fait, la nature des services mutualisés et la grande variabilité des taux d'adhésion laissent présager des marges de progrès (aucun service mutualisé entre l'ensemble des 23 communes-membres, malgré l'existence de services à vocation purement technique et sans enjeux politiques, tels les systèmes d'information). Il est vrai cependant que les attentes et besoins des communes-membres restent très divers et que les réalités géographiques pèsent sur les possibilités concrètes de mise en commun de moyens : ainsi, le projet à l'étude de parc automobile commun (qui s'adosserait à un groupement de commandes pour l'achat de pièces détachées et/ou de prestations de services d'entretien et de dépannage) doit reposer sur une organisation qui parviendrait à dépasser les contraintes liées à l'éloignement.

Pour le reste, la mutualisation ne prend que peu la forme de groupements de commandes associant l'EPCI à ses communes-membres⁸¹ (de nombreuses petites communes préférant adhérer à l'UGAP pour l'achat de leurs fournitures courantes).

Elle se déploie en revanche bien plus largement au travers de prestations de services ponctuelles et, notamment, de délégations de maîtrise d'ouvrage.

Cette dernière pratique, retenue des ex-CCMA et CCTS, permet aux petites communes de confier à l'EPCI le suivi administratif, technique et financier⁸² et le portage financier de projets - variant de quelques milliers à quelques centaines de milliers d'euros - qu'elles ne pourraient que très difficilement assumer seules (pour les plus importants : salles polyvalentes d'Escagnolles, de Cabris et du Tignet ; stations d'épuration d'Andon et de Saint-Auban ; rénovation de l'école de Cabris ; rénovation de l'auberge du Chanan à Briançonnet, etc.). En dehors de ces délégations de maîtrise d'ouvrage contractualisées, les services de l'EPCI assurent également une mission générale de conseil, marquant une forme de mutualisation plus informelle des services à caractère juridique, financier et technique.

Ce type de prestations individualisées, commandées par les ruptures géographiques et l'hétérogénéité des besoins et niveaux de structuration des communes-membres, constitue, en l'espèce, un véritable outil de la solidarité intercommunale.

⁸¹ Trois groupements de commandes associant EPCI et certaines communes-membres recensés (cf. réponse au questionnaire n° 1, point n° 84), dont l'un des plus importants porte sur la restauration collective.

⁸² Montage des dossiers de commande publique, demandes de subventions, consultation des organismes bancaires, suivi des chantiers jusqu'à l'achèvement, portage de trésorerie, etc.

4 LES COMPETENCES DE LA CAPG

4.1 Les statuts et la définition de l'intérêt communautaire

Pendant ses deux premières années d'existence (2014-2015), la CAPG a essentiellement travaillé à produire un consensus sur les compétences facultatives à exercer et la définition de l'intérêt communautaire, compte tenu des niveaux et champs disparates d'intervention des trois anciens EPCI fusionnés. Faute d'accord acquis avant le 1er janvier 2014, les compétences de ces derniers ont en effet été, à titre transitoire, intégralement reprises et compilées dans un arrêté préfectoral du 17 décembre 2013, y compris dans leurs aspects les plus marginaux (ex : compétence facultative des « cours de gym douce senior Spéracédès et Saint-Cézaire-sur-Siagne »).

Ce n'est que très peu de temps avant l'échéance du délai légal de deux ans⁸³ que les statuts et la définition de l'intérêt communautaire ont été respectivement adoptés par le conseil communautaire les 18 septembre 2015 et 18 décembre 2015, à effet au 1^{er} janvier 2016. L'un des faits les plus marquants de l'aboutissement du travail de convergence est sans doute, en termes de missions structurantes, l'abandon de la compétence voirie et stationnement (compétence qui était exercée à titre facultatif par les ex-CCMA et CAPAP). Sur ce point, on signalera l'exception que constitue toutefois la prise en charge de parkings multimodaux, dont celui opérationnel de Mouans-Sartoux, retenus d'intérêt communautaire au titre de la compétence « mobilités ».

Les statuts ont par la suite été modifiés à deux reprises en 2019 : une première fois pour y ajouter une nouvelle compétence facultative (suivi et animation du SAGE de la Siagne) ; une deuxième fois pour, notamment, ajouter la gestion de l'eau, de l'assainissement et des eaux pluviales urbaines à la liste des compétences obligatoires (en application de la loi NOTRé) et le développement de l'enseignement supérieur à celle des compétences facultatives. Certaines compétences (mobilités, développement économique, eaux pluviales, aides au logement social) ont par ailleurs fait l'objet de délibérations particulières afin de déterminer plus finement les contours de l'intérêt communautaire et fixer la ligne de partage entre domaines d'intervention de l'EPCI et des communes-membres.

A ce jour, le champ d'action de la CAPG comprend, outre les dix compétences obligatoires prévues par la loi (article L. 5216-5 du CGCT), douze compétences facultatives⁸⁴.

⁸³ Ce délai expirait le 31 décembre 2015.

⁸⁴ Etant rappelé que la notion de « compétences optionnelles » a disparu du CGCT depuis la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019.

4.2 Les compétences exercées et leurs modalités

4.2.1 Les compétences obligatoires

Les principales modalités d'exercice des compétences obligatoires de la CAPG, tirées des dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT, sont retracées dans le tableau de synthèse ci-dessous.

Tableau n° 4 : Synthèse des compétences obligatoires et de leurs modalités

Compétence	Date d'effet	Principales caractéristiques
<i>Développement économique</i> <i>(inclut la promotion du tourisme)</i>	01/01/2014 (pour le volet tourisme : 01/01/2017)	<p>Zones d'activités économiques (ZAE) : 11 ZAE reconnues d'intérêt communautaire (délibération du 18 décembre 2015)⁸⁵, quasi-entièrement commercialisées à la date de la prise de compétence. Suite à la délibération du 28 juin 2019, la compétence de la CAPG est limitée aux nouvelles créations hors voirie/stationnement/éclairage /espaces verts (laissés aux communes-membres). Pas de nouvelle ZAE créée depuis 2014 (projet actuel sur le site de l'ancienne usine Biolandes à Grasse).</p> <p>Six établissements reconnus d'intérêt communautaire, dont pépinière et hôtel d'entreprises scientifiques sur le territoire de la commune de Grasse (reprise CAPAP).</p> <p>Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'IC : aides ponctuelles aux entreprises (COVID-19, inondations), cofinancements de projets avec la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat, labellisations (label de qualité environnementale « Eco-défis »), aides à la création d'entreprises (mise en place d'une plateforme d'initiative locale, convention avec la couveuse Créactive). Gestion directe des relations avec les commerces locaux laissée aux communes-membres.</p> <p>Tourisme : compétence déléguée à un office de tourisme communautaire sous forme associative et financée par une forte subvention (cf. <i>infra</i>).</p>
<i>Aménagement de l'espace communautaire</i> <i>(Inclut l'organisation de la mobilité)</i>	01/01/2014	<p>Elaboration et mise en œuvre du SCoT : dévolue au SM SCoT'Ouest.</p> <p>Pas de PLUi (suite opposition de la majorité des communes-membres). Service de planification urbaine : 5 utilisateurs (dont 4 pour sortie de RNU).</p> <p>Pas de ZAC ni de projet de ZAC d'intérêt communautaire recensés⁸⁶.</p> <p>Mobilités : PDU 2017/2027 adopté. Gestion du réseau de transports par la régie Sillages (non dotée de la personnalité juridique) <i>via</i> marché public (puis DSP partielle à partir de 2022). Réalisation de parkings multimodaux (Grasse, Mouans-Sartoux - avec redélégation de la gestion à cette dernière), développement de la mobilité électrique et cyclable. Projet de BHNS effectif à l'horizon 2025/2026 (voir <i>infra</i>).</p>

⁸⁵ Etant précisé que, depuis la loi NOTRé, il n'est plus possible depuis le 01/01/2017 de définir un intérêt communautaire en matière de ZAE. Toute nouvelle zone est donc nécessairement de compétence communautaire.

⁸⁶ Cf. délibération du 18 décembre 2015 définissant l'intérêt communautaire.

Compétence	Date d'effet	Principales caractéristiques
<i>Equilibre social de l'habitat</i>	01/01/2014	<p>Suivi du PLH adopté en 2017 pour la période 2017/2022 (bilan d'étape prévu à l'automne 2021). Pilotage de l'OPAH du Pays de Grasse sur la période 2017-2020 prolongée jusqu'en 2022 (versement de subventions). Cofinancement du NPNRU (centre ancien de Grasse).</p> <p>Guichet unique d'enregistrement des demandes de logements sociaux au travers de 10 points d'accueil sur le territoire, aides financières aux organismes du logement social et aux communes (opérations en PLUS et en PLAI), garanties d'emprunt.</p> <p>Logement des personnes défavorisées : animation du SIAO (service d'intégration, d'accueil et d'orientation) par délégation de gestion avec l'Etat</p> <p>Délégation des aides à la pierre depuis le 1^{er} janvier 2021. Dispositif du « permis de louer » délégué à la commune de Grasse sur son territoire.</p>
<i>Politique de la ville - Equilibre social du territoire</i>	01/01/2014	<p>Financement d'opérations retenues dans le contrat de ville intéressant la commune de Grasse (deux quartiers prioritaires de la Ville), participation à l'animation sociale via le tissu associatif, animation de conseils de prévention de la délinquance et de la radicalisation.</p> <p>Contrat de ruralité sur la période 2017-2020, prolongé au travers d'actions de développement social (financement d'un espace de vie sociale itinérant, agents de convivialité).</p>
<i>Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)</i>	01/01/2018	Compétence exercée par le SMIAGE pour le bassin versant de la Siagne et le PNR du Verdon pour le bassin du même nom.
<i>Accueil des gens du voyage</i>	01/01/2016	Compétence non exercée (une seule aire d'accueil sur le territoire, à Mouans-Sartoux, non transférée car non labellisée).
<i>Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés</i>	01/01/2014 (Ancienne compétence optionnelle)	<p>Collecte des ordures ménagères : compétence exercée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en régie directe pour Mouans-Sartoux et les communes de l'ex-CCMA (reprise des personnels et des biens). - par marché public pour le reste du territoire <p>Traitement et gestion des déchèteries : compétence exercée par deux syndicats mixtes : UNIVALOM pour la commune de Mouans-Sartoux et SMED pour les 22 autres communes.</p>
<i>Eau, assainissement des eaux usées et gestion des eaux pluviales urbaines</i>	01/01/2020	<p>Eau et assainissement : exercice fragmenté de la compétence selon l'activité et le territoire considérés, au travers de plusieurs syndicats, modes de gestion et redélégations de services (voir <i>infra</i>).</p> <p>Eaux pluviales : conventions de gestion avec les communes pour l'exercice 2020.</p>

Source : CRC, à partir des documents transmis par la CAPG.

Outre qu'une compétence obligatoire n'est pas du tout exercée à ce jour (accueil des gens du voyage) et que les compétences liées à l'«équilibre social » ou à la politique locale du commerce se traduisent largement par le versement d'aides financières et de subventions, on observe que plusieurs compétences, pans de compétences ou équipements à caractère structurant ont été ou restent pris en charge par des organismes tiers (associations, syndicats ou communes-membres bénéficiant d'une redélégation de gestion) : GEMAPI, élaboration et suivi du SCoT (situation certes imposée par les différences de périmètres retenus), traitement des déchets, tourisme, eau et assainissement.

A cet égard, la pluralité des modes d'exercice et des ressorts géographiques dans l'exercice d'une même mission est source de potentielles difficultés de gestion, comme on le verra plus particulièrement *infra* dans le domaine des compétences « eau » et « assainissement ».

4.2.2 Les compétences facultatives

La CAPG exerce douze compétences facultatives, récapitulées ci-dessous :

- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire (six volets) ;
- création et gestion de maisons de service au public ;
- actions en faveur de l'environnement ;
- actions de prévention des risques ;
- actions en faveur de l'eau (hors GEMAPI) ;
- actions en faveur de l'aménagement numérique ;
- politique culturelle ;
- développement de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- soutien à la station de ski de l'Audoubert ;
- financement du SDIS (pour les 12 communes de l'ex-CCMA).

Essentiellement reprises au 1^{er} janvier 2014 de chacun des anciens EPCI fusionnés⁸⁷, elles offrent un tableau hétéroclite, qui témoigne pour beaucoup des attentes et des besoins distincts des zones rurales et des zones urbanisées du territoire. La portée limitée de certaines compétences facultatives, dont l'objet ne paraît pas d'évidence de niveau communautaire (ex : prise en charge du financement de la contribution au SDIS des communes de l'ex-CCMA), manifeste la nature des préoccupations locales et révèle sans doute la teneur des négociations qui ont entouré le processus de fusion.

Plusieurs compétences facultatives de la CAPG, reprises des ex-CCTS et CCMA, perpétuent ainsi le soutien qui était apporté par ces dernières aux petites communes du moyen et du haut-pays. Elles apparaissent comme un moyen de rééquilibrer l'action communautaire, certaines compétences obligatoires étant, par nature, davantage mobilisées au profit du monde urbain (ZAE, mobilités, habitat, politique de la ville, etc.). S'il y a lieu, pour certaines, de s'interroger sur leur caractère de véritable « compétence », elles constituent à tout le moins une modalité de la solidarité financière.

⁸⁷ Seules deux nouvelles compétences facultatives ont été prises en charge après le 1^{er} janvier 2014, à savoir les compétences « actions en faveur de la gestion de l'eau hors GEMAPI » et « enseignement supérieur et recherche ».

Parmi ces compétences facultatives, l'« action sociale d'intérêt communautaire » revêt un caractère original, dans la mesure où la CAPG est la seule communauté d'agglomération des Alpes-Maritimes à l'avoir retenue⁸⁸. Ses volets « services à la population » (maintien à domicile des personnes âgées et handicapées dans les communes en zone de montagne, maintien de l'offre médicale), « petite enfance » (gestion de structures d'accueil du jeune enfant), « jeunesse » (gestion d'accueils de loisirs périscolaires et extra-scolaires) et « sports » (organisation d'activités sportives dans les établissements scolaires) sont largement axés vers les communes rurales. De manière très ciblée, ce soutien se concrétise également au travers des compétences « création et gestion de maisons de service au public » (notamment la MSAP de Saint-Auban déjà évoquée), « soutien à la station de ski de l'Audibergue » (adhésion au syndicat mixte des stations de Gréolières et de l'Audibergue, 59 K€ de cotisation versée en 2019) et « financement du SDIS » (environ 70 K€ chaque année, toutes communes confondues).

A l'inverse, la carte des équipements collectifs, dictée par les réalités géographiques et démographiques, flèche la compétence facultative « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs » vers le sud du territoire. Ainsi, parmi les 11 équipements reconnus d'intérêt communautaire, dix sont situés sur le territoire de l'ex-CAPAP et six relèvent de la seule commune de Grasse (théâtre, musée international de la parfumerie, piscines, stade, etc.). Il est noté que cette concentration ne s'accompagne cependant d'aucune politique tarifaire spécifique au bénéfice des habitants des communes-membres de l'EPCI⁸⁹.

Quant à la compétence « enseignement supérieur et recherche », elle est issue d'une modification *ad hoc* des statuts décidée en conseil communautaire du 28 juin 2019 et entérinée par arrêté préfectoral du 20 novembre 2019. Elle porte notamment sur la « [création] et [la gestion des] dispositifs du campus territorial multisites », à savoir un nouveau campus universitaire mis en place sur le site de l'ancien palais de justice de la commune de Grasse, propriété de cette dernière (projet « Grasse Campus »). Ce projet de près de 7,3 M€ TTC, dont la ville-centre était à l'initiative et qui a été inscrit dans son contrat « Action Cœur de Ville »⁹⁰ au titre des actions « déjà matures », était largement engagé à la date de la prise de compétence (multiples marchés d'études conclus par la commune - dont le marché de maîtrise d'œuvre notifié le 26 novembre 2018 -, subventions demandées et obtenues des financeurs pour un montant, d'après les informations en possession de la chambre, de 2,82 M€⁹¹).

La modification statutaire de 2019 n'a cependant conduit à aucun dessaisissement de la commune au profit de l'EPCI, au motif peu convaincant, avancé dans la réponse de l'ordonnateur, que les « formalités administratives de transfert » entre l'EPCI et sa ville-centre (soit deux délibérations concordantes et un procès-verbal de transfert dans un contexte de présidence et de direction générale des services communes) auraient sinon suspendu le projet pendant des mois. C'est ainsi que la commune, poursuivant son programme et lui imprimant ainsi ses propres vues :

⁸⁸ Source : BANATIC.

⁸⁹ Cf. réponse au point n° 6 du questionnaire n° 7.

⁹⁰ Contrat dont la signature a été autorisée par le conseil municipal de Grasse le 26 juin 2018 (délibération n° 2018-87).

⁹¹ Montant figurant au tableau Excel intitulé « principales opérations d'investissement - subventions obtenues » établi par la commune de Grasse (dont 2,155 M€ de la Région).

- a déposé et obtenu le permis de construire le 9 octobre 2020 ;
- a passé et attribué de nouveaux marchés d'études et lancé le marché de travaux de création du campus universitaire réparti en 15 lots (les avis d'appel public à la concurrence afférents s'échelonnent entre octobre 2020 et mars 2021)⁹² ;
- a souscrit un nouvel emprunt partiel le 24 juillet 2020.

C'est plus tard, par deux délibérations du 1^{er} avril 2021 et alors que 12 lots du marché de travaux sur 15 venaient d'être attribués par la commune, que le conseil communautaire de l'EPCI a, bien tardivement, accepté le transfert du bâti de l'ancien palais de justice en se fondant sur les dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT, *qui prévoient la mise à disposition de plein droit des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée*. Il a également immédiatement délégué la maîtrise d'ouvrage du projet à la commune de Grasse⁹³. Ce faisant, l'assemblée délibérante a validé *a posteriori* le fait que, depuis 2019, la compétence de l'EPCI incluait le volet immobilier du projet.

Il est observé que la ville-centre, très endettée, dispose de peu de marges de manœuvre pour investir elle-même (CAF nette négative à quatre reprises sur la période 2016-2020), alors qu'un montant prévisionnel de près de 6,5 M€ reste encore à débours⁹⁴. Par l'effet de la convention de délégation, la CAPG finance le projet au moyen de participations versées à la commune de Grasse, « de telle sorte que l'avance corresponde aux besoins de trésorerie de [celle-ci] ». Chargée du recouvrement des subventions, la commune n'aura donc pas à subir les décalages de trésorerie, cependant que la part de l'investissement non couverte par les financeurs restera à la charge de l'EPCI. Si les modifications de programme et les dépassements de crédits doivent être soumis à l'accord préalable de la CAPG, le contexte de gouvernance sus-décrit rend assez peu probable un refus : la commune de Grasse, qui a jusqu'ici gardé la haute main sur le projet de bout en bout, apparaît en effet en position privilégiée pour faire supporter à l'EPCI les éventuelles conséquences financières des décisions prises dans sa conduite de l'opération⁹⁵.

Sans remettre en cause l'intérêt communautaire de l'équipement qui paraît s'inscrire dans la démarche partenariale globale de développement économique du territoire (cf. *infra*), la CAPG a donc pris compétence pour la mise en œuvre d'un projet d'initiative communale sur lequel elle n'aura eu aucun mot à dire en termes de conception et dont il ne lui reste plus qu'à supporter le financement. Les modalités futures de gestion de l'équipement resteront à observer, l'ordonnateur assurant toutefois la chambre, dans sa réponse aux observations provisoires, d'un fonctionnement futur en régie directe par la CAPG.

⁹² Les dépenses exposées par la commune jusqu'au 15 avril 2021, date d'effectivité de la délégation de maîtrise d'ouvrage, sont de 801 K€ (dont 759 K€ de travaux).

⁹³ Sans rémunération du délégataire.

⁹⁴ Montant prévisionnel des travaux sous délégation de maîtrise d'ouvrage (soit à partir du 15 avril 2021), cf. délibération n° 2021-201 du 4 novembre 2021.

⁹⁵ De plus, le transfert de la compétence, qui emporte, avec le transfert des biens meubles et immeubles, celui des contrats associés, suppose également qu'il revient désormais à l'EPCI de rembourser les quotes-parts de deux emprunts communaux affectés à l'opération, pour un total de 1,1 M€ en annuités. Voir délibérations 2021-046 et 163, modifiées par délibérations 2021-200 et 201 : emprunt communal référencé 5378108 (quote-part transférée à la CAPG : 456 K€) + emprunt communal référencé 112006/000277150 (quote-part transférée à la CAPG : 643 K€).

4.3 L'imbraglio juridique et économique de la compétence « eau et assainissement »

C'est sans doute dans la mise en œuvre de la compétence « eau et assainissement »⁹⁶ que les difficultés de gestion ont été les plus marquées.

Dans ce domaine, on observe en effet une mosaïque complexe de situations liée à la multiplicité des acteurs et des modes de gestion, que retrace le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Organisation des compétences « eau » et « assainissement » sur le territoire de la CAPG en fonction des communes concernées en 2020

<i>Zones géographiques / communes-membres</i>	Modalités d'exercice des services de l'eau au 01/01/2020
<i>Collongues, Les Mujouls, Saint-Auban, Caille, Valderoure, Seranon, Andon, Amirat, Gars, Briançonnet, Le Mas, Escagnolles, Cabris, Le Tignet, Saint-Cézaire, Saint-Vallier, Peymeinade, Spéracédès</i> <i>(Soit 18 communes correspondant aux territoires des ex-CCTS et CCMA)</i>	<p><u>1°) Eau</u> : adhésion directe au Syndicat des eaux du canal de Belletrud (SECB), via Régie des eaux du Canal de Belletrud (RECB) dotée de la personnalité morale, <u>pour 11 communes</u>.</p> <p><u>7 communes</u> relèvent de syndicats différents :</p> <p>Collongues et les Mujouls : adhésion de la CAPG par substitution au syndicat mixte du Barlet (gestion de l'eau en régie) ;</p> <p>Saint-Auban, Caille, Valderoure, Séranon et Andon : adhésion de la CAPG par substitution au syndicat mixte des Trois vallées (gestion par DSP à effet du 01/07/2021 jusqu'au 30/06/2031).</p> <p><u>2°) Assainissement collectif et non collectif</u> : adhésion de l'ensemble des 18 communes au SECB.</p> <p>A ce stade :</p> <p>SECB à périmètre infracommunautaire agissant au travers d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (RECB), maintenu en activité avec redélégation de la compétence renouvelable jusqu'au 31/12/2026 (décision plus récente de rattachement direct de la régie à la CAPG)</p> <p>Sort des syndicats « Barlet » et « Trois vallées », à cheval sur deux EPCI, en suspens.</p>
<i>La Roquette-sur-Siagne et Auribeau-sur-Siagne</i>	<p><u>1°) Eau</u> : adhésion par substitution au SICASIL (gestion par DSP à échéance au 31/12/2023)</p> <p><u>2°) Assainissement collectif et non-collectif</u> : gestion par DSP. Contrat initial conclu le 01/08/2008 à échéance au 31/12/2018, préalablement prolongé par avenant n° 3 à effet du 01/01/2019 jusqu'au 31/12/2020. Reprise du contrat de DSP par la CAPG au 01/01/2020. Contrat échu : pour assurer la continuité du service au-delà du 01/01/2021, passation d'avenants d'extension de périmètre sur les contrats de DSP de Grasse (pour l'assainissement collectif) et de Pégomas (pour l'assainissement non collectif). Le contrat de Pégomas arrivant à échéance le 31/12/2022, projet de gestion du service en régie au travers du BA SPANC de la CAPG.</p>
<i>Pégomas</i>	<p><u>1°) Eau</u> : adhésion par substitution au SICASIL (gestion par DSP à échéance au 31/12/2023)</p> <p><u>2°) Assainissement collectif et non collectif</u> : gestion par DSP. Contrat initial à effet du 31/12/2010 jusqu'au 31/12/2022. Avenant n° 2 à effet du 01/01/2020 pour élargir le périmètre et intégrer La Roquette-sur-Siagne et Auribeau-sur-Siagne pour l'assainissement non collectif uniquement. Le contrat arrivant à échéance le 31/12/2022, éclatement du service à cette date entre :</p> <p>Assainissement collectif : choix en cours (création d'une régie spécifique pour Pégomas ou nouvelle DSP de 5 ans)</p> <p>Assainissement non collectif : projet de reprise du service sur le BA SPANC de la CAPG.</p>
<i>Grasse</i>	<p><u>1°) Eau</u> : gestion par DSP, contrat à effet du 01/01/2013 jusqu'au 31/12/2032.</p> <p><u>2°) Assainissement collectif</u> : gestion par DSP, contrat à effet du 01/01/2008 jusqu'au 31/12/2027. Avenant n° 8 à effet du 01/01/2021 portant extension du périmètre pour intégrer La Roquette-sur-Siagne et Auribeau-sur-Siagne. Au terme du contrat, projet de service commun à 4 communes (Grasse, Pégomas, Auribeau, La Roquette).</p> <p><u>3°) Assainissement non collectif</u> : gestion en régie directe, retracée dans un budget annexe.</p>

⁹⁶ Compétence « eaux pluviales » sous conventions de gestion provisoires pour l'exercice 2020.

<i>Zones géographiques / communes-membres</i>	Modalités d'exercice des services de l'eau au 01/01/2020
<i>Mouans-Sartoux</i>	<p><u>Eau et assainissement (collectif et non collectif)</u> : gestion par DSP confiée le 01/10/2019 à la SEML « Eaux de Mouans » jusqu'au 30/09/2039 (durée : 20 ans). Contrat repris par la CAPG au 01/01/2020 avec redélégation de compétence à la commune en cours (application de la loi « EP »).</p> <p><i>Eau : Recours au SICASIL pour achat d'eau en gros (contrat reconduit d'exercice en exercice depuis 2005 et repris par la CAPG, cf. délibération du 23/09/2021).</i></p>

Source : CRC, à partir des documents transmis par la CAPG.

On observe que, même s'il s'est sans doute agi pour la CAPG d'assurer aussi facilement que possible la continuité du service, la mise en œuvre d'avenants portant extension du périmètre de délégations de services publics en cours (intégration des communes d'Auribeau-sur-Siagne et de La Roquette-sur-Siagne aux contrats passés par les communes de Pégomas et de Grasse) apparaît juridiquement contestable, dans la mesure où elle peut s'analyser comme une modification suffisamment substantielle du contrat initial pour justifier une publicité et une mise en concurrence préalables.

(1) Au demeurant, c'est toutefois seulement entre ces quatre communes, toutes issues de l'ex-CAPAP, que des convergences de gestion sont apparues véritablement envisageables à bref délai sur un segment de compétence (assainissement).

✓ ***Les difficultés autour du SECB et de la RECB***

L'une des questions les plus épineuses a été (et reste encore en partie à cette heure) le sort du syndicat des eaux du canal de Belletrud (SECB) et de sa régie dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (RECB), gestionnaire effectif du service.

Le SECB a été au 1^{er} janvier 2014 à l'initiative des six communes de l'ex-CCTS. Il s'agissait pour elles d'assurer la continuité du service qui leur était jusque-là rendu par l'ancienne communauté de communes *via* la RECB (EPIC créé à effet du 1^{er} janvier 2010), puisque la CAPG, à sa création, n'avait pas pris la compétence « eau et assainissement ». Cette dernière étant devenue obligatoire au 1^{er} janvier 2020 et le périmètre de ce syndicat étant inclus en totalité dans celui de la CAPG, il avait donc, en tant que tel, vocation à disparaître à cette même date.

Peu avant la date-butoir, 12 communes (correspondant au territoire de l'ex-CCMA), qui exploitaient jusque-là leurs services en régie, ont grossi les rangs des adhérents du SECB/RECB à effet du 31 décembre 2019, les statuts du syndicat ayant été préalablement modifiés en conséquence le 6 novembre 2019. S'il apparaît difficile d'affirmer que cette démarche a été totalement pilotée voire seulement concertée avec la CAPG, une délibération communautaire du 13 décembre 2019 explique que l'élargissement du périmètre du SECB, qui a triplé le nombre de ses adhérents, simplifie la prise de compétence au 1^{er} janvier 2020 grâce à un bloc déjà constitué de 18 communes⁹⁷ adhérentes à une même régie, *elle-même automatiquement transférée à la CAPG par l'effet de la dissolution concomitante du syndicat « écran »*.

⁹⁷ 18 communes pour l'assainissement collectif et non-collectif, mais 11 communes pour l'eau compte tenu des adhésions aux syndicats du Barlet des Trois vallées.

Or, cette solution posait un problème d'ordre juridique dans la mesure où une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, créée par une collectivité pour gérer directement un SPIC relevant sa compétence, constitue un établissement public local (article L. 2221-10 du CGCT) qui, de ce fait, ne peut normalement survivre à sa collectivité de rattachement⁹⁸. En ce sens, la dissolution du SECB, par l'effet de la loi NOTRe, entraînait *de facto* celle de la régie dont il était le support. Il s'en suit que l'actif et le passif de la régie devaient être repris dans les comptes du syndicat, qui mettait fin à celle-ci avant de prononcer sa propre dissolution. Au plan pratique, cette opération très lourde revenait à une forme de « dissolution pour ordre » de la régie, qu'il convenait de recréer immédiatement afin d'assurer la continuité du service public pour les communes concernées.

Le IV de l'article 14 de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 est venu apporter une réponse immédiate à cette difficulté, puisqu'il a ouvert la possibilité à l'EPCI de déléguer tout ou partie des compétences « eau », « assainissement des eaux usées » et « gestion des eaux pluviales urbaines » à un syndicat existant au 1^{er} janvier 2019 et inclus en totalité dans son périmètre. Sur délibérations concordantes du SECB et de la CAPG⁹⁹, le syndicat a donc été provisoirement maintenu (et a bénéficié d'une redélégation de compétences par convention du 24 février 2021 courant jusqu'au 31 décembre 2026).

Sur cette nouvelle base, la CAPG a acté, par délibération du 16 décembre 2021, le principe d'un « rattachement direct » de la RECB, *préalablement à toute dissolution du SECB*, à compter du 1^{er} janvier 2022. Le syndicat, alors privé de toute substance puisqu'ayant perdu son bras armé, sera ensuite dissous, au plus tard le 31 décembre 2022 selon la réponse de l'ordonnateur. Dans l'intervalle, par délibérations du 24 février 2022, la CAPG a approuvé la modification des statuts de la régie et désigné ses représentants au conseil d'administration.

Etant rappelé que, finalement, la régie créée initialement par l'ex-CCTS en 2010 avait déjà survécu à la dissolution de cet EPCI au 1^{er} janvier 2014 pour être rattachée au SECB, cette solution pragmatique qui tire avantage des dispositions de la loi EP permet de mieux envisager l'avenir : la délégation de compétences, compte tenu de son caractère essentiellement dérogatoire et temporaire, interdisait tout élargissement du champ d'intervention d'un syndicat en sursis, mettant sur ce point l'organisation fonctionnelle et territoriale des services de l'eau dans une situation forcée de *statu quo*.

Dans une logique d'unification fonctionnelle progressive, on peut désormais souhaiter que le champ d'intervention de la régie s'étende au service de l'assainissement non collectif de Grasse (seul service assuré en régie directe par une commune) et qu'un processus de dissolution des syndicats du Barlet et des Trois vallées puisse être engagé afin d'intégrer les sept communes concernées au titre du service de l'eau. La régie existante pourrait également asseoir, à échéance plus lointaine, les bases d'un service unique pour le territoire, au fur et à mesure de l'échéance des contrats de délégations de service public en cours. Le président et la directrice de la régie tiennent toutefois à souligner dans leurs réponses les difficultés auxquelles le service a déjà dû - et doit encore - faire face avec l'intégration, en 2020, de 12 communes nouvelles sur un territoire devenu très hétérogène.

✓ ***Le choix de la commune de Mouans-Sartoux***

Au sud du territoire, la gestion des compétences « eau » a été complexifiée par les choix de la commune de Mouans-Sartoux.

⁹⁸ Cf. réponse du Ministère de l'intérieur (JO Sénat du 30/06/2016 - page 2913) en réponse à la question écrite n° 20052 de M. Jean Louis Masson (publiée dans le JO Sénat du 11/02/2016 - page 528). L'article 3 des statuts de la RECB n'en disposent pas autrement (« la RECB est créée pour la durée de sa collectivité de rattachement »).

⁹⁹ Délibérations respectives des 14 et 28 février 2020.

Cette dernière, quelques semaines à peine avant l'échéance bien connue du 1^{er} janvier 2020¹⁰⁰, a conclu à effet du 1^{er} octobre 2019 avec la SEM « Eaux de Mouans », qu'elle a spécialement créée à cet effet le 17 janvier 2019¹⁰¹, un contrat de délégation de service public portant sur la gestion de ses services de l'eau, de l'assainissement et des eaux pluviales, jusque-là exploités en régie sans personnalité juridique.

Ce calendrier démontre qu'il s'agit là d'un choix manifestement dicté par le souci de préserver une autonomie communale de gestion et de conserver la maîtrise de certaines prérogatives, au détriment de la démarche communautaire.

Le contrat, qui a été repris par la CAPG au 1^{er} janvier 2020 et qui s'impose désormais à elle, court en effet sur une durée de vingt ans. Son échéance au 30 septembre 2039 est donc de nature à obérer pour longtemps la mise en place d'une politique unifiée de l'eau à l'échelle du territoire intercommunal et complique encore un peu plus la cartographie déjà imbriquée des compétences « eau ». La commune de Mouans-Sartoux a en effet obtenu de la CAPG une redélégation de compétences sur le fondement de la loi précitée - ce que l'EPCI n'était au demeurant pas tenu de lui accorder¹⁰². Cette redélégation s'est accompagnée, en application des dispositions contraignantes de l'article L. 1521-1 du CGCT, de l'acquisition par la CAPG de 66,7 % des actions de la SEM détenues par la commune qui, gestionnaire du service, est alors devenue le plus petit des actionnaires (186 actions sur un total de 800)¹⁰³. Au-delà des difficultés de gestion, le choix individuel opéré par la commune de Mouans-Sartoux expose donc l'EPCI, malgré lui, à un risque social nouveau.

Au-delà des seuls services de l'eau, la chambre observe que la commune de Mouans-Sartoux se singularise également en matière de traitement des déchets (seule adhérente à UNIVALOM), de gestion d'infrastructures liées à l'organisation de la mobilité (redélégation de la gestion du parking multimodal du Château¹⁰⁴), d'urbanisme (deuxième commune la plus peuplée du territoire, mais seule commune non soumise au RNU à ne pas adhérer - avec Pégomas - au service commun d'instruction des autorisations d'utilisation du sol) ou encore, comme on le verra plus loin, de tourisme.

Malgré l'imbroglio décrit, il faut rappeler que, si la loi n'impose pas de délai en matière de convergence des prix (d'autant plus que l'EPCI est en partie lié par des contrats en cours), l'intercommunalité doit poursuivre une logique d'harmonisation tarifaire intervenant dans un « délai raisonnable », afin de satisfaire au principe prééminent d'égalité de traitement des usagers devant le service public. Cet objectif est encore loin d'être atteint en l'état de six zones de tarification pour l'eau potable marquées par des prix variant de 1,28 € TTC (deux communes de la zone SECB) à 4,19 € TTC (zone syndicat des Trois vallées), selon les dernières indications fournies par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires.

¹⁰⁰ Echéance dont on rappelle qu'elle a été inscrite dès la loi NOTRe du 7 août 2015.

¹⁰¹ Source : site Scores et décisions et délibération communautaire n° 2021-24 du 11 février 2021. A la création, le capital social a été partagé entre la commune de Mouans-Sartoux (560 actions) et une SAS « Notre eau » constituée d'habitants de Mouans-Sartoux (240 actions), elle-même créée le 13 novembre 2018 aux fins de « gestion du service des eaux et de l'assainissement de la commune de Mouans-Sartoux » (cf. statuts constitutifs).

¹⁰² Cf. délibérations du 23 juillet 2020 (eau et assainissement) et du 1^{er} avril 2021 (eaux pluviales).

¹⁰³ Cf. délibération n° 2021-24 du 11 février 2021.

¹⁰⁴ Délibération n° 2021-132 du 10 juin 2021. Construction de l'équipement opéré par la CAPG avec fonds de concours de Mouans-Sartoux de 900 K€ (délibération n° 2019-008 du 8 février 2019), avant redélégation de gestion.

4.4.1 Données générales sur l'activité économique du territoire

Conséquence la plus saillante de ces réalités, les 11 zones d'activités économiques (ZAE) reconnues d'intérêt communautaire, qui réunissent plus de 8 000 entreprises et qui relèvent de l'unique compétence de l'EPCI, sont concentrées au sud du territoire. Les communes de Grasse, de Mouans-Sartoux et de Peymeinade, comptent à elles seules 7 parcs¹⁰⁵ à l'activité mixte (construction, artisanat, industrie, commerce de détail, etc.). Ces ZAE étaient déjà largement voire entièrement commercialisées à la création de la CAPG, qui a donc procédé aux dernières cessions de lots et, en termes d'investissements nouveaux, essentiellement réalisé des opérations de voirie.

¹⁰⁵ Carré-Marigarde, Sainte-Marguerite / Aroma Grasse, Saint-Marc, les Bois de Grasse, le Tiragon, l'Argile et Picourenc. La Vallée de la Siagne compte deux parcs (la Plaine et la Fénerie, la première disposant d'une activité liée au BTP et la deuxième étant mixte) S'y ajoutent encore dans des territoires moins denses les deux parcs des Hauts de Grasse et du Pilon avec un type d'activité à dominance industrielle et artisanale.

La démarche communautaire en matière de développement économique tend aujourd'hui à s'inscrire dans un cadre global et cohérent, visant à mettre à profit la renommée mondiale dont bénéficie le territoire grasseois autour de l'industrie du parfum et, partant de ses savoir-faire industriels liés à la botanique et aux sciences du vivant, à soutenir le développement d'entreprises innovantes autour d'activités connexes. Il y a effectivement lieu de rappeler que les savoir-faire liés au parfum en Pays de Grasse ont été inscrits au Patrimoine immatériel de l'Humanité de l'UNESCO en 2018 et que, depuis la même année, la commune de Grasse accueille une antenne de l'école supérieure du parfum de Paris.

4.4.2 La pépinière Innova Grasse et l'hôtel d'entreprises scientifiques Biotech

(2) La pépinière d'entreprises Innova Grasse, initialement créée en 2010 à l'initiative de l'ex-CAPAP, s'adresse plus particulièrement aux créateurs d'entreprises et « startups » de la filière parfums, arômes et cosmétiques, tout en s'élargissant à d'autres secteurs d'activité liés aux sciences du vivant et aux technologies nouvelles (santé, biotechnologies, intelligence artificielle). Elle est conçue comme la première étape possible d'un parcours complet de soutien à l'innovation, avant intégration de l'hôtel d'entreprises scientifiques Biotech lorsque le projet d'entreprise a prouvé sa viabilité, puis installation pérenne - c'est ce que l'on escompte - sur le territoire du Pays de Grasse.

Située au sein de l'espace Jacques-Louis Lions (sur le site d'une ancienne usine de parfum), la pépinière fournit quelque 1 800 mètres carrés de locaux adaptés : 26 bureaux, 4 laboratoires d'expérimentation, 2 salles de réunion, 1 salle de conférence, 1 salle de créativité et 11 boxes de stockage sécurisés, outre un accès conventionné aux laboratoires de recherche de l'université Côte-d'Azur. Des agents de la CAPG sont affectés au fonctionnement de la pépinière, à raison de deux ETP (une animatrice et un agent d'accueil), sachant que, selon les besoins, d'autres services communautaires peuvent être mobilisés (DSI, services techniques, communication, etc.). Comme toute pépinière d'entreprise, l'établissement met à disposition un ensemble de services mutualisés (accueil physique et téléphonique, service courrier, accès à internet, photocopieurs, cuisine, service de nettoyage, etc.) qui soulage les créateurs d'entreprises de certaines contraintes afin qu'ils se consacrent pleinement à leur cœur de métier. Les tarifs mensuels d'occupation sont peu élevés (18 € HT/m² et 15 € HT/m² au-delà de 40 m² - charges incluses) et restent inférieurs au coût local de l'immobilier d'entreprise (en conséquence de quoi, les recettes perçues par la CAPG restent modestes - environ 120 K€ / an en moyenne de 2014 à 2020 - mais l'enjeu n'est pas celui de la meilleure rentabilité financière).

L'entreprise incubée est hébergée sur la base d'une convention de mise à disposition de moyens qui, destinée à éviter l'acquisition de la propriété commerciale et la requalification en bail commercial, doit permettre de se prémunir du risque que les locaux soient inexploités et d'assurer autant que possible un turn-over au sein de la structure. Le principe même de la pépinière exclut en effet toute installation de longue durée, celle-ci étant donc limitée à 48 mois. Si, malgré l'aide apportée par le service d'accompagnement à la première installation et à la recherche de locaux définitifs, une entreprise qui a démontré sa viabilité rencontre des difficultés à trouver des locaux adaptés sur le territoire de la CAPG (ce qui n'est pas inhabituel sur un territoire sous tension immobilière), une prolongation exceptionnelle peut cependant être accordée¹⁰⁶ : l'enjeu prééminent reste en effet celui d'une installation locale pérenne en sortie de pépinière.

¹⁰⁶ Certaines d'entre elles ont occupé les locaux de la pépinière pour une durée supérieure en raison du retard de la livraison de l'hôtel d'entreprises.

Depuis sa création, l'EPCI a contribué à l'augmentation du nombre d'entreprises hébergées annuellement qui, de 6 en 2012 et 9 en 2013, est passé à 13 entreprises de 2014 à 2021¹⁰⁷. Il reste toutefois quelque peu difficile ici d'évaluer pleinement l'efficacité du dispositif : en effet, si la convention prévoit que, durant les trois années suivant la sortie de la pépinière, l'entreprise s'engage à communiquer chaque année l'état d'avancement de son projet, ses modifications de statut et de capital, ses éléments financiers (chiffre d'affaire et résultat) et ses effectifs, il est admis que cette obligation n'a pas été correctement remplie par l'ensemble des entreprises sorties de la pépinière. La CAPG a seulement indiqué que quatre d'entre elles se sont effectivement installées sur le territoire (hors hôtel d'entreprises).

Si l'incubation au sein d'Innova Grasse n'en constitue pas le préalable obligatoire, l'un des débouchés possibles offert aux entreprises incubées est, sous réserve d'obtenir l'agrément préalable d'un comité réunissant différents partenaires¹⁰⁸, l'intégration de l'hôtel d'entreprises scientifiques Grasse Biotech, installé depuis juin 2018 dans un ancien hangar entièrement réhabilité et réaménagé par la CAPG au sein du parc d'activités Aroma Grasse. Dans ce parc à vocation thématique, plus de 15 entreprises intervenant principalement dans la filière parfum, arômes, saveurs et senteurs sont déjà implantées.

Financé avec le concours de l'Union européenne (FEDER), de l'Etat, de la région PACA et du département des Alpes-Maritimes, l'hôtel héberge des entreprises viables (plus de deux ans d'existence), ayant des besoins en laboratoires de recherche et développement, et aptes à soutenir les filières stratégiques retenues (industrie aromatique, chimie, cosmétologie, industrie pharmaceutique, monde végétal, thérapies innovantes, etc. - tous domaines fortement connexes dans lesquels le Pays de Grasse cherche à se spécialiser et à développer une image d'avant-garde).

Les locaux de l'hôtel, qui comprennent 15 laboratoires (dont un démonstrateur de l'Université Côte d'Azur), 22 bureaux, 30 boxes de stockages, 4 salles de réunion, 1 salle de conférence et un « centre de créativité et innovation en science des odorants », ont été aménagés selon un cahier des charges précis et particulièrement contraignant destiné à tenir compte de la sécurité devant entourer des activités scientifiques, et notamment chimiques (adaptations en matière d'accès eau, électricité et gaz, de gestion des flux d'air, de gestion des déchets, etc.). Cette conception spécifique en fait un bien rare auquel les entreprises en développement ne trouveraient que difficilement un équivalent et dont elles ne pourraient elles-mêmes, à ce stade de leur développement, assurer la construction. Des services mutualisés sont offerts (cuisine, nettoyage, wifi visiteurs, etc.) et la CAPG y assure des fonctions de maintenance et d'accueil (2,6 ETP, soutenus occasionnellement par d'autres agents des services support).

Là encore, le contrat qui lie l'entreprise hébergée à la CAPG exclut expressément le statut des baux commerciaux, un droit de jouissance précaire étant reconnu à l'occupant moyennant une contrepartie financière modique (14 € HT/m² pour les laboratoires et 13 € HT/m² pour les bureaux, hors charges, générant malgré tout pour la CAPG des recettes non négligeables de plus de 230 K€ en 2020).

L'EPCI, qui s'était donné pour but d'accueillir une dizaine d'entreprises, a atteint son objectif (entre 9 et 11 entreprises accueillies de 2018 à 2021), même si la récente crise sanitaire n'a pas été sans impact (une entreprise a dû réduire sa surface occupée, une autre a été rachetée par une entreprise installée dans ces mêmes locaux et une troisième a interrompu son activité).

¹⁰⁷ Outre 16 coworkeurs installés sur la même période.

¹⁰⁸ Outre les représentants de la CAPG : représentants de l'université, experts bénévoles, BPI, Incubateur Paca Est, Team Côte d'Azur, Réseau entreprendre, Initiative Terres d'Azur, etc.

Reste que 7 entreprises entrées dans les lieux en 2018 sont toujours installées au sein de l'hôtel au 1^{er} décembre 2021, preuve de leur viabilité, et qu'à cette même date, 88 % des locaux étaient occupés, soit 1 031 m² sur un total de 1 167 m² (un bureau et un laboratoire en cours de travaux étant neutralisés dans ces données).

Au total, une cinquantaine d'entreprises a bénéficié du parcours d'accompagnement à l'innovation proposé par la CAPG, dont 46 pour la seule pépinière Innova Grasse. Parmi elles, 6 ont directement intégré l'hôtel Biotech. C'est notamment le cas de l'entreprise LifeScientis, qui a intégré Innova Grasse en 2017 puis Grasse Biotech l'année suivante et qui, toujours hébergée sur le site, compte désormais 8 salariés en 2021. Au total, les entreprises du parcours revendiquent 108 emplois pérennes créés et un chiffre d'affaires total de 4,6 M€ en 2020 (1,8 M€ pour Innova Grasse et 2,8 M€ pour Biotech).

De manière pertinente, l'objectif affiché par l'EPCI, au-delà de ces chiffres encourageants, est celui du développement et de l'affirmation d'une image de marque territoriale attractive qui sache pleinement mettre en valeur et exploiter la renommée internationale du territoire en matière d'industrie du parfum.

Pour ce faire, la question de l'installation pérenne des entreprises issues du parcours de soutien à l'innovation en Pays de Grasse reste une question centrale compte tenu du manque de foncier disponible. En l'absence de zone d'activités nouvelle créée depuis 2014, un projet est actuellement à étude sur l'ancien site de l'usine Biolandes à Grasse (sous maîtrise foncière, depuis peu, de l'EPF PACA).

La nouvelle ZAE qui pourrait y voir le jour (et qui sera nécessairement d'intérêt communautaire compte tenu des dispositions de la loi NOTRe) pourrait permettre de répondre aux difficultés de réinstallation des entreprises issues de l'hôtel d'entreprises situé à proximité et d'éviter leur délocalisation sur un autre territoire après qu'elles ont bénéficié des services et moyens offerts par l'EPCI (lequel n'aurait alors aucun retour sur investissement). La ZAE Sainte-Marguerite / Aroma Grasse, qui résultait de l'acquisition, en 2008, de 6 hectares de terrains et de locaux désaffectés en vue d'apporter une réponse aux entreprises de la filière du parfum compte tenu de la rareté et du coût du foncier industriel, ne dispose plus pour sa part d'aucun foncier disponible depuis plusieurs années.

4.4.3 Le développement agricole et la filière « PPAM »

La CAPG, qui compte 10 % de terres agricoles pour 273 exploitations recensées en 2018 et qui a inscrit au titre de l'intérêt communautaire le « *soutien spécifique en zone rurale* », entend également développer une politique de développement agricole.

Celle-ci est évidemment tournée au premier chef vers le haut-pays.

Il s'agit d'abord d'accompagner des projets individuels (plus rarement collectifs) : aide au développement de nouvelles entreprises agricoles (150 projets accompagnés entre 2014 et 2020, même si 13 seulement d'entre eux sont à ce jour attestés comme ayant été menés à terme¹⁰⁹), mise en place de marchés communaux de producteurs, acquisition et mise à disposition de terres agricoles, soutien financier à trois espaces tests agricoles, projet alimentaire territorial (PAT) destiné à favoriser l'approvisionnement local de la restauration collective, etc. Ces actions restent encore relativement mineures mais, dans la dimension sociale qui caractérise l'action communautaire dans la partie la plus isolée de son territoire,

¹⁰⁹ L'évaluation des 150 accompagnements date de 2019. Le chiffre indiqué s'appuie uniquement sur 31% de ces 150 projets (sachant que 26 sont toujours en cours d'installation).

l'EPCI se conçoit également comme un relai d'informations et un animateur de réseau, afin de rompre l'isolement. A ce titre, l'EPCI anime ou participe à plusieurs événements, comme les assises agricoles ou les « Hackathon¹¹⁰ », afin de favoriser les échanges entre agriculteurs, consommateurs, élus et partenaires institutionnels. Les locaux de la Maison des services au Public de Saint Auban permettent également d'organiser des formations à destination des agriculteurs (par exemple en matière de soins dispensés aux animaux, compte tenu d'une pénurie de vétérinaires).

L'agriculture du Pays de Grasse comprend plusieurs filières : le maraîchage, l'oléiculture, la production oléicole, les céréales, l'élevage (ovin, caprin et bovin), mais aussi - et le lien est intéressant avec ce qui précède - les plantes à parfum, aromatiques et médicinales (dites « PPAM »), principalement cultivées autour de Grasse et auxquelles de très grands noms de la parfumerie sont attachés (voir ainsi les récoltes réservées à la Maison Chanel, notamment pour le jasmin entrant dans la composition de son fameux « N° 5 »).

La filière « PPAM » fait ainsi l'objet d'un soin attentif. Sur la période 2014-2020, la CAPG apporté une contribution active aux projets de recherche et de développement tels que l'Aromatic Fablab, à la fois centre de ressource et d'expérimentation et exploitation agricole sur la commune de Mouans-Sartoux. De même, dans le cadre du programme « pôle d'excellence du végétal » (PEV), la CAPG soutient les associations « Club des entrepreneurs du Pays de Grasse » et « Fleurs d'Exception du Pays de Grasse » pour la mise en œuvre de la marque « Grasse expertise » et de l'homologation « Indication Géographique Absolue Pays de Grasse ». Cette démarche est en effet essentielle pour protéger la marque et le patrimoine immatériel qu'elle représente, sur un marché d'envergure internationale où la contrefaçon n'est pas rare. Enfin, dans le cadre de la création d'une ferme école intercommunale¹¹¹ de 113 hectares sur la commune de Collongues, un producteur de la filière PPAM a été installé.

Ajoutons qu'au soutien de cette politique, la commune de Grasse, dans le cadre d'une révision récente de son PLU en 2018, a déclassé quelque 70 hectares de terrains à bâtir pour les réserver aux activités agricoles, dont les cultures de plantes à parfum - notamment de rose Centifolia utilisée en parfumerie.

Une difficulté demeure - mais il n'est pas du pouvoir de l'EPCI de la résoudre - dans le handicap que peut constituer, en termes de prise en main du développement économique d'une filière complète labellisée « pays de Grasse », le fait qu'une partie de l'activité liée au parfum et aux arômes (champs de fleur, entreprises industrielles) réside sur le territoire du canton limitrophe de Bar-sur-Loup, qui est intégré à la CASA.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble de la démarche de la CAPG, qu'on doit encourager, apparaît particulièrement intéressant puisqu'il s'agit de valoriser une filière complète depuis la production de la matière première et la recherche fondamentale jusqu'au produit fini mis sur le marché (parfum, cosmétique, produit végétal, dispositif thérapeutique ou autre) et de mettre en avant l'avantage concurrentiel que doit représenter, pour une entreprise du secteur concerné qui se domicilie sur le territoire, l'image de marque grasseise.

L'ensemble des synergies mises en place (filiale agricole PPAM, pépinière et hôtel d'entreprises, ZAE Aroma Grasse, partenariats universitaires) témoignent d'une stratégie ambitieuse qui, si elle est encore en plein essor, mérite d'être saluée.

¹¹⁰ Atelier d'intelligence collective en interaction avec le public.

¹¹¹ Action initialement engagée par la Communauté de Commune des Monts d'Azur.

4.4.4 La compétence tourisme et le cas particulier de l'office de tourisme communautaire

4.4.4.1 L'organisation générale

Même si la faiblesse globale de la capacité d'hébergement (notamment de la ville-centre) expose à un tourisme à prédominance excursionniste, le territoire de la CAPG bénéficie d'indéniables atouts touristiques, depuis le haut-pays aux paysages préalpins propices au développement d'un « tourisme vert » et d'une offre « sports et nature » jusqu'aux villes et villages de la proche aire grasseoise et leurs prestigieux établissements liés à l'industrie du parfum.

Conformément aux dispositions de la loi « NOTRe » du 7 août 2015, la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », est devenue compétence obligatoire des communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2017 et constitue l'un des volets du développement économique. Passé l'exercice 2017 sous cinq conventions de gestion provisoire (conclues avec Grasse, Cabris, Mouans-Sartoux, Saint-Cézaire-sur-Siagne et Saint-Vallier-de-Thiery), la compétence a été réellement prise en charge par la CAPG à compter du 1^{er} janvier 2018.

La compétence reste cependant exercée au travers d'un office de tourisme communautaire (OTC) géré par une structure associative sous le statut de la loi du 1^{er} juillet 1901. Dans la pratique, il s'est agi de transformer l'ancien office de tourisme de Grasse (qui agissait déjà pour le compte de l'ex-CAPAP) en « *office de tourisme communautaire unique du Pays de Grasse* »¹¹² au sens du troisième alinéa de l'article L. 134-1-1 du code du tourisme et d'en réviser les statuts pour les adapter au nouvel échelon territorial de gestion.

A la lettre de ses statuts et en application des dispositions du même code (notamment de son article L. 133-3), l'OTC est chargé d'assurer sur le territoire intercommunal « *les missions d'accueil, de promotion, de communication et de coordination des acteurs locaux du tourisme* » au travers d'un bureau principal (siège) situé à Grasse et de quatre points ou bureaux d'information touristique (BIT) correspondant essentiellement à d'anciens offices ou services communaux en tenant lieu (Cabris, Peymeinade, Saint-Cézaire-sur-Siagne et Saint-Vallier-de-Thiery)¹¹³.

Il semble toutefois que ces BIT ne fonctionnent plus à cette heure, chaque commune ayant plus ou moins repris la main sur les actions « *d'information des populations et d'animation de la vie locale* »¹¹⁴, ce qui relève d'une distinction subtile avec la « promotion du tourisme ».

La structure « Mouans Accueil Informations », qui se décrit pourtant elle-même comme « l'ex-office de tourisme » de la commune de Mouans-Sartoux¹¹⁵, n'a même jamais appartenu au réseau communautaire, au motif peu convaincant que son activité « *était principalement consacrée à l'animation du village* » (mais pouvait-il vraiment en être autrement ?)¹¹⁶.

¹¹² Cf. récépissé de déclaration de modification de statuts délivré par la préfecture des Alpes-Maritimes et procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire de l'office de tourisme de Grasse du 19 décembre 2017 portant modification des statuts.

¹¹³ Cf. rapports d'activité de la CAPG et rapport moral de l'OTC.

¹¹⁴ Cf. réponse au questionnaire n° 7 (« fil rouge questionnaire tourisme »).

¹¹⁵ Lien page internet : [Mouans Accueil Informations - MOUANS ACCUEIL INFORMATIONS \(ex Office de Tourisme\) \(mouans-sartoux.fr\)](http://Mouans-Accueil-Informations-MOUANS-ACCUEIL-INFORMATIONS-ex-Office-de-Tourisme-mouans-sartoux.fr).

¹¹⁶ Voir réponse de la CAPG au questionnaire n° 7 (« fil rouge »).

S'il est vrai qu'à défaut pour Mouans-Sartoux d'être classée commune touristique ou station classée de tourisme, aucune disposition du code de tourisme - et notamment pas son article L. 134-2 - n'impose la transformation de l'ancien office en BIT, on constate à tout le moins que la convention de gestion censément conclue au titre d'un seul exercice (2017) perdure donc dans les faits. Alors d'ailleurs que la CAPG souligne l'intense activité événementielle de la commune, il est d'autant plus dommage qu'elle ne soit pas pleinement associée à un projet de développement commun. Alors qu'il s'agit là de l'exercice d'une compétence obligatoire, le maire de Mouans-Sartoux a seulement indiqué, en réponse, qu'une réflexion était en cours avant d'« envisager » un éventuel rapprochement avec la CAPG.

La politique communautaire ne peut donc s'appuyer sur l'association de relais territoriaux actifs, chaque commune intéressée s'occupant isolément de promouvoir ses propres événements et manifestations. Quoique l'ordonnateur tempère ce constat en faisant valoir dans sa réponse l'existence de « *présentoirs pour les brochures touristiques [de la CAPG]* » dans chaque structure locale et l'activité du « *tourism' truck* » itinérant, il reconnaît très directement dans sa réponse à la qualité de président de l'OTC qu'un « *problème subsiste sur le déploiement de l'accueil sur le territoire, dans les communes qui avaient, auparavant, un office de tourisme local* ». La chambre note que le rapport d'activité de l'OTC pour 2021, transmis en annexe de la réponse de l'ordonnateur, ne mentionne effectivement, dans le tableau retraçant « *l'accueil des visiteurs par point d'information* », aucun des quatre BIT censément associés.

4.4.4.2 Les risques liés à la gestion associative

Le code de tourisme laisse certes aux collectivités publiques locales le soin de déterminer le « *statut juridique de l'office de tourisme* » ainsi que la composition de son organe délibérant¹¹⁷. S'il laisse donc une liberté de choix (tout en évoquant trois grandes modalités de gestion : régie, EPIC et SPL), la gestion associative - préférée pour sa souplesse - doit appeler à la plus grande prudence. On rappelle en effet que, lorsqu'une association est *créée par une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement* et qui lui *procure l'essentiel de ses ressources*, elle est considérée comme transparente (Conseil d'Etat, 21 mars 2007, Commune de Boulogne-Billancourt), c'est-à-dire comme un simple prolongement de la personne publique. Cette situation emporte requalification des actes de l'association en actes émanant de la collectivité et situation de gestion de fait de fonds publics.

Or, en l'espèce, plusieurs indices militent en faveur de la thèse d'une association transparente et ce, même si l'article 1^{er} des conventions d'objectifs conclues chaque année avec la CAPG prennent soin de préciser, avec quelque insistance mais sans beaucoup convaincre, que c'est « *à son initiative* » que l'association exerce ses missions et que l'EPCI « *n'attend aucune contrepartie directe de [la] subvention* » qu'il verse.

D'abord, et comme indiqué, la collectivité publique est à l'initiative de la structure associative (ou plus exactement s'agissant de la CAPG, de sa transformation). La délibération communautaire n° 2017-139 du 10 décembre 2017 approuve « *la création d'un nouvel office de tourisme communautaire unique, à compter du 1^{er} janvier 2018, sous la forme associative* » et charge le président « *de mettre en œuvre l'ensemble des actes et procédures nécessaires pour assurer au nouvel office (...) une effectivité au 1^{er} janvier 2018* ». Cette délibération prend d'ailleurs soin de signaler qu'une subvention de fonctionnement sera nécessaire « *pour permettre à ce nouvel office (...) d'assurer ses missions* » - ces dernières étant celles découlant pour la CAPG de la mise en œuvre de la loi NOTRé.

¹¹⁷ Voir notamment les articles L. 133-2, L. 134-5 et R. 133-19 du code du tourisme.

Ensuite, on observe qu'aux termes de l'article 3 de ses statuts, adoptés le 19 décembre 2017 dans les suites immédiates de la délibération précitée et applicables au 1^{er} janvier 2018, l'OTC a pour seul et unique objet, « *pour le compte de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse* », « *l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique du Pays de Grasse* ». L'association est entièrement dévolue à l'exercice de la politique communautaire, étant signalé que le Conseil d'Etat a jugé qu'un organisme qui se voit confier l'accueil, l'information et la promotion touristique - d'une commune en l'occurrence - exerce à ce titre une mission de service public (solution aisément transposable à l'EPCI exerçant ici une compétence obligatoire)¹¹⁸. Les rapports d'activité de l'OTC montrent par ailleurs que celui-ci travaille depuis quelques années à la mise en place d'une zone touristique internationale (ZTI)¹¹⁹, ce qui correspondrait également au premier volet de la compétence tourisme des EPCI définie à l'article L. 134-1 du code du tourisme (« *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités touristiques* »).

De fait, si l'on se fie à la présentation fonctionnelle du compte administratif 2020¹²⁰, la subvention globale de fonctionnement de 813 K€ versée lors de cet exercice représente 75 % du total des charges exposées par la CAPG au titre de la compétence « tourisme », le surplus étant constitué des charges de personnel mis à disposition de l'OTC (178 K€) ainsi que de menues charges courantes, principalement liées à la propriété publique des locaux mis à disposition de l'association (60 K€). L'EPCI ne tire aucune recette de l'activité (hors remboursements au titre des mises à disposition de personnels pour 133 K€ en 2020), puisque c'est l'OTC que les statuts associatifs autorisent à commercialiser des prestations¹²¹.

Par ailleurs, si l'article R. 133-19 du code de tourisme prévoit que l'organe délibérant de l'EPCI doit fixer le nombre de ses membres qui siégeront au sein de l'organe délibérant de l'office de tourisme, on observe que le collège des élus communautaires au sein du conseil d'administration de l'OTC comporte sept membres¹²², soit un tiers du total, ce qui constitue une part non négligeable même si l'ordonnateur soutient dans sa réponse que l'EPCI n'exerce ainsi aucune influence déterminante dans la gestion associative. Parmi eux, le président de la CAPG est le seul membre de droit de l'association. Mais surtout, la présidence de l'association (qui ouvre le pouvoir de nomination du directeur d'après les statuts) a été assurée jusqu'en 2021 par une personne qui cumulait alors, de manière très contestable compte tenu du potentiel conflit d'intérêts, les fonctions d'élue communautaire, d'adjointe au maire de Grasse en charge du tourisme et de directrice d'un hôtel grassois. C'est même le président de la CAPG, président d'honneur jusque-là, qui assure désormais la présidence effective de l'OTC depuis juin 2021. La fonction de trésorier adjoint a par ailleurs été assurée par un vice-président de la CAPG jusqu'en 2022.

Enfin, en termes de moyens, le fonctionnement de l'association est assuré par une subvention communautaire qui excède 800 K€ depuis 2019. Pour ce dernier exercice (qui correspond à une année normale de fonctionnement, avant crise sanitaire en 2020), la subvention de 843 K€ versée par la CAPG¹²³ a représenté, compte tenu de la faiblesse des recettes tirées de l'activité, plus de 95 % du total des produits courants (comptes 70 à 75).

¹¹⁸ Conseil d'Etat, n° 173500, 13 novembre 1996.

¹¹⁹ Elles permettent aux commerces de détail de déroger au repos dominical et d'élargir leurs horaires d'ouverture en soirée.

¹²⁰ Fonction n° 95, pp. 76 et suivantes.

¹²¹ Il s'agit, d'après les informations transmises, des recettes nettes tirées de la revente du « Pass Côte d'Azur France » et du « Pass Pays de Grasse Golf ». D'après ses comptes, l'OTC dispose également du produit de « location de vitrines », de ventes de billets et de diverses commissions (WC public, machines à boissons).

¹²² Président (membre de droit) + 6 élus communautaires (cf. délibération 2020-106 du 24/09/2020 et articles 5, 7 et 9 des statuts de l'OTC).

¹²³ Soit 99,5 % des subventions reçues, le surplus étant constitué d'une modeste « subvention apprentis » de 4 K€.

Dans le même temps, les cotisations perçues des adhérents n'ont représenté que 2,5 % de ces mêmes produits¹²⁴.

Il faut également y ajouter que l'association bénéficie de locaux communautaires gracieusement mis à sa disposition (plus exactement, des locaux communaux transférés à la CAPG dans le cadre de la prise de compétences)¹²⁵, dont l'EPCI assure l'entretien courant. Trois agents communautaires sont mis à sa disposition à raison de 100 % de leur quotité de travail (mise à disposition refacturée par l'EPCI comme l'impose la législation en vigueur¹²⁶), ainsi qu'un véhicule aménagé pour un accueil itinérant des touristes (mise à disposition gracieuse). Le rapport d'activité 2020 de la CAPG, qui comprend un volet « tourisme », précise que son aide est également apportée à l'association via la mise à disposition de « biens mobiliers » (autres que le véhicule cité par ailleurs), « l'édition de nouveaux documents » (plans, guides et dépliants) et « le développement du site internet et des activités digitales associées ».

Au total, même si la CAPG n'a fait que réitérer le mode de fonctionnement qui était déjà celui sa ville-centre, cet ensemble d'indices est de nature à caractériser une association transparente prenant intégralement en charge un pan de service public, situation qu'il doit être recommandé de clarifier au plus vite. Les risques juridiques et financiers encourus ont été renforcés par la confusion récente des fonctions de président de l'EPCI et de l'OTC.

L'ordonnateur, qui ne remet pas en cause les constats de la chambre, indique dans sa réponse aux observations provisoires qu'il « continue de mener une réflexion sur un éventuel changement du mode de gestion ».

Cette clarification juridique quant au statut de l'OTC et à ses relations avec la CAPG peut également être l'occasion de réinterroger l'ensemble de l'organisation actuelle (renforcement de la coopération entre communes-membres et du réseau territorial des BIT, redéfinition de l'étendue des services rendus et des produits commercialisés, révision des modalités de financement¹²⁷).

Recommandation n° 1 : Clarifier les conditions d'exercice de la compétence « promotion du tourisme » et de gestion de l'office de tourisme communautaire.

¹²⁴ Les chiffres sont évidemment encore aggravés au cours de l'exercice 2020 marquée par la pandémie de COVID-19 : lors de cet exercice, la subvention de la CAPG (813 K€) a représenté près de 99 % des produits de gestion courante. Il est observé à cet égard que la baisse peu marquée de la subvention 2020 par rapport à 2019 (- 30 K€) au regard de la baisse bien plus conséquente de l'activité a permis une amélioration très significative des résultats avec un excédent brut d'exploitation passé de moins de 1 700 K€ à près de 139 K€.

¹²⁵ Son siège est ainsi fixé place de la Buanderie à Grasse, siège de l'ancien office de tourisme communal.

¹²⁶ Article 61 de la loi n° 84-53. 133 K€ ont ainsi été facturés en 2020.

¹²⁷ Rappelons notamment que la taxe de séjour peut être instituée par les EPCI dans les conditions prévues à l'article L. 5211-21 du CGCT et que, si d'aventure l'OTC devait être érigé en EPIC, les communes-membres devraient obligatoirement reverser à l'EPCI l'intégralité du produit de la taxe de séjour qu'elles perçoivent (cf. réponse ministérielle du 26 mars 2015 à la question écrite n° 14376 du sénateur M. Jean-Louis MASSON).

5 LA FIABILITÉ DES COMPTES

5.1 Les opérations à classer ou à régulariser

Les dépenses à classer ou à régulariser n'appellent pas d'observation, dans la mesure où elles présentent des montants infimes ou nuls lors de trois exercices.

Le montant des recettes à classer ou à régulariser, supérieur à 1 % des produits de gestion sur quatre exercices, atteint 3 % en 2020 (1,7 M€ de titres à émettre).

S'il a été récemment procédé à la régularisation de deux cessions de terrains (chacune d'un montant de 235 000 €) et d'un remboursement de crédit de TVA imputé à tort sur le compte 47138 (pour 100 000 €), d'autres recettes de montants non négligeables étaient toujours sur comptes d'attente au 31 décembre 2020 (ainsi, par exemple, trois opérations pour près de 640 K€¹²⁸ n'étaient toujours pas titrées). Participant à une sous-évaluation des recettes à la clôture de l'exercice, cette situation nécessite en tout cas une vigilance accrue dans les opérations de titrage. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affirme, mais sans en justifier, que l'ensemble des opérations ont depuis lors été régularisées.

5.2 Le recensement des immobilisations

En ce qui concerne le budget principal¹²⁹, l'inventaire 2020 établi par la CAPG et l'état de l'actif tenu par le comptable présentent un écart significatif. Le montant total *net* de ces discordances est en effet de 32,5 M€, soit 21 % de la totalité de l'inventaire. Plusieurs comptes d'immobilisations sont impactés avec, pour certains, des différences non négligeables.

Tableau n° 6 : Ecart constatés entre l'état de l'actif et l'inventaire en 2020

(En euros)	Etat de l'actif (a)	Inventaire (b)	Différence (a - b)
Budget Principal			
Total	187 145 907,22	154 605 930,54	32 539 976,68
Exemples de comptes avec écarts			
2031	1 222 529,32	1 748 433,41	-525 904,09
2033	17 068,93	46 924,24	-29 855,31
2138	1 619 029,99	1 227 653,43	391 376,56
2158	806 644,90	992 691,30	-186 046,40
21731	25 079 509,00	24 518 968,09	560 540,91
21738	3 459 941,66	4 476 971,27	- 1 017 029,61

Source : comptes de gestion.

¹²⁸ 300 000 € au titre d'une vente en 2020, 228 547,23 € relevant du syndicat mixte des transports de 2017 et 111 210,98 € de la TP Antibes municipale d'octobre 2014.

¹²⁹ Les budgets annexes sont concernés dans une moindre mesure (assainissement : différence de 83 K€ sur un actif de plus de 41 M€ ; transports : différence de 33 K€ sur un actif de près de 1 M€).

La CAPG admet un suivi de l'inventaire à parfaire, mettant en avant les difficultés nées de la fusion de trois EPCI et de la dissolution de syndicats dont les inventaires présentaient déjà de nombreuses anomalies, ainsi que celles liées aux transferts de compétences successifs. Si un travail de régularisation a été mené avec les services de la trésorerie, des discordances dont l'origine paraît en bonne partie connue¹³⁰ demeurent toutefois huit ans après la création de l'EPCI. Le travail de mise en cohérence doit donc se poursuivre, afin que la CAPG dispose d'une vue fidèle et complète de son patrimoine.

5.3 Le suivi des opérations d'équipement et l'intégration des immobilisations en cours

Les dépenses afférentes aux « *immobilisations corporelles en cours* » (comptes 231) doivent être transférées aux comptes d'immobilisations corporelles définitifs (comptes 21) dès qu'elles sont achevées.

Or, le solde des comptes 231 a progressé régulièrement au rythme de + 6,1 % par an depuis 2014. Les « immobilisations corporelles en cours » ont augmenté de près de 20 M€ entre 2014 et 2020. Figurent ainsi dans les comptes 23 des biens inscrits entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2016, représentant 1 610 lignes dans l'inventaire et une valeur de « travaux en cours » de 42,5 M€ au 31 décembre 2020 (voir ainsi le cas de l'hôtel d'entreprises, pour lequel une somme de 3,02 M€ est encore inscrite dans les comptes 23 alors que l'équipement est en service depuis 2018).

Tableau n° 7 : Evolution des immobilisations

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours/cpte 231	46 681 445	48 653 803	49 785 348	54 146 765	57 018 990	60 150 686	66 472 516
Montant des travaux achevés 231 (BS crédit)	6 273 997	265 919	6 988 016	51 122	2 103 767	7 702	82 209
% des travaux achevés	13,4 %	1 %	14 %	0 %	3,69 %	0 %	0,12 %
Immobilisations corporelles/cpte 21	80 681 335	84 672 487	89 161 413	90 481 651	91 235 347	87 021 256	86 977 808

(Sources : logiciel ANAFI, à partir des comptes de gestion).

¹³⁰ Soit des écritures d'intégration des frais d'études, des mises à dispositions au SMED et à UNIVALOM affichées dans l'état d'actif de la CAPG au compte d'acquisition et non au compte 2423, des écritures de livraison à soi-même non saisies, des écritures de cession, etc. - outre des « bugs informatiques » à résoudre (notamment une vente apparaissant pour une valeur d'acquisition négative).

Preuve du retard pris en la matière, une première opération d'intégration de travaux achevés (dont les plus anciens datent de 2004 et 2005) est actuellement menée pour un montant total de plus de 18 M€.

Le défaut d'intégration d'immobilisations amortissables, dès l'année suivant leur mise en service, conduit de surcroît à sous-doter les amortissements et, par voie de conséquence, à majorer à due proportion le résultat de fonctionnement. De fait, l'opération de régularisation susmentionnée conduit d'ores et déjà à prévoir au budget une dotation complémentaire de plus de 90 K€¹³¹. Il est donc impératif que le travail d'apurement des comptes 23 soit mené à son terme, puis qu'il soit ensuite réalisé au fil de l'eau.

En marge de cette question, il est observé que la CAPG ne s'est pas dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (l'un des objectifs du pacte financier et fiscal à venir étant *a priori* d'y remédier) et qu'une seule opération¹³² a été gérée en autorisations de programme / crédits de paiement, alors que les AP/CP, ajustant l'équilibre budgétaire aux réalités physico-financières des opérations, amélioreraient les taux de réalisation annuels (en section d'investissement, en 2020, les taux moyens, restes à réaliser inclus, avoisinent 60 % pour les dépenses et 58 % pour les recettes¹³³). *A minima*, les documents budgétaires ne comportent eux-mêmes aucun suivi des principales opérations d'équipement en cours : malgré le programme d'investissement incluant des opérations pluriannuelles, l'annexe au compte administratif III-B3 intitulée « *détail des chapitres d'opérations d'équipement* » n'est jamais renseignée, aucune opération n'étant ainsi individualisée pour permettre au lecteur, élu ou citoyen, d'en suivre le coût¹³⁴.

Le pilotage et le suivi des opérations d'équipement, puis leur intégration dans les comptes d'immobilisations définitifs, pourraient donc être largement améliorés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que les opérations de fiabilisation de ses comptes, nécessitant de régulariser des anomalies parfois très anciennes héritées des EPCI fusionnés et des syndicats dissous, se poursuivent actuellement avec un objectif d'achèvement au 1^{er} janvier 2024 au plus tard.

¹³¹ Cf. réponse au point n° 1.1 du questionnaire n° 7.

¹³² A savoir la création de l'hôtel d'entreprises (AP de 5,3 M€ ouverte en 2016).

¹³³ La question ne se pose pas en section de fonctionnement, où les prévisions et les réalisations sont cohérentes entre elles, considérant des taux d'exécution budgétaire qui dépassent en moyenne 94 % en recettes et en dépenses en 2020

¹³⁴ Seules les opérations pour comptes de tiers font l'objet d'une information *ad hoc* au sein de l'annexe IV-A9, où quelques menues incohérences sont à relever dans la reprise des chiffres d'un exercice à l'autre, notamment en dépenses Exemples : opération 002 « Escragnolles/route » : cumul des réalisations au 31/12/2019 : 12 675,99 € (CA 2019) ; cumul repris au CA 2020 : 465,99 €. Opération 017 « vidéo protection Le Tignet » : cumul 2019 : 4 076,24 € ; cumul repris au CA 2020 : 3 375 €. Opération 004 « STEP Saint-Auban » : cumul des réalisations au 31/12/2019 : 1 619,99 € ; montant repris au CA 2020 : 0 €.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'EPCI

(3) L'architecture budgétaire de la CAPG se présente comme suit.

Tableau n° 8 : Architecture budgétaire de la CAPG en 2020

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
		2020 (en €)	%
CA PAYS DE GRASSE (budget principal)	M14	93 717 354	79,58%
REGIE DES TRANSPORTS SILLAGES	M43	11 064 464	9,40%
PARC D'ACTIVITES STE MARGUERITE II	M14	1 964 096	1,67%
ASSAINISSEMENT CA PAYS DE GRASSE	M49	3 728 371	3,17%
EAU CA PAYS DE GRASSE	M49	7 217 964	6,13%
REGIE SPANC PAYS DE GRASSE	M49	68 267	0,06%
		117 760 517	100,00 %

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

Il est à relever que, parmi les services assujettis à la TVA n'ayant pas été érigés en budgets annexes, se trouvent notamment la pépinière d'entreprises et l'hôtel d'entreprises « Biotech » dont l'activité (extraite du budget annexe Sainte Marguerite en 2016) est retracée dans le budget principal. Toutefois, les conditions de location (baux non commerciaux à durée limitée, loyers préférentiels en deçà des prix du marché, commission d'agrément) conduisent à regarder ces activités comme des services publics administratifs (SPA) dont la gestion peut alors être retracée dans le budget principal sous nomenclature M14.

Compte tenu de cette structure budgétaire et de la nature des opérations actuellement retracées dans les budgets annexes¹³⁵, la présente analyse sera circonscrite au budget principal et aux cinq exercices clos 2016-2020.

Ce choix n'exclura nullement de faire ponctuellement appel à des données antérieures (2014-2015) lorsqu'elles s'avèrent pertinentes ou de mettre plus particulièrement en lumière certains liens entre le budget principal et les budgets annexes (s'agissant notamment des subventions d'équilibre versées par le premier aux seconds).

6.1 Les performances financières annuelles

Les principaux déterminants des performances financières annuelles de la CAPG font apparaître, après l'embellie des années 2018-2019 qui a d'ailleurs marqué la sortie du réseau d'alerte lors de ce dernier exercice, une nouvelle contraction de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui a représenté à peine 10 % des produits de gestion en 2020, année marquée par la crise sanitaire. La capacité d'autofinancement a suivi les mêmes tendances.

¹³⁵ Notamment : BA Sainte-Marguerite II : opération achevée, ne retrace plus que les mouvements liés à un emprunt à rembourser, doit être clôturé au 31/12/2023. BA eau : exploitation de l'activité sous par DSP pour les communes

de Grasse et Mouans-Sartoux uniquement. BA assainissement : exploitation de l'activité sous DSP pour les communes de Grasse, Mouans-Sartoux, Pégomas, Auribeau-sur-Siagne et La Roquette-sur-Siagne. BA SPANC : retrace uniquement l'activité en régie pour la commune de Grasse.

En 2020, la diminution de la capacité de l'EPCI à financer ses dépenses d'équipement au moyen d'économies de gestion l'a donc contraint pour y pourvoir à puiser dans son fonds de roulement et à emprunter.

Tableau n° 9 : Performances financières annuelles entre 2015 et 2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
Produits de gestion (A)	51 548 176	52 743 671	56 184 821	56 982 048	58 313 043	13%
Charges de gestion (B)	45 929 203	46 503 647	46 767 158	49 408 661	52 400 851	14%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	5 618 972	6 240 024	9 417 662	7 573 386	5 912 192	5%
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>10,9%</i>	<i>11,8%</i>	<i>16,8%</i>	<i>13,3%</i>	<i>10,1%</i>	<i>- 7%</i>
CAF brute	5 164 462	5 686 931	8 820 612	6 589 440	5 216 580	1%
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,8%</i>	<i>15,7%</i>	<i>11,6%</i>	<i>8,9%</i>	<i>- 11%</i>
- Annuité en capital de la dette	2 738 609	3 130 298	3 493 380	3 587 973	3 797 278	39%
= CAF nette ou disponible (C)	2 425 853	2 556 633	5 327 231	3 001 468	1 419 302	- 41%

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

L'ordonnateur souligne dans sa réponse aux observations provisoires le caractère conjoncturel de cette dégradation liée au choc de la situation épidémique mondiale et met en avant la trajectoire d'amélioration des finances intercommunales reprise dès 2021 bien que la crise ne soit pas achevée. La chambre souligne toutefois que les soldes de gestion s'étaient déjà dégradés en 2019 par rapport à 2018, et donc avant la crise sanitaire. Toutefois, le compte administratif 2021 transmis par l'ordonnateur à l'appui de sa réponse aux observations provisoires montre que, sous réserve de fiabilité des comptes et d'une analyse à mener des facteurs de cette reprise et de leur pérennité, les principaux soldes de gestion se sont améliorés en 2021.

6.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont connu une hausse de 13,1 % entre 2016 et 2020, principalement portée par l'augmentation des ressources fiscales propres.

Tableau n° 10 : Evolution des produits de gestion

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. 2020/2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	59 945 437	61 974 958	64 971 662	65 708 479	66 323 984	10,6 %
+ Fiscalité reversée (AC, FNGIR, FPIC)	-25 613 756	-25 250 322	-25 261 931	-25 365 488	-25 401 978	- 0,8 %
= Fiscalité totale (nette)	34 331 681	36 724 636	39 709 731	40 342 991	40 922 006	19,2 %
+ Ressources d'exploitation	4 203 977	3 805 052	4 361 304	4 783 394	5 587 478	32,9 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	13 012 518	12 213 982	12 113 786	11 855 663	11 803 558	- 9,3 %
= Produits de gestion	51 548 176	52 743 671	56 184 821	56 982 048	58 313 043	13,1 %

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

6.1.1.1 La fiscalité

✓ *Les ressources fiscales propres*

Les ressources fiscales propres (+ 10,6 % sur la période examinée) sont principalement constituées, d'une part, des impôts locaux (taxe d'habitation et taxes foncières pour plus de 29,2 M€ en 2020, cotisation foncière des entreprises (CFE) pour plus de 6,3 M€, taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pour plus de 1,2 M€) et, d'autre part, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (plus de 25 M€).

Compte tenu de la permanence des taux pratiqués sur l'ensemble de la période (en application du « pacte informel » noué entre communes-membres), la dynamique observée est exclusivement liée à la dynamique des bases.

S'agissant des impôts locaux, on note plus particulièrement la bonne dynamique de la CFE¹³⁶ (près de 20 % d'augmentation de son produit entre 2016 et 2020), portée par l'attractivité de certaines ZAE (parc Aroma Grasse, zones de l'Argile et du Tiragon à Mouans-Sartoux ou de la Festre à Saint-Cézaire).

Pour ce qui concerne la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, elle relève d'un régime de zonage¹³⁷, avec cinq taux différenciés en fonction la zone géographique considérée (taux « ex-CCMA », taux « ex-CCTS », outre trois taux distincts selon les communes de l'ex-CAPAP). Ces derniers, inchangés depuis 2014, ont été repris des anciens EPCI fusionnés.

Tableau n° 11 : Taux de TEOM pratiqués sur le territoire de la CAPG depuis 2014

<i>Communes / zones géographiques</i>	<i>Taux de TEOM pratiqué</i>
<i>Mouans-Sartoux (zone 2)</i>	10,28 %
<i>« Ex-CCTS » (zone 4)</i>	12,88 %
<i>Auribeau-sur-Siagne, La Roquette-sur-Siagne, Pégomas (zone 1)</i>	16,18 %
<i>« Ex-CCMA » (zone 5)</i>	16,50 %
<i>Grasse (zone 3)</i>	18,73 %

Source : CRC, à partir des informations fournies par la CAPG.

Les taux varient ainsi de 10,28 % pour la commune de Mouans-Sartoux jusqu'à 18,73 % pour la commune Grasse dont les bases supérieures à 70 M€ sont également les plus élevées. Le taux moyen qui en découle (près de 15 %) est trois à cinq points supérieur aux moyennes départementale, régionale et nationale (respectivement 11,82 %, 11,31 % et 9,9 %). En moyenne, cette taxe a généré près de 25 M€ de recettes annuelles sur la période examinée, soit près de 40 % des ressources fiscales de chaque exercice. S'y ajoute, à hauteur de 1,3 M€ en 2020, la redevance spéciale destinée à financer l'élimination des déchets d'entreprises assimilables aux déchets ménagers.

¹³⁶ Son taux de 29,22 % en 2020 est cohérent avec les données moyennes départementales (27,80 %) et régionales (30,35 %).

¹³⁷ Cf. 1^{er} alinéa du 2 du 1636 B undecies du code général des impôts.

Les montants susvisés ne révèlent pas, *a priori*, un surfinancement du service, dans la mesure où, sous réserve de la fiabilité des indications y reportées, l'état de répartition de la TEOM (annexe A7.3.1 au compte administratif) montre qu'en 2020, le léger excédent constaté ne représente qu'un très faible pourcentage des dépenses¹³⁸. Ils sont en revanche de nature à questionner, d'une part, le poids de ces dernières (cf. plus loin sur les charges liées au marché de collecte des ordures ménagères et les cotisations aux syndicats gestionnaires du traitement) et, d'autre part, la capacité de la CAPG à faire converger des taux simplement reproduits à l'identique depuis 2014.

Sur ce dernier point, il est rappelé que le zonage doit correspondre à des modalités distinctes en termes de réalisation du service et de coût, sur la base de critères physiques (fréquence, proximité, modalités de ramassage, etc.). L'objectif intercommunal est celui, en tout état de cause, d'une convergence progressive de la fiscalité vers un taux unique. Or, si l'on peut aisément comprendre que le taux pratiqué sur le territoire de l'ex-CCMA ait été plus élevé (collecte de longue distance, de surcroît dans des conditions très difficiles en hiver), la différence marquée de taux entre les communes limitrophes de Grasse et de Mouans-Sartoux malgré des conditions de service semblables¹³⁹ est plus délicate à admettre.

Enfin, la CAPG perçoit, en qualité d'autorité organisatrice de la mobilité, le versement mobilité » (ex-versement transport) perçu auprès des employeurs de plus de 10 salariés (produit transféré en quasi-totalité au budget annexe de la régie des transports Sillages, hors « majoration TSCP » conservée par le budget principal). Il a représenté plus de 9,55 M€ en 2020 (contre 10,48 M€ en 2019).

Le taux appliqué par la CAPG, constant depuis sa création au 1^{er} janvier 2014, a été repris à l'identique de l'ancien syndicat mixte homonyme « Sillages ». Il est fixé à 1,75 % décomposé comme suit : taux de base légal de 1 % au titre du niveau de population regroupée (plus de 100 000 habitants) + 0,05 % au titre de la « majoration intercommunalité » + 0,20 % au titre de la « majoration tourisme » (présence d'une commune touristique sur le territoire) + 0,50 % au titre de la « majoration TCSP » (transports en commun en site propre) ». Sur cette dernière majoration, on doit rappeler qu'aux termes de l'article L. 2333-67 du CGCT : *« Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement destiné au financement des mobilités, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus¹⁴⁰ »*.

D'après une délibération du 8 mars 2012, la majoration « TSCP » était déjà appliquée par l'ancien syndicat mixte depuis 2005 et a été augmentée en dernier lieu de 0,25 point à effet du 1^{er} avril 2012. Le seul projet de TCSP connu était un funiculaire à Grasse. Ce projet n'a jamais vu le jour et il n'a d'ailleurs jamais été repris à son compte par la CAPG.

Après avoir d'abord pris soin de confirmer le taux majoré qui était appliqué par l'ancien syndicat mixte dès le conseil communautaire du 10 janvier 2014, la CAPG a ensuite délibéré le 26 septembre 2014 afin d'*« acter le principe général de réaliser des infrastructures de TSCP sur son territoire et notamment sur les secteurs prioritaires (entre le centre-ville de Grasse et la gare SNCF, le secteur de l'ouest grassois et celui au sud de Grasse) »*.

¹³⁸ On rappelle en effet que, si l'institution de la TEOM n'emporte aucune obligation de créer un budget annexe, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un impôt local dont la recette doit exclusivement servir à financer le service de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés, de telle sorte qu'aucun excédent trop significatif ne saurait être admis. En l'espèce, total des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement : 27,2 M€ ; total des recettes réelles : 28 M€.

¹³⁹ Voir la réponse au questionnaire n° 5, point n° 10.

¹⁴⁰ Hors « majoration EPCI » et « majoration tourisme » qui peuvent continuer de s'ajouter aux taux de base de 1 %.

Cette formulation vague ne vise ainsi aucune décision précise d'investissement¹⁴¹. Un mois plus tard, c'est sur cette base que l'EPCI a confirmé le maintien du taux majoré de 1,75 % (délibérations du 24 octobre 2014, puis du 6 février 2015).

Aucun projet de TCSP n'a cependant été engagé dans le délai de cinq ans. Ce n'est que très récemment, par une délibération du 1^{er} avril 2021, prise en réponse à un appel à projet de l'Etat et « *confirmant* » la délibération précitée du 26 septembre 2014, qu'un projet de bus à haut niveau de service (BHNS) entre la gare SNCF de Grasse et le centre-ville de Mouans-Sartoux - non explicitement prévu en 2014 - a été approuvé. Après lancement des études préalables à la toute fin 2021, le début effectif des travaux n'est envisagé qu'à l'horizon 2025/2026¹⁴².

L'ensemble de ces éléments tend à caractériser la simple perpétuation de la « majoration TCSP » héritée du syndicat mixte Sillages en 2014, en l'absence pour la CAPG de projets d'infrastructures déterminés et, par voie de conséquence, de tout commencement d'exécution de travaux au terme de huit années d'existence. Dans ces conditions, l'application du taux majoré de 0,5 point apparaît au minimum irrégulière à partir de 2019, et elle est même sujette à caution *ab initio*.

✓ ***La fiscalité reversée***

Les transferts de compétences intervenus au cours de la période examinée 2016-2020 n'ont eu que très peu de conséquences sur la fiscalité reversée aux membres de l'EPCI, qui s'est maintenue autour de 25,3 M€ par an (dont une contribution au FNGIR, demeurée constante, de plus de 2,8 M€).

Les compétences les plus significatives récemment transférées, à savoir l'eau et l'assainissement, sont en effet des SPIC ; ceux-ci, par nature équilibrés en recettes et en dépenses, ne peuvent donner lieu à révision des attributions de compensation. Ces dernières, représentatives du coût des transferts, sont ainsi demeurées quasiment inchangées entre 2017 et 2020 à hauteur de 21,1 M€. Les variations observées au cours de la période récente résultent de corrections mineures soumises à la CLECT au sein de laquelle chaque commune est représentée, dans le cadre de la mise en œuvre de « clauses de revoyure ». L'évaluation du transfert de la compétence « gestion des eaux pluviales », qui a fait l'objet d'une convention de gestion pour l'exercice 2020, reste cependant encore à réaliser.

On rappelle que la CAPG a choisi de prendre en charge l'essentiel du prélèvement au titre du FPIC, dérogeant à la répartition de droit commun qui supposerait qu'elle ne supporte que 35 % environ de la dépense. Même si le taux de prise en charge communautaire diminue d'année en année (passant de 75 % jusqu'en 2016 à 63 % en 2020 et 61 % en 2021), l'augmentation concomitante du montant à répartir porte le prélèvement à plus de 1,4 M€ en 2020 pour l'EPCI.

En revanche et comme déjà indiqué, la CAPG, signataire du contrat de ville, ne verse plus aucune dotation de solidarité communautaire depuis 2015. La dernière délibération votée en 2014¹⁴³, qui fixait la DSC à répartir à 500 K€, renvoyait au pacte financier et fiscal, qui n'a été conclu qu'en 2022, le soin d'organiser les conditions futures de la solidarité.

¹⁴¹Rappelons que l'institution du versement transport, alors qu'aucune décision concernant la réalisation d'une infrastructure de transport n'avait été prise, constitue une méconnaissance de l'article L. 2333-67 du CGCT et donc justifie l'annulation de la délibération instituant ledit versement (CE 29 nov. 2002, *Cité d'agglomération Saint-Etienne Métropole*, req. n° 244727).

¹⁴² Etudes lancées en décembre 2021 et démarrage des travaux en 2025/2026 (cf. mail en réponse de la CAPG en date du 13 décembre 2021).

¹⁴³ Cf. délibération n° DL20141219_434 du 19/12/2014.

Cette solidarité s'organise donc en partie au travers de fonds de concours au bénéfice des communes de l'ex-CCMA afin de les aider à solder d'anciennes délégations de maîtrise d'ouvrage déficitaires, mais sans qu'une véritable politique n'ait pour autant été actée. En tout état de cause, faute de pacte au cours de la période contrôlée, une DSC continuait de s'imposer *a minima* au bénéfice de la commune de Grasse (qui avait encore perçu 220 K€ en 2014). Il est vrai que cette dernière, compte tenu du régime dérogatoire adopté pour le FPIC, voit dans le même temps sa contribution à ce fonds diminuée de plus de 320 K€ en 2020¹⁴⁴.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui mesure le rapport entre la fiscalité levée par l'EPCI et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et groupements et qui constitue un indicateur du niveau de compétences exercées, est de 0,35. Il traduit un niveau d'intégration encore perfectible (la moyenne des groupements à fiscalité propre de même nature n'est certes guère plus élevée à 0,37)¹⁴⁵.

6.1.1.2 Les ressources d'exploitation et les ressources institutionnelles

Les recettes tirées des prestations de services étant restées globalement stables autour de 2,75 M€ chaque année depuis 2016, le second facteur qui explique l'évolution globale des produits de gestion est la hausse très significative des remboursements de frais de personnels mis à disposition des communes membres, d'autres organismes ou des budgets annexes (comptes 7084). Ces produits sont passés de 0,7 M€ en 2016 à près de 2 M€ en 2020 (+ 188 %).

Cette hausse, en réalité très marquée entre 2019 et 2020, est largement imputable à la prise en charge de la compétence eau et assainissement (+ 903 K€ de remboursements en provenance des trois nouveaux budgets annexes¹⁴⁶). Au cours des trois derniers exercices 2018 à 2020, les mises à disposition de personnels auprès des communes-membres n'en ont pas moins représenté une recette annuelle moyenne non négligeable (environ 780 K€).

Le gain obtenu en matière de ressources d'exploitation (+ 1,38 M€ entre 2016 et 2020) a été pratiquement annulé par la baisse concomitante des ressources institutionnelles (- 1,21 M€). La diminution drastique de la dotation globale de fonctionnement (stabilisée autour de 7,6 M€ depuis 2018 alors qu'elle était encore de 8,8 M€ en 2016), très faiblement compensée par ailleurs par d'autres dotations ou participations, explique quasiment à elle seule cette évolution (- 1,22 M€). La dynamique des produits de gestion repose donc finalement entièrement sur la fiscalité.

6.1.2 Les charges de gestion

Entre 2016 et 2020, les charges de gestion ont augmenté un peu plus rapidement (+ 14,1 %) que les produits du même type (+ 13,1 %), avec une nette accélération à partir de 2018, que la crise sanitaire de 2020 ne peut donc que partiellement expliquer. Cette évolution appelle à la vigilance, d'autant que les données chiffrées fournies par l'ordonnateur à l'appui de sa réponse aux observations provisoires, confirmées par le compte de gestion, montrent que les charges de gestion ont atteint 56,6 M€ en 2021 (soit + 4,2 M€ par rapport à 2020).

¹⁴⁴ Cf. délibération DL2020_059 du 23/07/2020 relative au FPIC 2020.

¹⁴⁵ Source : Document de valorisation financière et fiscale 2020.

¹⁴⁶ La régie Sillages dispose de son propre personnel qu'elle rémunère directement.

Tableau n° 12 : Evolution des charges de gestion

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. 2020/2016
Charges à caractère général	11 620 070	11 978 869	13 144 309	13 585 862	14 019 438	20,6 %
+ Charges de personnel	16 249 905	17 457 547	17 306 015	17 969 132	18 887 479	16,2 %
+ Subventions de fonctionnement	6 577 211	6 031 027	5 630 878	6 013 650	5 852 298	- 11,0 %
+ Autres charges de gestion	11 482 016	11 036 204	10 685 956	11 840 017	13 641 636	18,8 %
= Charges de gestion	45 929 203	46 503 647	46 767 158	49 408 661	52 400 851	14,1 %

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

6.1.2.1 Les charges à caractère général

Le sous-détail des charges à caractère général, passées de 11,6 M€ en 2016 à plus de 14 M€ en 2020, montre le poids tout particulier des charges inscrites aux comptes 611 et liées aux « *contrats de prestations de services avec des entreprises* » (plus de 9,2 M€ en 2020, soit une augmentation de 38 %).

En 2020, ces dernières sont constituées à hauteur de 8,47 M€ des charges relatives à la gestion des ordures ménagères, et notamment aux marchés passés avec l'entreprise SE ASSAINISSEMENT VEOLIA Propreté (7,4 M€). Les autres postes de charges à caractère général ayant comparativement très peu varié en pourcentage ou en valeur, l'évolution du coût de gestion des ordures ménagères explique donc à elle seule la hausse constatée (et encore faut-il, pour rendre totalement compte de ce coût, ajouter les participations versées aux syndicats mixtes SMED et UNIVALOM pour près de 12 M€).

Tableau n° 13 : Evolution du coût des prestations de services (c/ 611) liées à la collecte des ordures ménagères

2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016-2020	En %
6 115 436	6 289 967	7 795 620	8 287 904	8 470 323	+ 2 354 887	+ 38,5 %

Source : fichier de comptabilité fourni par la CAPG (c/ 611, gestionnaire « Collecte »).

6.1.2.2 Les charges de personnel

Bien que les effectifs soient passés de 400 ETPT en 2016 à 434,1 en 2020, la masse salariale nette des remboursements pour mise à disposition de personnels imputée sur le budget principal n'a progressé que de 8,6 % en cinq exercices, ce qui - compte tenu de la prise en charge de nouvelles compétences, du glissement vieillesse-technicité, de la revalorisation du point d'indice et des mesures catégorielles de revalorisation prises au cours de cette période - traduit un bon pilotage du chapitre 012.

Tableau n° 14 : Budget principal : évolution des charges de personnel nettes des remboursements

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel (rémunérations chargées)	16 249 905	17 457 547	17 306 015	17 969 132	18 887 479	3,5 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	693 369	661 839	684 508	1 198 116	1 996 828	19,0 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD (communes membres, autres organismes et, pour 2020, budgets annexes eau et assainissement)	15 556 536	16 795 708	16 621 507	16 771 016	16 890 651	2,3 %

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

Les dépenses de rémunérations directement prises en charge au chapitre 012 du budget annexe de la régie des transports Sillages ne montrent également aucune inflation significative au cours de la période contrôlée¹⁴⁷. Elles sont même en décline, passant de 780 K€ en 2016 à moins de 710 K€ en 2019 et 2020 (agents administratifs partis et non remplacés, sans impact sur le niveau du service de transport).

Un gisement d'économies apparaît au travers de la mise en conformité de la durée du temps de travail dans la mesure où, en sus des 25 jours de congés annuels et des 8 jours fériés prévus par la loi, les agents ont bénéficié chaque année de « jours de pont » constitutifs de jours de congés supplémentaires accordés par le président (4 jours en 2018, 2019 et 2020). Le différentiel avec la durée annuelle légale de travail (1 607 heures) ayant ainsi été de 28 heures pour un agent à temps plein, le surcoût lié au sureffectif peut être évalué à environ 330 K€ par an. Si, au visa de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 qui entend mettre fin à tout régime dérogatoire, le conseil communautaire a délibéré le 16 décembre 2021 pour réviser son protocole d'aménagement du temps de travail à effet du 1^{er} janvier 2022, il reste observé que le précédent protocole prévoyait déjà, d'un point de vue formel, une durée annuelle de 1 607 heures et que les « jours de pont » excédentaires faisaient l'objet d'une simple lettre-circulaire en début d'année. Dans sa réponse, l'ordonnateur assure toutefois la chambre qu'il est désormais définitivement mis fin à la pratique des jours exceptionnels de congés.

6.1.2.3 Les subventions

Les subventions versées aux organismes publics rattachés et aux personnes de droit privé, qui représentaient une dépense de plus de 6,5 M€ en 2016, ont fortement diminué au cours de la période pour s'établir à un peu moins de 5,9 M€ en 2020.

¹⁴⁷ Sources : site Internet de la CAPG, comptes financiers et administratifs 2016 à 2020 mis en ligne.

Cette évolution globale ne doit cependant pas masquer deux éléments significatifs : d'une part, le poids des subventions accordées à deux associations, à savoir l'office de tourisme et le théâtre de Grasse (qui représentaient à elles seules 52 % de l'ensemble des sommes portées au compte 6574 en 2019 et 53,5 % en 2020¹⁴⁸) ; d'autre part, l'allocation d'une substantielle subvention d'équilibre au budget annexe de la régie des transports Sillages (plus de 2,5 M€ en 2020 quoiqu'en forte décline depuis 2016, grâce à la montée en puissance d'autres financeurs qui ont permis de réduire la contribution du budget principal tout en maintenant à un niveau constant d'environ 3,5 M€ la recette « subventions » de la régie).

Tableau n° 15 : Evolution des trois principaux postes de subventions imputés aux comptes 657

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. 2020/2016
Office tourisme de Grasse (c/ 6574)	295 000	295 000	678 218	843 213	813 218	N.S. (compétence prise en 2017)
Théâtre de Grasse (c/ 6574)	780 000	780 000	769 000	846 000	923 000	+ 23 %
Régie Transports Sillages (c/ 657364)	3 580 308	3 053 859	2 637 911	2 629 250	2 558 510	- 16 %

Source : comptes administratifs 2016 à 2020 et comptabilité fournie par la CAPG (chapitre 65).

(4) En outre, une subvention exceptionnelle (portée au compte 67) vient chaque année couvrir le déficit de l'opération d'aménagement de la ZAE Sainte-Marguerite que l'on peut chiffrer au total à près de 5,2 M€¹⁴⁹ - étant entendu que ce déficit n'est plus susceptible d'être couvert par de nouvelles recettes de commercialisation (la quasi-totalité des lots étant vendue depuis 2018, à l'exception de quelques parkings). Cette subvention annuelle, qui abonde le budget annexe du même nom, a été de 500 K€ de 2018 à 2021, qui s'ajoutent aux 3 M€ déjà versés entre 2013 et 2014 (dont 1 M€ par la CAPG). Le même montant de 500 K€ devrait être reconduit en 2022, puis porté à quelque 575 K€ en 2023 avant clôture du budget annexe au 31 décembre de l'exercice.

6.1.2.4 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion (près de 13 M€ imputés au compte 65548 en 2020) sont à plus de 95 % constituées des contributions aux organismes de regroupement auxquels la CAPG adhère (SCoT'Ouest, SICTIAM, SMED, UNIVALOM, SMIAGE, etc.).

¹⁴⁸ Soit 3,24 M€. L'ordonnateur précise dans sa réponse que l'exercice 2020 de crise sanitaire a été marqué par une augmentation ponctuelle de la subvention versée au théâtre.

¹⁴⁹ Cf. bilan financier de l'opération transmis par la CAPG. Chiffre hors hôtel d'entreprises soustrait de la ZAE en 2016 (« rachat » du bien par le budget principal) pour devenir une opération à part entière.

Ces dernières ont plus particulièrement augmenté en fin de période, notamment entre 2019 et 2020 (+ 16,7 % entre ces deux exercices, soit + 1,86 M€), à la faveur de la très forte hausse de la cotisation versée au syndicat mixte d'élimination des déchets SMED (+ 1,63 M€). Cette augmentation est imputée aux conditions financières du nouveau marché de traitement récemment passé par le syndicat.

Si l'on y agrège les sommes également versées au syndicat mixte UNIVALOM et celles portées au compte 611 (cf. *supra*), les dépenses externalisées exposées en matière de déchets ont représenté au minimum près de 14,4 M€ en 2020, soit plus de 27 % du total des charges de gestion.

Tableau n° 16 : Subventions versées par la CAPG aux syndicats chargés du traitement des ordures ménagères

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. %
Contributions aux organismes de regroupement	10 873 630	10 353 672	9 967 801	11 135 781	12 994 071	+ 19,5 %
<i>Dont UNIVALOM (traitement des déchets de Mouans-Sartoux)</i>	<i>926 140</i>	<i>867 838</i>	<i>949 402</i>	<i>1 098 751</i>	<i>1 092 261</i>	<i>+ 18 %</i>
<i>Dont SMED (traitement des déchets des 22 autres communes)</i>	<i>9 257 139</i>	<i>8 843 550</i>	<i>8 492 165</i>	<i>9 322 843</i>	<i>10 951 670</i>	<i>+ 18 %</i>

Source : comptes administratifs et comptabilité fournie par la CAPG (chapitre 65).

6.1.2.5 Les charges d'intérêt et les pertes de change

Dans le contexte conjoncturel très favorable de baisse des taux d'intérêts, ce poste de charges est en constante décroissance depuis 2016, passant de 770 K€ en 2016 à moins de 420 K€ en 2020 (soit seulement 0,8 % du total des charges courantes de l'exercice). Le taux d'intérêt apparent de 0,7 % en 2020 témoigne de la sortie des emprunts toxiques en 2014/2015 (période où il excédait encore 5 %). Il est sensiblement le même (0,8 %) au plan consolidé (tous budgets de l'EPCI confondus).

6.1.3 L'excédent brut de fonctionnement (EBF), la capacité d'autofinancement (CAF) et le résultat de fonctionnement

Après une embellie en 2018, l'EBF s'est nettement dégradé en 2019 et 2020 compte tenu de l'accélération du mouvement d'augmentation des charges.

Tableau n° 17 : Evolution de l'EBF

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	51 548 176	52 743 671	56 184 821	56 982 048	58 313 043
- Charges de gestion	45 929 203	46 503 647	46 767 158	49 408 661	52 400 851
= Excédent brut de fonctionnement	5 618 972	6 240 024	9 417 662	7 573 386	5 912 192

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

Suivant la même trajectoire, la CAF brute a retrouvé en 2020, année de crise sanitaire, son plus bas niveau de 2016. Cette évolution s'est faite malgré l'amélioration du déficit du résultat financier, étant souligné que le fonds de soutien de l'Etat y pourvoit largement avec l'apport, chaque année depuis 2015, de plus de 1,1 M€ du fonds de soutien pour aider à la sortie de l'emprunt toxique hérité de la CAPAP.

Tableau n° 18 : Evolution de la CAF et du résultat de fonctionnement

En €	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	5 164 462	5 686 931	8 820 612	6 589 440	5 216 580
- Dotations nettes aux amortissements	5 336 486	5 460 688	5 577 778	5 187 065	5 538 843
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	165 000	- 165 000
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	34 163	15 491	13 909	10 454	6 615
= Résultat section de fonctionnement	- 137 861	241 734	3 256 743	1 247 829	- 150 648

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

La CAF brute n'a ainsi pas suffi, en 2015 comme en 2020, à couvrir l'annuité d'amortissement. Malgré la probable sous-évaluation de cette dernière (dans la mesure où il a été montré que les comptes d'imputation définitives ne sont pas mouvementés correctement), l'EPCI affiche un déficit de fonctionnement de 151 K€ en 2020 qui rappelle la situation de 2016 (déficit de 138 K€).

Comme indiqué précédemment, les données financières disponibles pour 2021 montrent une amélioration des principaux soldes de gestion lors de cet exercice (EBF, CAF, résultat de fonctionnement), dont il faudrait cependant analyser les facteurs et évaluer la pérennité (notamment en termes de recettes, ordinaires ou exceptionnelles) dans un contexte d'augmentation des charges de gestion, passées de 52,4 M€ en 2020 à 56,6 M€ en 2021.

Dans ce contexte d'instabilité, la CAPG est invitée à dégager de nouvelles économies de charges - voire également, en termes de recettes, à réinterroger sa stratégie fiscale principalement basée jusqu'ici sur le simple pacte informel noué entre élus autour du gel des taux. L'enjeu est de muscler la capacité à investir, afin de renforcer l'action communautaire.

6.2 Le financement des investissements

6.2.1 Les principales dépenses d'équipement

La CAPG a réalisé 29,3 M€ de dépenses d'équipement cumulées entre 2016 et 2020.

Parmi les opérations les plus marquantes, plusieurs sont la reprise de projets initiés par la CAPAP avant la fusion (notamment : hôtel d'entreprises Grasse Biotech ou espace culturel et sportif de La Roquette-sur-Siagne). Quant au plus significatif des projets en cours, à savoir « Grasse Campus », l'initiative de l'opération revient à la commune de Grasse (cf. *supra*). De fait, les choix « autonomes » de la CAPG en matière de dépenses d'équipement ont principalement porté sur la mise en place de structures de proximité (ex : relai des assistants maternels de Spéracédès dans le cadre de compétence « action sociale »), sur des travaux de gros entretien du patrimoine transféré et de voirie dans les parcs d'activité, ainsi que sur la mise en place d'équipements de maillage du territoire (transports, collecte des ordures ménagères)¹⁵⁰.

Plus largement, les dépenses d'investissement se sont traduites par l'allocation de subventions d'équipement imputées sur les comptes 204. Une bonne part de ces subventions est versée, depuis 2015, au SICTIAM (475 K€ en 2020) pour le déploiement de la fibre sur le territoire de la CAPG et, depuis 2018, à UNIVALOM (186 K€ en 2020) - étant noté pour ce dernier que la CAPG vient ici aux droits de la seule commune de Mouans-Sartoux.

De fait, hors le cas des fonds de concours les plus importants qui ont procédé, en début de période contrôlée, de la reprise des obligations de l'ex-CAPAP (cf. *supra*), les aides à l'équipement des communes-membres imputées au compte 2041412 ont été très modestes (0 euro en 2018, 10 000 € en 2019 et 12 100 € en 2020¹⁵¹).

6.2.2 Le financement propre disponible

Compte tenu de la faiblesse de l'autofinancement et de l'augmentation continue de l'annuité de dette à rembourser, la CAPG a été contrainte de financer ses dépenses d'équipement en ayant recours à de nouveaux emprunts ou en puisant dans son fonds de roulement.

Ainsi, le niveau des fonds propres disponibles de la CAPG pour financer ses dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) a fait globalement apparaître, sur la période 2016-2020, un besoin de financement de 12,8 M€, qui n'a pu être satisfait qu'avec la souscription de nouveaux emprunts à hauteur de 14,4 M€, le solde étant destiné à la reconstitution du fonds de roulement (+ 2,6 M€). Le besoin de financement des dépenses d'investissement équivaut ainsi à plus du quadruple des communautés d'agglomération de France (18 €/habitant, contre 4 €/habitant en moyenne).

¹⁵⁰ Il est rappelé que, dans ses documents budgétaires, la CAPG n'individualise aucune opération d'équipement, ce qui ne permet pas de suivre aisément les réalisations menées.

¹⁵¹ Source : comptabilité fournie par la CAPG (dépenses sur comptes 204).

Tableau n° 19 : Le financement des investissements

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2016 à 2020
CAF brute	5 164 462	5 686 931	8 820 612	6 589 440	5 216 580	31 478 025
- Annuité en capital de la dette	2 738 609	3 130 298	3 493 380	3 587 973	3 797 278	16 747 538
= CAF nette ou disponible (A)	2 425 853	2 556 633	5 327 231	3 001 468	1 419 302	14 730 487
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 696 792	253 889	493 921	217 468	629 288	3 291 358
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	452 815	1 819 524	1 322 542	2 593 935	1 027 926	7 216 743
+ Produits de cession	51 926	198 600	376 724	16 800	475 140	1 119 190
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	2 201 533	2 272 013	2 193 188	2 828 203	2 132 354	11 627 292
= Financement propre disponible (A + B)	4 627 386	4 828 646	7 520 419	5 829 671	3 551 657	26 357 778
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 470 770	6 185 317	4 288 371	7 773 268	6 617 393	29 335 118
- Subventions d'équipement versées (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation (c/ 204)	1 167 339	2 107 203	1 401 713	652 366	1 629 797	6 958 418
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	201 925	1 139 999	0	499 999	0	1 841 923
- Participations et inv. financiers nets	26 787	6 937	2 098	-152 442	-4 204	- 120 824
+/- Variation autres dettes et cautionnements	223 109	223 953	228 328	237 459	241 102	1 153 950
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 462 544	- 4 834 762	1 599 910	- 3 180 980	- 4 932 431	- 12 810 807
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	1 386 070	-560 021	721 944	-254 140	-329 678	964 175
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 76 474	- 5 394 783	2 321 853	- 3 435 119	- 5 262 108	- 11 846 632
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 431 200	6 017 200	1 000 000	3 000 000	3 000 000	14 448 400
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 354 726	622 417	3 321 853	- 435 119	- 2 262 108	2 601 768

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

6.3 La situation bilancielle

6.3.1 La dette

Si les dépenses d'équipement ont été majoritairement financées par l'emprunt, l'encours global de dette supporté par le budget principal n'a pas augmenté (il est passé de 60,2 M€ en 2016 à 58,6 M€ en 2020), dans la mesure où le montant du remboursement a toujours été - sauf en 2017 - supérieur à celui des nouveaux emprunts contractés. De même, au 31 décembre 2020, la totalité de la dette est classée en position « A-1 », témoignant de la sortie de l'emprunt structuré d'un montant initial de 7,7 M€ qui avait été souscrit par la CAPAP en 2011 sur une durée de 27 ans. Cette opération de désensibilisation, qui a bénéficié de l'aide du fonds de soutien de l'Etat pour plus de 15,5 M€, a conduit à la conclusion de trois nouveaux prêts pour un montant total de plus de 31 M€.

L'encours de la dette contractée par la CAPG (retraitée du fonds de soutien) représente 493€/ habitant en 2020, contre 348 €/habitant pour la moyenne des communautés d'agglomération. Au regard du profil d'amortissement des emprunts, l'annuité de la dette ne pourrait commencer à diminuer qu'à l'horizon 2028 - en supposant toutefois que l'EPCI ne contracte pas de nouvel emprunt d'ici là, ce qui paraît improbable compte tenu des faibles économies de gestion qu'il paraît en mesure de dégager et des investissements qu'il prévoit de mettre en œuvre.

La capacité de désendettement de la CAPG était de 11,2 ans¹⁵² en 2020 (ratio en constante dégradation depuis 2018), ce qui milite en faveur d'un plan de restauration de la CAF puisque le seuil d'alerte est de 12 années.

6.3.2 Le fonds de roulement (FR), le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie

Le fonds de roulement, après un léger redressement au cours des années 2018-2019, est presque revenu à son niveau de début de période. Il a atteint 3,7 M€ en 2020, ce qui ne représente que 25 jours de charges courantes (et 57 €/habitant contre 81 €/habitant en moyenne pour les EPCI de même nature). Cette situation est génératrice de tensions de trésorerie - à moins que le besoin en fonds de roulement ne soit significativement négatif. Il est rappelé que la modeste reconstitution du fonds de roulement s'est opérée grâce à un recours à l'emprunt supérieur au besoin de financement global des exercices contrôlés (+ 2,6 M€ sur la période).

L'analyse du besoin en fonds de roulement (BFR) - qu'il n'est pas utile de retraiter de l'aide du fonds de soutien dans la mesure où les soldes des comptes 441 et 487 se neutralisent pour son calcul - montre un point de difficulté dans la chaîne de recouvrement de la recette. Ainsi, le BFR de gestion apparaît systématiquement positif, tout au long des exercices 2017-2020, l'exercice 2020 affichant une situation particulièrement dégradée en matière de recouvrement des créances, aboutissant à un BFR anormalement positif de 1,4 M€. Le BFR global ne couvre ainsi pas un seul jour de charges courantes, ce qui place la CAPG dans une difficulté de trésorerie.

Tableau n° 20 : Evolution du BFR entre 2016 et 2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020
+ Redevables et comptes rattachés	1 923 087	2 243 152	2 712 461	2 187 263	2 665 461
<i>Dont redevables</i>	426 095	677 502	646 752	749 201	948 147
- Encours fournisseurs	2 089 444	1 464 289	1 841 832	1 628 453	1 229 420
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	181 841	159 679	141 071	152 272	118 894
= BFR de gestion	-166 357	778 863	870 629	558 810	1 436 041
- Dettes et créances sociales	3 941	41 259	44 241	300	4 069
- Dettes et créances fiscales	- 293 431	- 752 184	- 299 282	- 254 456	- 282 219
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	- 12 490 234	- 11 961 677	- 9 397 579	- 8 426 233	- 9 008 340
- Autres dettes et créances	11 812 715	13 677 245	10 653 816	10 092 436	10 805 370
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)</i>	114 085	31	173	123	94 144
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)</i>	1 035 813	424 359	744 448	567 215	1 720 996
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)</i>	60 092	35 603	21 990	75 536	103 990
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)</i>	1 616 860	447 641	1 528 354	856 973	1 708 102
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	- 1 268 631	781 538	- 108 834	- 96 133	1 999 558
= Besoin en fonds de roulement global	800 652	- 225 779	- 130 567	- 853 238	- 82 839
<i>En nb de jours de charges courantes</i>	6,3	- 1,8	- 1,0	- 6,2	- 0,6

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

¹⁵² En cours de dette du budget principal au 31 décembre 2020 : 58,6 M€ ; CAF brute : 5,2 M€.

Compte tenu de la modicité du FR et du BFR, la trésorerie de la CAPG représentait au 31 décembre 2020 moins d'un mois de charges courantes (26 jours), ratio insuffisant qui explique la souscription d'une ligne de trésorerie de 1 M€. Même si le coût d'une telle ligne est actuellement faible, la CAPG devrait engager un plan d'action permettant de recouvrer ses créances dans des délais plus resserrés afin de se doter d'une trésorerie apte à pourvoir, sans tension, au règlement de ses dépenses courantes.

Tableau n° 21 : Evolution de la trésorerie

Au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	2 326 906	2 949 323	6 362 160	5 927 041	3 664 932
- Besoin en fonds de roulement global	800 652	- 225 779	- 130 567	- 853 238	- 82 839
=Trésorerie nette	1 526 254	3 175 102	6 492 727	6 780 279	3 747 771
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	11,9	24,6	50,0	49,6	25,9

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

On peut souligner que les opérations pour compte de tiers (délégations de maîtrise d'ouvrage au bénéfice des communes-membres) participent de ces difficultés de trésorerie (à hauteur de près de 1 M€ au 31 décembre 2020)¹⁵³.

¹⁵³ Au 31 décembre 2020 : balance compte 4581 : 9 793 391 € ; balance compte 4582 : 8 818 679 € (source : compte de gestion).

ANNEXES

Annexe n° 1. Structures syndicales auxquelles adhère la CAPG au 1 ^{er} janvier 2021	74
Annexe n° 2. Mutualisations entre la commune de Grasse et la CAPG dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace (chiffres 2020).....	75
Annexe n° 3. Bilan du schéma de mutualisation des services	76

Annexe n° 1. Structures syndicales auxquelles adhère la CAPG au 1^{er} janvier 2021

Nom du groupement	Nature juridique	Date de création de l'EPCI	Date d'adhésion de la CAPG	Population
<i>SM chargé d'élaborer, approuver, suivre et réviser le SCOT de l'Ouest des Alpes-Maritimes</i>	SMF	03/06/2008	03/06/2008	262222
<i>SI des eaux du Foulon</i>	SMF	16/11/2016	01/01/2020	282588
<i>SI d'eau du Barlet</i>	SMF	11/01/1955	01/01/2020	112047
<i>SI des trois vallées (vallée de la Lane et des plaines de l'Autre et de Rieutort)</i>	SMF	07/04/1959	01/01/2020	282588
<i>SI des communes alimentées par les canaux de la Siagne et du Loup (SICASIL)</i>	SMF	19/12/2019	01/01/2020	204109
<i>SM d'élimination des déchets (SMED)</i>	SMO	08/12/2005	08/12/2005	998159
<i>SM d'aménagement et de gestion du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur</i>	SMO	21/12/2007	21/12/2007	838151
<i>SM pour la valorisation des déchets UNIVALOM</i>	SMO	31/12/2013	31/12/2013	442596
<i>SM pour les inondations, l'aménagement et la gestion des eaux Maralpin</i>	SMO	16/12/2016	01/01/2017	1257396
<i>SM d'ingénierie pour les collectivités et territoires innovants des Alpes-Méditerranée (SICTIAM)</i>	SMO	01/09/1989	01/09/1989	2373803
<i>SM des stations de Gréolières et de l'Audibergue (SMGA)</i>	SMO	11/05/2004	01/06/2004	282588
<i>Pôle métropolitain Cap Azur (Côte - Alpes Provence)</i>	PM	22/06/2018	01/07/2018	452429

Source : BANATIC (SMO = syndicat mixte ouvert ; SMF = syndicat mixte fermé ; PM = pôle métropolitain).

Annexe n° 2. Mutualisations entre la commune de Grasse et la CAPG dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace (chiffres 2020)

	Service (année de mise en place)	Nombre d'agents et fonctions occupées	Modalités de facturation / Produits encaissés en 2020
<u>Services Communs</u> (Article L. 5211-4-2 du CGCT)	Instruction des autorisations d'urbanisme (2015) Service mutualisé entre 17 communes (dont ville-centre)	8 agents en moyenne depuis 2017, dont 7 instructrices	Gratuité
	Planification urbaine (2018) Service mutualisé entre 5 communes (dont ville-centre)	2 agents jusqu'en 2020, 1 seul en 2021	Prix journalier (175 €) x nb de jours travaillés Produit 2020 pour la CAPG : 11 900 €
<u>Mise à disposition de service</u> (Article L5211-4-1. III du CGCT)	Aménagement et foncier (2018) Service mutualisé exclusivement avec ville-centre et faisant l'objet d'une facturation au prorata du temps de travail estimé	Responsable chargée d'études (60 % du coût de l'agent facturés à Grasse)	Coût salaire annuel chargé x % temps de travail Produit 2020 pour la CAPG : 108 491 €
		Responsable service (45 % facturés)	
		Assistante direction (10 % facturés)	
		Assistante direction (40 % facturés)	
		Assistant chargé d'études (40 % facturés)	
		DGA/Aménagement et cadre de vie (15 % facturés)	

Source : CRC, à partir des rapports d'activité et des réponses fournies par la CAPG.

Annexe n° 3. Bilan du schéma de mutualisation des services

Services	Objectifs du schéma 2014/2020	Bilan/Réalisation
Moyens généraux		
Commande publique	<u>Mutualisation en cours.</u> Poursuite, formalisation des missions, analyse et consolidation des besoins des communes en vue d'une étude d'extension des missions du service concerné (passation, rédaction, analyse, assistance à la maîtrise d'ouvrage, conseil en procédure)	Service utilisé par les petites et moyennes communes : - offre d'ingénierie technique de la CAPG au profit des communes /conseils (de manière informelle en réponse aux demandes des communes) sur les procédures à suivre ; - assistance technique, juridique et financière. Service d'ingénierie locale donne les moyens aux communes de maîtriser, étape après étape, le montage et la mise en œuvre de leurs projets. Délégations de maîtrise d'ouvrage.
Systèmes d'information	<u>Expérimentation avec Peymeinade en cours.</u> Développement des missions d'assistance et expertise avec les communes intéressées.	Maintenance, assistance et dépannage informatique et téléphonie + missions supplémentaires sur demande. - remise à niveau des installations informatiques et applications des petites et moyennes communes ; - déploiement rapide du télétravail et maintien du service support à l'utilisateur pendant les 2 confinements. Service commun : CAPG + 6 communes/missions de base (Cabris, Spéracèdes, Peymeinade, La Roquette-sur-Siagne, Saint-Vallier-de-Thiery, St Cézaire).
SIG Système d'information géographique	<u>Mutualisation en cours (à la CAPAP)</u> Formalisation de l'existant et réflexion en vue d'une extension aux communes intéressées (développement d'outils personnalisés, production de documents cartographiques).	La mention SIG a été retirée des statuts (ex-compétence de la CAPAP). Le service est progressivement étendu à toutes les communes uniquement en complément d'autres missions mutualisées : aménagement, planification, instruction, eau et assainissement mais aussi cartographie des équipements, des cimetières.... En revanche, mutualisation de la production graphique (production de plans et de dessins) différente du SIG, entre la commune de Grasse et la CAPG (assistance ponctuelle, mutualisation ascendante). La commune de Saint Cézaire est intéressée, projet en cours d'évaluation)
Finances	Recherche de financements extérieurs pour les communes intéressées. Assurer les missions d'expertise, veille sur les financements, montage des dossiers, évaluation et contrôle.	- observatoire fiscal (fiabilisation des bases) : mise en commun d'un outil informatique et des études réalisées par le consultant FININDEV avec 4 communes (La Roquette-sur-Siagne, Peymeinade, Saint Vallier de Thiery et Saint-Cézaire sur Siagne). Partenariat avec la DGFIP visant à faciliter la remontée d'informations pour la mise à jour des bases fiscales ; - service contrôle de gestion : convention d'assistance ponctuelle, entre la commune de Grasse et la CAPG (mutualisation ascendante) ; maintenant service à la CAPG, aide au transfert de l'eau et l'assainissement ; - recherche de financements extérieurs européens (partiellement réalisée) : convention d'assistance ponctuelle avec la commune de Grasse terminée, projet de développement car 13 communes sont intéressées. A ce jour, aide et conseil aux communes de manière informelle ; - gestion administrative et financière/exécution comptable et financière : convention d'assistance ponctuelle pour 6 communes (St Auban, Gars, Amirat, Peymeinade, St Cézaire, Andon).

Archives	<i>Réflexion sur les besoins des communes (archives administratives ou patrimoniales).</i>	Abandon car ne fait plus partie des besoins des communes qui sont assistées par le centre de gestion (CDG).
RH	<i>Médecine préventive et professionnelle. Réflexion et conditions de faisabilité sur la GPEC¹⁵⁴, centralisation des demandes de formation avec CNFPT¹⁵⁵, plan de formation, pool de remplaçants en RH.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - la mutualisation de la médecine préventive est abandonnée car difficulté dans le recrutement d'un médecin du travail (celui mutualisé entre la CAPG et la commune de Grasse étant parti). Le CDG répond aux besoins ; - les autres projets sont abandonnés car les communes ne sont plus demandeuses.
Juridique	<i>Réflexion et analyse des besoins et conditions de faisabilité, réalisation des <u>actes de cessions/acquisitions</u> sous forme administrative, économiser les frais notariés.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - rédaction des actes de cessions et d'acquisition en forme administrative non mis à l'étude ; - assistance et conseil juridique sur dossiers complexes pour les communes du Haut Pays dans le cadre de procédure de péril imminent (Saint Auban et Briançonnet).
Aménagement du territoire et cadre de vie		
Energie	<i>Actions de mutualisation pour conseil en énergie avec les communes intéressées ; renforcement du service climat air énergie existant avec la cellule énergie de Grasse.</i>	- conseil en énergie partagé à l'étude mais non réalisé, en attente des réponses des communes (sauf celles de Grasse et de Mouans-Sartoux qui disposent déjà d'un CEP).
Aménagement	<i>Actions et expertises en cours. Réactualisation de l'existant, élargissement aux communes intéressées.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aménagement et foncier : objectif de départ : mutualiser les missions de production d'actes d'acquisitions/ des cessions en la forme administratives + établir les actes et procéder à la publication foncière. A ce jour les mutations foncières de CAPG ne sont plus gérées par le juridique mais par le service planification /mutations foncières. - planification urbaine service commun avec 5 communes (Grasse, Amirat, Gars, Collongues et les Mujouls) ; ex : élaboration des 4 cartes communales en voie d'achèvement.
Autorisation droit des sols	<i>Expertises pour les communes en matière d'instruction. Poursuite et réflexion sur le fonctionnement et l'organisation.</i>	Création du service <u>Instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme</u> , service commun pour 17 communes.
Accessibilité personnes handicapées	<i>Réflexion et étude de faisabilité avec les communes intéressées, assistance et conseil.</i>	Pas de demande des communes.
Parc automobile	<i>Maintenance et réparation par le service parc auto de la VDG. Réflexion sur l'élargissement de cette action.</i>	Bientôt mis à l'étude.
Développement qualité de vie, solidarité		
Divers		
Portail collaboratif	<i>Mise en réseau d'un lieu ressource pour un partage d'informations à portée générale/réglementaire, une base de données, modèles d'actes.</i>	Non prioritaire et non programmé à l'étude.
Matériels	<i>Réflexion et identification des besoins pour une mise en place de partage de matériels (acquis ou loués) avec les communes intéressées ; inventaire et recensement.</i>	Non prioritaire et non programmé à l'étude.
Fourrière	<i>Réflexion et analyse des besoins pour une fourrière animale et une fourrière de véhicules avec les communes intéressées.</i>	Abandonné car les communes ne sont plus demandeuses.

(Sources : documents et réponses CAPG)

¹⁵⁴ Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

¹⁵⁵ Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

**RÉPONSE DE MONSIEUR JÉRÔME VIAUD
PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE GRASSE (CAPG)**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE
DES COMPTES ET DE LA GESTION
DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU
PAYS DE GRASSE (CAPG)**



**Pays
de
Grasse**
communauté
d'agglomération

Chambre Régionale des Comptes
Provence - Alpes - Côte d'Azur

du - 5 SEP 2022

Accusé de réception en préfecture
006 21060698-20230228-2023-04-DE
Date de télétransmission : 01/03/2023
Date de réception préfecture : 01/03/2023

N° 724
Courrier Arrivée

Chambre régionale des comptes
La Présidente de la deuxième section
Madame Marie-Agnès COURCOL
A l'attention de Mme Bérénice FATELA
17 rue de Pomègues
13295 MARSEILLE Cedex08

Fait le 29/08/2022
A Grasse

Réf. : 22174

Dossier suivi par : Marc FACCHINETTI

Contact : mfacchinetti@paysdegrasse.fr
- 04 97 01 12 71

Objet : Réponse à votre notification du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse

Envoi RAR N° : 1A 189 158 5512 7

Madame la Présidente,

En réponse à votre notification du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse reçu le 2 août 2022, je vous prie de bien vouloir trouver dans le document joint en annexe notre réponse.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.



Le Président,

Je.

Jérôme VIAUD
Maire de Grasse

Vice-président du Conseil départemental
des Alpes-Maritimes

ANNEXE

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIF CAPG

(Exercices 2014 et suivants)

Réponses relatives à votre synthèse

Si la collectivité partage certaines des analyses du rapport définitif de la CRC, elle estime en revanche que certains points méritent d'être complétés ou nuancés.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la CAPG a fait face à d'importantes difficultés et contraintes depuis sa création, dont notamment :

- Le caractère hétérogène de son territoire,
- L'héritage des collectivités fusionnées,
- La complexité de la fusion de trois communautés différentes et de la dissolution des syndicats,
- Un vaste chantier d'harmonisation des compétences et services,
- Des baisses très importantes de dotation globale de fonctionnement,
- Des transferts de compétences lourds à mettre en œuvre,
- Une crise sanitaire qui a significativement dégradé les résultats de la collectivité en 2020.

L'affirmation selon laquelle la CAPG ne se serait pas dotée d'outils stratégiques partagés et porteurs d'une vision pour l'avenir nous semble excessive. Tout au contraire, depuis sa création, la CAPG a en effet mis en œuvre un projet politique concerté et partagé, respectueux de l'équilibre des territoires et des volontés communales, basé sur le dialogue et la transparence. Les communes ont ainsi réussi à s'unir autour d'un projet de territoire, alors que seule une courte majorité d'entre elles avaient validé le périmètre de cette nouvelle collectivité et que nombre d'entre elles y étaient même opposées.

Malgré cette absence de consensus politique initial, les élus sont ainsi parvenus à solder les dossiers difficiles hérités des communautés et syndicats tout en développant et mettant en œuvre un nouveau projet de territoire.

Il convient de préciser que le pacte de gouvernance évoqué par le rapport de la Chambre Régionale des Comptes est un outil facultatif et récent (décembre 2019). Notre collectivité n'a d'ailleurs pas attendu la création de ce nouvel outil pour nouer un accord de gouvernance avec ses communes membres, par exemple en ménageant une place importante aux « simples » conseillers municipaux. Le pacte de gouvernance tel qu'il a été adopté en 2022 reprend ce que la collectivité pratiquait depuis plusieurs années.

Nous ne partageons pas non plus l'avis selon lequel un renforcement systématique des compétences à l'échelon intercommunal et une intégration plus poussée (que la CRC mesure par l'amélioration du coefficient d'intégration fiscale) seraient un but en soi pour les intercommunalités. Il nous semble plus important d'exercer, avec un souci de qualité du service public rendu, des compétences pour lesquelles l'échelon intercommunal apporte une réelle plus-value. Depuis sa création, la CAPG a ainsi bâti son projet sur le respect des volontés communales et défini la ligne de partage qui lui semblait la plus pertinente en fonction de son territoire entre compétences exercées par les communes, échelon efficace de proximité et celles exercées par la CAPG. Les transferts de compétences volontaires et choisis par les communes sont ceux qui produisent une réelle amélioration du service rendu aux usagers.

Par ailleurs, il nous semble primordial, avant d'envisager de nouveaux transferts, de consolider les transferts réalisés et d'harmoniser et améliorer la qualité de ces services ce qui demande du temps et des moyens. Il convient ici de rappeler que derrière chaque transfert de compétence, en apparence simple sur le papier, il y a un travail considérable de préparation administrative (transfert des actifs et passifs, des agents, des contrats, etc.) et de réorganisation des services à la population, réorganisation compliquée par le caractère hétérogène du territoire.

Nous restons animés en tout premier lieu par la volonté de répondre aux besoins des communes et des usagers.

En tout état de cause, la CAPG présente déjà un coefficient d'intégration fiscal supérieur à la moyenne. Elle exerce de fait un grand nombre de compétences dans des domaines d'intervention très larges allant bien au-delà des simples obligations de la Loi. Elle mène par ailleurs une politique de mutualisation des services ambitieuse, là encore en fonction des besoins exprimés par les communes membres.

En ce qui concerne la situation financière de la collectivité, nous maintenons que les difficultés de 2020 sont bien en lien direct avec la crise sanitaire. La situation est structurellement saine comme en témoignent les résultats 2021 et les projections 2022. Nous regrettons que l'impact financier et organisationnel de la crise sanitaire ne fasse pas l'objet d'une étude plus approfondie.

La CAPG a donc subi comme la plupart des collectivités, un choc sans précédent sur ses finances. Il me semble qu'à ce titre, l'année 2020 ne saurait être considérée comme représentative d'une évolution structurelle de notre collectivité, mais bien comme un épisode conjecturel indépendant des choix de gestion de la CAPG.

En 2020, au-delà des difficultés d'organisation majeures en lien avec les confinements et l'absentéisme accru des agents (agents vulnérables, cas contact, autorisations spéciales d'absence, arrêts maladie, etc.), la CAPG a notamment :

- perdu 595 000 euros de produits de services,
- perdu environ 930 000 de versement mobilité et 194 000 euros de billettique voyageurs,
- exonéré 63 000 euros de loyers,
- assumé plus de 350 000 euros d'achat de matériel sanitaire,
- versé 300 000 euros d'aides exceptionnelles aux entreprises

soit un total de plus de 2,4 millions d'euros.

Cette situation exceptionnelle a fortement dégradé les résultats financiers de la CAPG en 2020.

En 2021, la CAPG a continué de subir les effets de la crise sanitaire, des confinements et de la crise économique, mais dans des proportions plus limitées. La situation financière s'est ainsi nettement améliorée, même si elle n'a pas retrouvé les niveaux de 2019. Les premières projections de l'exercice 2022 confirment cette amélioration de la situation.

A titre d'exemple, en 2020, la section de fonctionnement a présenté un déficit de 151 k€ ; en 2021, ce résultat s'établit à 2,8 millions d'euros. La capacité de désendettement baisse de 10,78 ans à 9,91 ans.

L'épargne nette a également augmenté de 20 % entre 2020 et 2021.

Les projections 2022 confirment ce retour à de bons niveaux d'épargne après la période de crise, ce qui permet à la collectivité de continuer sa politique ambitieuse d'investissement pour son territoire avec par exemple un projet de restructuration de l'Espace Nautique Altitude 500 et l'amélioration de son réseau de transports.

REPONSE A LA RECOMMANDATION

N°1 :

Clarifier les conditions d'exercice de la compétence « Promotion du tourisme » et de gestion de l'office de tourisme communautaire.

La CAPG mène une réflexion sur l'amélioration de l'exercice de cette compétence afin de répondre au mieux aux enjeux de son territoire. Un important effort de clarification a déjà été réalisé dans le cadre du transfert. En effet, la loi NOTRe n'ayant transféré que la promotion touristique, de nombreuses communes ont réintégré à l'échelon communal l'animation de la vie locale.

En outre, comme de nombreux autres territoires, la CAPG étudie le moyen d'améliorer le mode de gestion de l'office de tourisme communautaire, sans privilégier ni exclure a priori aucune forme juridique.

Il convient de rappeler que depuis le transfert de compétence, la dimension intercommunale de l'accueil et de la promotion touristique a été fortement développée, avec pour mémoire un nouveau site internet vitrine de l'ensemble du Pays de Grasse et toutes ses communes, un véhicule itinérant spécialement aménagé (le Tourism' truck cofinancé par l'Etat dans le cadre du contrat de ruralité), le déploiement de supports de communication communs pour la destination Pays de Grasse dans les mairies, points d'accueil et Maison France Services, une présence dans les salons professionnels sous la bannière Pays de Grasse, etc.

En juillet 2022, un nouveau bureau d'accueil plus moderne et mieux situé à côté du Palais des Congrès de Grasse a été inauguré. Ce point d'information est une vitrine très valorisante pour l'ensemble du Pays de Grasse. Il a connu une fréquentation estivale très élevée et valorise efficacement l'offre touristique intercommunale.

REPONSES AUX POINTS DU RAPPORT

Paragraphe 1.2

Au-delà de la logique de fonctionnement territorial Nord Sud relevée dans le rapport sur les différents enjeux comme les mobilités et les déplacements domicile-travail, il n'en reste pas moins une logique d'échanges Est /Ouest avec la CASA ou l'Est Var (Pays de Fayence) qui mérite d'être soulignée.

Il est indiqué que Grasse appartient à l'aire d'attraction et à la zone d'emploi de Cannes, on ne peut l'affirmer de façon si tranchée, puisque les déplacements domicile travail de notre EPCI se font également en direction de la technopole de Sophia Antipolis et dans une moindre mesure vers la métropole de Nice.

Selon le portrait de territoire réalisé par l'Agence de Déplacements et d'Aménagement des AM en mai 2014 :

- Les habitants de la CAPG ont un lien particulier effectivement avec la CACPL puisqu'il s'agit du premier lien d'échange (35 000 déplacements).
- Avec la CASA, les échanges sont en très forte progression (+45%) et représentent 17 000 échanges.
- Avec la MNCA, bien que relativement faibles, les échanges sont en progression également (+24%).

Le bassin de vie de notre population est donc plutôt celui de Cannes - Grasse - Antibes (périmètre qui était d'ailleurs le périmètre de réflexion du SCOT avant 2008).

Quant à la question de la gestion de l'eau et de la logique de bassin versant nous liant avec la CACPL, il est vrai que le SAGE de la Siagne couvre nos deux territoires, mais également celui de Pays de Fayence. La CAPG est également concernée avec la CASA par un autre SAGE sur le bassin versant du Loup.

Paragraphe 22 et suivants

La CAPG a mis en œuvre les décisions prises antérieurement par l'ancienne communauté du moyen pays provençal – Pôle Azur Provence à laquelle elle s'est substituée et notamment les conventions de fonds de concours, actes détachables de la délibération annulée par le tribunal administratif. Il convient de préciser que ces fonds de concours ont bien été versés sur production de justificatif de dépenses clairement identifiées qu'il s'agisse de Pégomas ou de Mouans-Sartoux.

Paragraphe 30

Il convient de préciser que les dissolutions du syndicat mixte du Barlet et du syndicat mixte des 3 vallées sont prévues par ces instances avant le 31 décembre 2022.

Paragraphe 2.1

Bien que le projet d'agglomération dit projet de territoire n'ait pas de caractère obligatoire, la CAPG s'est dotée de cet outil. Il convient de préciser que le conseil de développement a donné un avis favorable à ce projet de territoire dont il a été pris acte le 30 juin dernier par le conseil communautaire.

Paragraphe 42

Concernant le travail d'identification des éventuelles incompatibilités du SCOT avec les multiples documents, les équipes du SCOT OUEST ont rencontré l'ensemble des communes pour expliquer le rôle du SCOT et proposer son assistance à la lecture des PLU communaux et à l'analyse de leur compatibilité. Cette expertise est déjà en cours pour plusieurs communes.

Paragraphe 45

La CAPG apporte une aide en ingénierie aux communes pour l'élaboration de leurs cartes communales. Cette aide a ainsi permis à quatre communes d'adopter récemment leur carte communale.

Paragraphe 3.3.3.1.

La CAPG met en œuvre des services mutualisés sur la base des besoins et du volontariat des communes. La mutualisation n'est pas à notre sens une fin en soi, mais ne doit être mise en œuvre que si elle apporte une réelle plus-value de rapport qualité prix des services.

Il convient ici de rappeler que les mécanismes de fusion des trois communautés et l'harmonisation des compétences qui s'en est suivie ainsi que les transferts de compétences rendus obligatoires par la loi NOTRe ont nécessité de profondes

réorganisations des moyens humains et financiers et engendré de lourdes procédures administratives (transferts d'agents et de biens notamment).

La CAPG et les communes se sont donc concentrées sur les mutualisations qui répondaient à un réel besoin des communes. De nombreux services mutualisés sont opérationnels (notamment l'urbanisme, la planification urbaine, le système d'informations géographiques, les groupements d'achat, la maîtrise d'ouvrage déléguée, les musées, la jeunesse, l'aide en ingénierie aux communes, etc.). Sur ce dernier volet, il convient de noter que la CAPG vient de se doter d'un pôle d'assistance aux communes. Par ailleurs, une mutualisation des services techniques et du parc auto avec la ville centre est en cours.

L'évaluation de ces mutualisations fera l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre du contrôle de gestion.

Paragraphe 128 à 131

Projet Grasse Campus

La CAPG confirme qu'elle est bien le maître d'ouvrage du projet de construction du campus étudiant situé dans l'ancien palais de justice et qu'elle en assurera l'exploitation en régie directe.

Le transfert effectif du projet de la commune à la CAPG a nécessité un délai de quelques mois avant la mise à disposition effective par délibérations concordantes et la signature d'un procès-verbal. La solution de suspendre le projet le temps d'accomplir ce transfert n'a pas été retenue, compte-tenu de la nécessité de livrer dans les meilleurs délais cet équipement inscrit dans le projet « Cœur de ville », ceci afin de répondre aux besoins d'accueil des étudiants. En effet, les formations d'enseignement supérieur qui ont rejoint le dispositif Grasse Campus connaissent une hausse continue et mécanique de leurs effectifs, car elles ouvrent un nouveau niveau à chaque rentrée scolaire. Il convient de répondre à leurs besoins, afin de pérenniser et développer leur implantation.

Paragraphe 132 et suivants

Eau et assainissement

Nous partageons les conclusions du rapport de la CRC, à savoir le fait que le transfert de la compétence eau et assainissement, imposé par la loi NOTRe, puis modifié in extremis à quelques jours de la date de transfert par la loi Engagement et Proximité, constitue un véritable imbroglio juridique et économique.

Avant ce transfert, le territoire de la CAPG comprenait une mosaïque des modes de gestion : régie à personnalité morale, SEM, délégation de service public, régies à simple autonomie financière, et plusieurs syndicats.

La mise en œuvre de ce transfert, tout en assurant la continuité d'un service essentiel, a illustré le principe déjà éprouvé lors de la fusion : simple sur le papier, complexe voire impossible à réaliser en l'absence de mode d'emploi clair.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la Régie des eaux du Canal Belletrud, régie à personnalité morale et autonomie financière est directement rattachée à la CAPG après de long mois d'instabilité, d'incertitudes et de difficultés de mise en œuvre de la convention de délégation issue de la loi Engagement et Proximité. Ce rattachement direct serait intervenu beaucoup plus simplement dès le 1^{er} janvier 2020 si la loi Engagement et Proximité n'était pas venue compliquer au dernier moment la procédure en maintenant les syndicats inclus dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre. Nous ne partageons donc pas l'analyse de

la CRC selon laquelle la loi Engagement et Proximité serait venue apporter une solution aux difficultés en permettant la mise en place de convention de gestion au syndicat maintenu. C'est tout le contraire dans les faits.

Il convient de noter également comme exposé précédemment que les syndicats du Barlet et des 3 vallées vont être dissouts avant la fin 2022.

Enfin, nous souhaitons attirer l'attention sur le fait que les transferts, surtout quand ils sont compliqués et connaissent des modifications du cadre juridique, impliquent d'y consacrer d'importants moyens financiers et humains qui pèsent sur le fonctionnement des services.

4.4 Compétence développement économique et agricole

Nous partageons l'analyse de la CRC qui relève le dynamisme de cette politique et ses très bons résultats ainsi que la difficulté de fond à laquelle le territoire doit faire face : la pénurie de foncier disponible et son coût.

Paragraphe 4.4.4. Tourisme

La compétence promotion du tourisme a été transférée par la loi NOTRe aux EPCI le 1^{er} janvier 2017. Après une première année pendant laquelle la gestion a été confiée aux communes grâce à des conventions de gestion provisoire, la CAPG a repris en direct l'intégralité de cette compétence. La CLECT a consacré plusieurs réunions à l'évaluation de cette nouvelle charge transférée.

Sur l'exercice de la compétence tourisme à l'échelle communautaire

Lors de ce transfert de la compétence « Promotion du tourisme », l'office de la Ville de Grasse aurait pu être maintenu, cette commune étant classée. Cette solution d'exclusion des offices de tourisme des communes classées a été retenue par les territoires voisins. Au contraire, la CAPG a réussi à créer un office de tourisme communautaire couvrant l'intégralité de son territoire y compris la principale commune touristique, Grasse. La CAPG a donc réussi à créer un office de tourisme communautaire en s'appuyant sur la transformation de l'office de la ville centre, le plus important au moment du transfert de compétence, le seul classé. Il convient de noter que cet office de tourisme assurait déjà des missions de promotion pour le compte de l'ancienne communauté d'agglomération du moyen pays provençal – Pôle Azur Provence (soit 5 communes sur 23).

Il me semble donc qu'une réelle politique touristique communautaire a été enclenchée. Comme pour tous les transferts de compétences, il faut cependant plus d'une année pour bâtir un réel projet communautaire et transférer l'ensemble des biens, personnels et contrats. Ce transfert s'est heurté au fait, comme vous l'avez relevé, que la plupart des offices de tourisme communaux ou des services qui étaient rendus de manière informelle par les mairies s'adressaient de fait majoritairement à la population locale et non aux touristes. Il s'agissait de services ne relevant pas à proprement parler de la « Promotion du tourisme » au sens de la loi NOTRe, mais de l'animation de la vie communale.

Le nouvel office de tourisme a depuis sa transformation en office communautaire développé des services et projets concernant ce nouveau territoire élargi aux 23 communes. On peut citer la production de supports de communication (guides, plans, visuels, campagnes de communication, etc.) mettant en valeur l'ensemble du territoire du Pays de Grasse dans une logique de destination complète (excursion/patrimoine/parfums/nature). On peut également évoquer la création d'outils digitaux adaptés aux nouvelles pratiques : site internet, partenariat avec des influenceurs,

service de conciergerie en phygital, etc. La consultation du site internet de l'OTC vous permettra de constater cette nouvelle approche communautaire qui permet une promotion touristique de tout le Pays de Grasse : www.paysdegrassetoursime.fr. Enfin, on peut noter que les adhérents socio-professionnels de cet office de tourisme communautaire sont issus de tout le territoire et pas seulement de la ville centre, signe d'un vrai dynamisme intercommunal et d'une validation par les professionnels de la nouvelle stratégie de promotion du Pays de Grasse dans son ensemble.

Il nous semble contestable d'affirmer que « La politique communautaire ne puisse s'appuyer sur de véritables relais territoriaux ». En effet, d'une part, les communes et leurs éventuels syndicats d'initiative disposent toutes de présentoirs pour les brochures touristiques, présentoirs conçus et financés par l'office de tourisme communautaire. D'autre part, le tourisme truck permet d'irriguer tout le territoire d'une façon beaucoup plus adaptée aux besoins des visiteurs (présence sur les manifestations, les vide-greniers, les marchés, etc.). On constate en effet une désaffection progressive des lieux d'accueil physiques traditionnels type guichet.

Le nouvel office de tourisme, investissement fort dans la politique de promotion touristique qui vient d'être inauguré cet été illustre cette nécessité de disposer d'outils modernes ayant largement recours aux ressources digitales afin d'offrir une vitrine valorisante à l'ensemble du territoire.

Sur le statut juridique de l'OTC

La CAPG a effectivement participé à la création en application de l'article L133-1 du code général des collectivités territoriales et de la loi NOTRe d'un office de tourisme communautaire. Il nous a semblé que cet article n'excluait pas le cas des offices de tourisme associatifs et que la CAPG devait donc bien délibérer pour acter ce passage à l'échelle communautaire.

Pour rappel, l'article L 133-2 du Code du tourisme énonce bien que le statut juridique et les modalités d'organisation de l'office sont déterminés par l'assemblée délibérante, ce qui nous semble sous-entendre que le choix du mode de gestion dudit Office est libre.

Il convient de préciser que sont uniquement déléguées à l'association les quatre activités des offices de tourisme définies à l'article L. 133-3 du Code du tourisme : l'accueil, la promotion, la communication ainsi que la coordination des acteurs locaux. En effet, la CAPG conserve en gestion directe la stratégie de développement touristique qui vise à organiser les moyens, afin de conforter les acteurs économiques de ce secteur déjà présents sur le territoire et de favoriser l'installation de nouveaux acteurs par des actions de développement et d'aménagement ou la création et la gestion d'équipements touristiques.

La CAPG s'appuie donc effectivement sur l'association « Office de Tourisme Communautaire du Pays de Grasse » pour assurer la mission d'intérêt général d'accueil/information et promotion.

Lors du transfert de compétence, la question du statut juridique s'est posée. La forme associative a été conservée, car elle permet une forte implication des acteurs socio-professionnels et des bénévoles (cf les ambassadeurs du Pays de Grasse). En l'absence de recettes commerciales significatives, la SPL n'a pas semblé adaptée. L'EPIC posait également la question du transfert de la taxe de séjour et des personnels. De nombreuses collectivités ont également retenu l'organisation en association. En France, un tiers des offices de tourisme ont ainsi un statut associatif.

Comme vous l'avez relevé, les délégués de la CAPG ne représentent qu'un tiers des membres du conseil d'administration. La CAPG n'exerce donc pas d'influence déterminante dans la gestion de cette association. Les relations financières entre la CAPG et l'OTC font

l'objet de convention de financement et d'objectifs. Les élus communautaires membres du conseil d'administration ne prennent pas part à la préparation des décisions concernant l'office de tourisme, ni bien entendu à leur vote. Il convient de préciser que Monsieur le Premier Vice-président de la CAPG n'est plus trésorier de cette association.

Il est exact que la CAPG met à disposition trois agents. Chaque mise à disposition fait l'objet d'un arrêté nominatif de l'autorité territoriale, pris après accord de l'intéressé et de l'organisme d'accueil, et donne lieu à une convention définissant précisément la nature des activités qu'il exerce, ses conditions de travail et de rattachement hiérarchique dans la structure d'accueil. Il convient de préciser que l'association rembourse les salaires de ces agents mis à disposition.

La CAPG continue de mener une réflexion sur un éventuel changement du mode de gestion.

Paragraphe 5 – Fiabilité des comptes

La CAPG s'est heurtée à la complexité et la lourdeur des opérations de fusion, de dissolution de syndicats avec reprises d'une part de leurs actifs et passifs et de transfert de compétences. Ces transferts ont de plus mis en lumière des anomalies parfois très anciennes qui n'avaient jamais été corrigées.

Les régularisations se font au fur et à mesure en lien avec les services de gestion comptable de Grasse et mobilisent d'importants moyens humains.

Ces opérations d'apurement se poursuivent à bon rythme. L'objectif est de les achever en 2022/premier semestre 2023 et en tout état de cause avant le passage à la M 57 prévu le 1^{er} janvier 2024.

Au-delà de la complexité de la fusion et du rattrapage des anomalies (dont certaines antérieures aux EPCI fusionnées et déjà présentes dans les anciens syndicats), ce sont également les transferts de compétences (principalement eau et assainissement) et les dissolutions de syndicats qui ont considérablement compliqué la tenue de l'inventaire. Ainsi, par exemple, lors du transfert de la compétence GEMAPI, la reprise de l'actif du SISA, syndicat dissous, a montré des anomalies datant du syndicat auquel le SISA s'était substitué de nombreuses années auparavant.

Paragraphe 6 SITUATION FINANCIERE

Comme cela est exposé dans la première partie relative à votre synthèse, la situation financière de 2020 est tout à fait exceptionnelle, en raison des effets inédits de la crise sanitaire. Il est étonnant que les effets exceptionnels de la crise sanitaire sur les finances et le fonctionnement de l'agglo ne soient pas plus pris en compte dans le rapport de la CRC. La CAPG a subi comme la plupart des collectivités, un choc sans précédent sur ses finances en raison de la crise sanitaire. A ce titre, l'année 2020 ne saurait être considérée comme représentative d'une évolution structurelle de notre collectivité, mais bien comme un épisode conjecturel indépendant des choix de gestion de la CAPG. Les résultats 2021 montrent d'ailleurs une nette amélioration de la situation et ce bien que cette crise sanitaire ait continué d'impacter significativement la collectivité.

En 2020, au-delà des difficultés d'organisation majeures en lien avec les confinements et l'absentéisme accru des agents (agents vulnérables, cas contact, autorisations spéciales d'absence, arrêts maladie, etc.), la CAPG a notamment :

- perdu 595 000 euros de produits de services,
- perdu environ 930 000 euros de versement mobilité et 194 000 euros de billettique voyageurs,
- exonéré 63 000 euros de loyers,
- assumé plus de 350 000 euros d'achat de matériel sanitaire,
- versé 300 000 euros d'aides exceptionnelles aux entreprises,

soit un total de plus de 2,4 millions d'euros.

Cette situation exceptionnelle a fortement dégradé les résultats financiers de la CAPG en 2020.

En 2021, la CAPG a continué de subir les effets de la crise sanitaire, des confinements et de la crise économique, mais dans des proportions plus limitées. La situation financière s'est ainsi nettement améliorée, même si elle n'a pas retrouvé les niveaux de 2019.

Paragraphe 6.1 – Performances financières annuelles

Comme cela a été exposé précédemment, il nous semble qu'il convient de prendre en compte les effets conjoncturels et exceptionnels de la crise sanitaire. Les ratios 2021 sont ainsi nettement améliorés.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion	51 548 176 €	52 743 671 €	56 184 821 €	56 982 048 €	58 313 043 €	63 100 068 €
- charges de gestion	45 929 203 €	46 503 647 €	46 767 158 €	49 408 661 €	52 400 851 €	56 576 634 €
Exédent brut de fonctionnement	5 618 972 €	6 240 024 €	9 417 662 €	7 573 386 €	5 912 192 €	6 523 434 €
résultat financier	- 770 438 €	- 687 767 €	- 610 591 €	- 511 983 €	- 419 484 €	- 315 692 €
Résultat exceptionnel	315 927 €	134 674 €	13 540 €	- 471 963 €	- 276 128 €	- 442 543 €
Epargne brute	5 164 462 €	5 686 931 €	8 820 612 €	6 589 440 €	5 216 580 €	5 765 199 €
-annuité en capital de dette	2 738 609 €	3 130 298 €	3 493 380 €	3 587 973 €	3 797 278 €	4 057 509 €
Epargne nette	2 425 853 €	2 556 633 €	5 327 232 €	3 001 467 €	1 419 302 €	1 707 690 €
Var/année		130 780 €	2 770 599 €	- 2 325 764 €	- 1 582 166 €	288 388 €
Encours de dette Budget principal	57 588 309 €	60 287 259 €	57 796 648 €	56 982 515 €	56 234 501 €	57 126 191 €
Capacité de désendettement (en année)	11,15	10,60	6,55	8,65	10,78	9,91

Ainsi, en 2020, la section de fonctionnement a présenté un déficit de 151 k€, en 2021, ce résultat s'établit à 2,8 millions d'euros. La capacité de désendettement baisse de 10,78 ans à 9,91 ans.

L'épargne nette a augmenté de 20 % entre 2020 et 2021.

On constate donc qu'après le choc de 2020, la CAPG reprend une trajectoire d'amélioration de ses finances.

Pour apprécier l'évolution de la situation financière de la CAPG, il conviendrait également de tenir compte du fait que la CAPG a perdu des montants considérables de dotations de l'Etat (Dotation Globale de Fonctionnement/DGF) entre 2014 et 2021. La DGF était de 11.748.728 € en 2014 contre seulement 7.579.583 € en 2021, soit une perte de ressource annuelle de 4.169.145 €. En cumulé, la CAPG a perdu depuis 2014 environ 28,9M€ au total, soit une perte moyenne annuelle de 3,2M€. Par ailleurs, la CAPG a dû prendre en charge sa part du FPIC, soit 9M€ depuis 2014/2021 avec une moyenne de 1,12M€ par an.

Au total, le FPIC et les baisses de DGF représentent une perte de ressource moyenne annuelle de 4,32 M€.

Fiscalité

Conformément au pacte financier et fiscal, le choix a été fait de ne pas avoir recours au levier fiscal et d'éviter toute augmentation de taux malgré les pertes de recettes de la DGF.

Paragraphe 214 et suivants - Taxe enlèvement ordures ménagères

La CAPG souhaite conserver un zonage différencié des taux en raison des différences de niveaux de service.

Elle veille particulièrement à équilibrer dépenses et recettes du service collecte et traitement des ordures ménagères afin d'éviter tout sur ou sous financement. Un suivi analytique très précis est réalisé chaque année pour connaître précisément les coûts secteur par secteur grâce à la matrice agréée par l'ADEME.

La collectivité recherche systématiquement à réaliser des économies pour ce service qui représente la part la plus importante de ses dépenses. Ainsi, un nouveau marché a été mis en place en 2022 permettant de réaliser des économies. La collectivité a pour les mêmes motifs repris en régie la collecte des déchets dans la Vallée de la Siagne en mutualisant le centre technique situé à Mouans-Sartoux.

Elle reste néanmoins tributaire des coûts élevés du traitement des déchets.

Paragraphe 218 – Versement mobilité

Il semble important de tenir compte de l'avancée des projets de la CAPG dans le domaine des transports en commun en site propre (TCSP).

En effet, la réalisation d'un transport en site propre de la gare de Grasse à la gare de Mouans-Sartoux est aujourd'hui bien enclenchée.

Vous trouverez ci-dessous un détail des étapes réalisées et de celles programmées, afin d'aboutir à un démarrage des travaux deuxième semestre 2025.

Réponse de la CAPG au 4^{ème} appel à projet TCSP de l'Etat/dossier retenu :

- Délibération du 1^{er} avril 2021 portant la candidature de la Communauté d'agglomération du Pays de Grasse pour son projet de Bus à Haut Niveau de Service entre le Pôle d'Echange Multimodal de la Gare SNCF de Grasse et le centre-ville de Mouans-Sartoux. Délibération du 1^{er} avril 2021, réitérant la délibération du 26 septembre 2014 portant sur la réalisation d'infrastructures de Transport en Commun en Site Propre (TCSP) sur le territoire du Pays de Grasse précisant le projet de Bus à Haut Niveau de Service entre le Pôle d'Echange Multimodal de la Gare SNCF de Grasse et le centre-Ville de Mouans-Sartoux et actant le lancement des études de faisabilité et la définition du programme opérationnel du projet de Bus à Haut Niveau de Service en 2021 Lauréat du 4^{ème} Appel à projet TCSP ;
- Décembre 2021. Subvention obtenue : 4 890 000 €.

Avancement du projet de BHNS entre la Gare SNCF de Grasse et Mouans-Sartoux :

- Marché AMO Management de projet : marché 2018/11 (Algoé Consultants) notifié le 21 mars 2018. Etudes préalables du projet de bus à Haut Niveau de Service (BHNS) entre la Gare de Grasse et le centre-ville de Mouans-Sartoux ;
- Marché n°2021-44 (INGEROP) notifié le 12 janvier 2022 avec des délais d'exécution jusqu'au 26 juillet 2023 ;
- Etude Inventaire Faune Flore 365 jours : marché n°2022-21 (Verdi Méditerranée) notifié le 20 juillet 2022 avec des délais d'exécution de 13 mois ;
- Phase de Concertation préalable : 22 septembre 2022 au 8 décembre 2022.

Prochaines étapes :

- Lancement du marché MOE : courant de 3^{ème} trimestre 2023 / démarrage rédaction DCE ;
- Début 2023 / Réalisation dossier d'enquête (Environnemental, DUP, Parcellaire...) : courant de 3^{ème} trimestre 2023 pour une enquête publique prévue fin de 3^{ème} trimestre 2024 ;
- Démarrage des travaux prévus au début du 2^{ème} semestre 2025 pour mise en service mi-2028.

Parallèlement, une nouvelle structuration et amélioration du réseau de transport en commun Sillages est en cours :

- Passage d'un mode de gestion en marché public à une concession de service public sous forme de DSP ;
- Démarrage du nouveau contrat de transport le 1^{er} janvier 2023 ;
- Construction d'un nouveau dépôt Bus : construction démarrant mi-2023 pour mise en service début 2025 / coût du projet : 13,2 millions d'euros ;
- Acquisition de 9 bus électriques et bornes de recharge dédiées : entre 2023 et 2026/ coût : 8 millions d'euros.

Paragraphe 228

Nous ne partageons pas l'analyse selon laquelle la CAPG aurait un « niveau d'intégration encore perfectible ». Comme exposé dans la synthèse, atteindre un coefficient d'intégration fiscale élevé n'est pas une fin en soi. Nous restons convaincus que les transferts de service doivent se faire uniquement si l'échelon intercommunal apporte un meilleur rapport qualité/prix pour l'utilisateur et résulte de la volonté communale.

On constate en outre que le CIF augmente progressivement et est très proche de la moyenne nationale des communautés d'agglomération.

2015 : 0,328349

2019 : 0,347224

2021 : 0,351579

Comme cela est exposé dans le rapport de la CRC, la CAPG se situe dans la moyenne.

La CAPG a un CIF 2021 nettement plus élevé que les autres communautés d'agglomération de son département.

CA DU PAYS DE GRASSE	0,351579
CA DES PAYS DE LERINS	0,204958
CA DE LA RIVIERA	0,317731
CA DE SOPHIA ANTIPOLIS	0,262484

Paragraphe 232 – Augmentation des charges de gestion

La CAPG réalise d'importants efforts de maîtrise de ses charges de gestion.

La hausse relevée par le rapport de la CRC est due principalement à l'augmentation des coûts de la compétence « déchets », en particulier le marché collecte dont la charge est passée de 6,1M€ en 2016 à 8,6M€ en 2020, et le coût de traitement est passé de 10,17

M€ à 11,9M€ (le traitement est réalisé par des syndicats extérieurs). Au total, les prestations collecte et traitement contribue à la hausse des dépenses de gestion pour 4,2M€.

La hausse de 2021 est surtout due à la nouvelle compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations qui a été portée de 767k€ en 2020 à 2M€ en 2021, mais entièrement financée par la taxe Gemapi (1^{ère} fois en 2021). De plus, si ces charges apparaissent comme des charges de gestion, elles financent la contribution au SMIAGE, syndicat chargé des travaux de prévention des inondations, et donc permettent la réalisation d'investissements.

Le reste de la hausse résulte des rémunérations de personnel, mais l'évolution annuelle de ce poste est bien maîtrisée. L'augmentation résulte principalement des transferts de personnel à la CAPG dans le cadre des transferts de compétences (Jeunesse, tourisme, eaux et assainissement...), transferts qui sont compensés par des recettes.

Paragraphe 237 – Temps de travail.

En sus des congés légaux prévus au protocole, il est confirmé qu'il n'est pas prévu d'accorder des jours de pont « exceptionnels ».

Paragraphe 239 - Subventions

Le poids croissant des subventions accordées à l'office de tourisme communautaire et au théâtre est en trompe l'œil.

En effet, les augmentations sont principalement imputables à deux « opérations blanches » :

- le transfert de compétence « tourisme » en 2018 (les communes ont cessé de subventionner leurs offices de tourisme et la CAPG s'est substituée. Cette nouvelle charge a été évaluée et déduite des versements de fiscalité aux communes.)
- la régularisation des mises à disposition de personnel qui font l'objet de remboursements de la part des associations conformément aux conventions de mise à disposition.

A noter également : Une augmentation ponctuelle de la subvention du théâtre en 2020 en lien avec le soutien au spectacle vivant en raison de la crise sanitaire en lien avec le dispositif mis en place par l'Etat et la DRAC.

Association	2016	2017	2018	2019	2020	Var 2020/2016
Office du Tourisme	295 000 €	295 000 €	678 218 €	843 213 €	813 218 €	176%
dont mise à disposition de personnel	- €	- €	- €	163 764 €	133 398 €	
Théâtre de Grasse	780 000 €	780 000 €	769 000 €	846 000 €	919 000 €	18%
dont mise à disposition de personnel	- €	- €	- €	77 848 €	122 183 €	
Solde pour Théâtre	780 000 €	780 000 €	769 000 €	768 152 €	796 817 €	2%

Concernant Sillages, la subvention s'appuie sur les contraintes de service public imposées à la régie, par exemple les transports scolaires, les tarifs réduits, les dessertes secteur rural, etc.

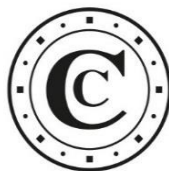
Paragraphe 261

La CAPG fait effectivement bénéficier indirectement les communes qui délèguent leur maîtrise d'ouvrage de facilités de trésorerie. Cette solidarité financière en direction des petites communes leur permet de gérer le décalage de versement des subventions.

Les taux de subvention sont en effet souvent très élevés, atteignant même régulièrement 80%. De ce fait, le décalage d'encaissement des subventions compromet la faisabilité des opérations et ce d'autant plus que la contraction d'une ligne de trésorerie est une opération très difficile à mettre en œuvre pour les petites collectivités. Cette facilité de trésorerie est une aide indispensable à l'aboutissement des projets des communes et s'inscrit dans le souhait d'aider ces territoires à mettre à niveau leurs équipements publics.

La CAPG doit continuer d'améliorer le recouvrement de ses créances, notamment dans le cadre des opérations de délégation de maîtrise d'ouvrage, mais il convient de préciser que la CAPG n'a pas eu à subir de rupture de trésorerie depuis 2014. Même si par prudence la CAPG, notamment en lien avec le rallongement des délais d'encaissement des subventions pour les projets d'investissement, a souscrit une ligne de trésorerie, celle-ci n'a pratiquement jamais été mobilisée.

Accusé de réception en préfecture
006-210600698-20230228-2023-04-DE
Date de télétransmission : 01/03/2023
Date de réception préfecture : 01/03/2023



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur