



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

**COMMUNAUTE URBAINE
GRAND PARIS SEINE ET OISE
(GPS&O)
(78)**

Exercices 2016 et suivants

**Observations
délibérées le 31 août 2021**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	6
PROCEDURE.....	7
OBSERVATIONS	8
1 LE PERIMETRE DE LA COMMUNAUTE URBAINE	8
1.1 Les étapes institutionnelles et l'adhésion au projet de fusion.....	8
1.2 La pertinence du périmètre au regard des bassins de vie.....	9
1.3 L'enjeu de l'appropriation des instruments de planification spatiale	10
1.3.1 Le défaut de projet de territoire	10
1.3.2 Le schéma de cohérence territoriale	12
1.3.3 Le plan local de déplacement	12
1.3.4 Le plan local d'urbanisme intercommunal	14
1.4 Une planification spatiale et un projet communautaire inaboutis.....	16
2 LES COMPETENCES ET L'INTERET COMMUNAUTAIRE	16
2.1 Le déploiement et la restitution des compétences.....	16
2.1.1 Compétences obligatoires.....	16
2.1.2 Compétences facultatives sur l'ensemble du territoire.....	17
2.1.3 Compétences facultatives sur le territoire des anciennes intercommunalités	17
2.1.4 Compétences facultatives exercée par GPS&O postérieurement à sa création.....	17
2.2 Des compétences vite restituées aux communes	18
2.3 L'intérêt communautaire.....	18
2.3.1 Équipements sportifs et culturels.....	19
2.3.2 Périmètres d'intérêt communautaire en matière d'aménagement	20
2.4 L'absence de schéma de mutualisation des services	21
3 LA GOUVERNANCE	21
3.1 Le conseil communautaire	21
3.2 Le règlement intérieur.....	23
3.3 Le bureau communautaire.....	23
3.4 Le président.....	24
3.5 La conférence des maires.....	24
3.6 Le conseil de développement.....	24
3.7 Le pacte de gouvernance.....	25
4 DES RELATIONS FINANCIERES DÉFAILLANTES ET CONFLICTUELLES AVEC LES COMMUNES MEMBRES	26
4.1 Panorama des relations financières	26
4.2 Le protocole financier et les attributions de compensation	26
4.2.1 Rappel du droit	27

4.2.2	Le protocole du 17 novembre 2016 pose trois principes fondateurs.....	27
4.2.3	Les trois principes appliqués dans la fixation des taux de fiscalité.....	27
4.2.4	Mise en œuvre de ces trois principes dans la détermination des attributions de compensation	29
4.2.5	Les autres dispositions du protocole financier général du 17 novembre 2016.....	30
4.2.6	L'annulation du protocole financier du 17 novembre 2016	31
4.2.7	Le protocole du 12 juillet 2019 et l'insécurité juridique des relations financières qui subsiste	32
4.3	La dotation de solidarité communautaire.....	34
4.4	Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales	35
4.5	Les fonds de concours.....	36
4.6	Le coefficient d'intégration fiscale	38
4.7	Des dysfonctionnements affectant l'évaluation des charges	38
4.7.1	Rappel du droit	38
4.7.2	Le fonctionnement irrégulier de la CLECT de GPS&O	39
4.7.3	Les charges évaluées	43
4.7.4	Les incertitudes liées au rapport de 2016	43
4.7.5	Le rapport de 2017.....	44
4.7.6	Les charges transférées ou restituées en 2016/2017 évaluées seulement en 2021 par la CLECT.....	46
4.8	L'impact mineur des restitutions de compétences dans les attributions de compensation	47
4.8.1	Des attributions de compensation stables.....	47
4.8.2	L'exemple de la police intercommunale de la commune d'Aubergenville.....	48
5	L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	48
5.1	La qualité de l'information financière	48
5.1.1	Ensemble des élus.....	48
5.1.2	Administrés.....	49
5.2	Divers points relatifs à l'information financière et à la fiabilité des comptes	49
5.3	L'insincérité des restes à réaliser	53
6	LA SITUATION FINANCIERE	57
6.1	La stratégie financière de la collectivité	57
6.2	Précisions méthodologiques	57
6.3	L'évolution de la section de fonctionnement.....	59
6.3.1	Les produits de gestion	59
6.3.2	L'évolution des charges de gestion	66
6.3.3	Les charges exceptionnelles	69
6.3.4	Les charges financières.....	70
6.4	L'évolution de l'autofinancement.....	70
6.5	Le financement de l'investissement.....	72
6.6	L'évolution des recettes réelles d'investissement.....	74
6.7	L'endettement	74

6.8	Les conséquences financières de la crise sanitaire	75
7	LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT.....	76
7.1	Panorama des investissements de la communauté urbaine.....	76
7.1.1	Une ambition initiale limitée à la reprise des investissements prévus par les anciennes intercommunalités	76
7.1.2	L'absence de vision globale et prospective	77
7.1.3	Les investissements consolidés des budgets annexes.....	78
7.2	La connaissance du patrimoine.....	80
7.2.1	Rappel de la réglementation	80
7.2.2	La discordance entre l'inventaire et l'état de l'actif.....	80
7.2.3	L'évolution de l'actif.....	81
7.2.4	Un recensement et des transferts des biens immobiliers non achevés	82
7.3	La décision d'investir.....	83
7.3.1	L'absence de stratégie d'investissement et de programmation	83
7.3.2	L'objectivation du besoin et la coordination des investissements.....	83
7.3.3	Le processus décisionnel : cadre théorique et déclinaison par domaine d'activité	84
7.3.4	L'exemple de la voirie et les limites de l'exercice	84
7.3.5	L'eau et assainissement	86
7.3.6	L'intégration à la prise de décision des enjeux transverses d'intérêt général	87
7.3.7	L'entretien et le renouvellement des équipements existants	89
7.4	L'externalisation et les financements diversifiés des investissements	90
7.4.1	Panorama des externalisations.....	90
7.4.2	Les opérations sous mandat.....	91
7.4.3	Les externalisations dans le cadre de délégation de service public.....	91
7.4.4	Les externalisations dans le cadre de partenariat avec des Sem.....	92
7.4.5	Contrainte financière et financements diversifiés	92
7.4.6	Mobilisation de fonds européens.....	93
7.4.7	Contractualisation en matière d'investissements avec d'autres collectivités	93
7.4.8	Contractualisation avec l'État et ses agences	94
7.5	La mise en œuvre de l'investissement	97
7.5.1	Le pilotage technique et opérationnel.....	97
7.5.2	L'organisation et le pilotage	97
7.5.3	Le recours aux assistants à maîtrise d'ouvrage	97
7.5.4	Le pilotage budgétaire et financier	98
7.5.5	L'évolution et le coût des investissements	99
7.5.6	Les coûts de fonctionnement induits	100
7.6	La performance et l'évaluation	101
	ANNEXES.....	102

SYNTHESE

Née le 1^{er} janvier 2016 de la fusion de 6 établissements public de coopération intercommunale (EPCI), Grand Paris Seine & Oise (GPS&O) est la communauté urbaine la plus peuplée de France et la seule en Île-de-France. De très grande taille puisqu'elle réunit 73 communes d'une population totale de 415 000 habitants, elle couvre un territoire, à la fois urbain et rural, qui s'étend de part et d'autre de la Seine.

GPS&O a tardé à se doter d'instruments de planification spatiale au service des politiques communautaires, comme l'illustre l'absence de projet de territoire. Elle est confrontée à des défis difficiles à relever au cours de la première mandature (2016-2020). Selon ses propres termes, GPS&O dispose d'un territoire vaste, hétérogène et multipolaire (Mantes-la-Jolie, Les Mureaux, Poissy, Conflans-Sainte-Honorine), dont la ville de référence (Paris) se situe à l'extérieur. Ce caractère polycentrique explique les obstacles auxquels s'est heurtée GPS&O pour définir les axes stratégiques de développement de son territoire. Les communes membres peinent en effet à s'entendre sur des projets fédérateurs.

Les modalités de la gouvernance n'ont pas favorisé une représentativité équilibrée des communes membres. Ce n'est que par la délibération du 17 juillet 2020 que le conseil communautaire s'est prononcé en faveur d'un pacte de gouvernance. Sans doute susceptible de favoriser un meilleur équilibre entre les villes centre et les communes périphériques et rurales, ce pacte a été adopté le 21 mars 2021 par délibération du conseil communautaire.

GPS&O ne s'est pas dotée d'un schéma de mutualisation des services. Une étape avait été franchie grâce à l'élaboration d'un projet de service commun aux petites communes, portant surtout sur leurs fonctions support, mais celui-ci a été rejeté par le bureau communautaire le 12 avril 2018.

Des dissensions entre GPS&O et sept communes membres ont abouti à l'annulation le 23 mai 2019 par le tribunal administratif de Versailles du protocole financier du 17 novembre 2016 qui fixait notamment les relations financières entre GPS&O et ses communes membres, les modalités de calcul des attributions de compensation que celle-ci leur verse et les conditions de reprise des dettes des précédents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels les communes appartenaient.

GPS&O n'a pas tiré toutes les conséquences juridiques de cette annulation, concernant le montant des attributions de compensation versées de 2016 à 2018 qui doivent donner lieu à reversements ou à perceptions complémentaires, même si elle a adopté un nouveau protocole financier le 12 juillet 2019.

La résolution de cet imbroglio a été entravée par le blocage de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) qui ne s'est pas réunie entre le 26 juin 2018 et le 25 novembre 2020. En effet, par délibérations des 18 mai et 14 décembre 2017, le conseil communautaire a engagé un vaste mouvement de restitutions de compétences aux communes au 1^{er} janvier 2018, alors que les charges ainsi transférées n'avaient pas été évaluées par la CLECT.

Finalement, un protocole transactionnel a été signé en mars 2021 avec les sept communes requérantes et son homologation est pendante devant la juridiction compétente. Les travaux de la CLECT ont pu reprendre fin 2020 et ont donné lieu à un rapport adopté le 15 juin 2021.

En l'absence de plan pluriannuel d'investissements (PPI), la politique d'investissement de GPS&O a souffert jusqu'alors d'un manque de stratégie et de programmation. Un programme d'investissement, chiffré et pluriannuel, a certes été élaboré en mars 2017 mais il s'est limité à la reprise à l'identique des projets des EPCI préexistants et, faute d'arbitrage, il a été abandonné sans être remplacé par la suite. Toutefois, GPS&O précise que des travaux d'élaboration d'un PPI ont démarré en avril 2021 dans la perspective d'un vote en décembre 2021 et d'une mise en œuvre opérationnelle dès le budget primitif de 2022.

Les comptes de GPS&O sont insincères. Ainsi, ceux de 2018 et 2019 comportent des recettes d'emprunts inscrites en restes à réaliser qui ne sont pas justifiés. La prise en compte de recettes non certaines a abouti à dissimuler un déficit de clôture qui s'est rapproché en 2019 des seuils définis par l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif à la saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet.

Au cours de la période sous revue (2016-2020), la situation financière de GPS&O a été marquée par la progression de ses charges de gestion plus rapide que celle de ses produits de gestion. Cette évolution s'explique notamment par la perte de recettes fiscales induite par la fermeture de la centrale électrique de Porcheville en mai 2017. Toutefois, la trajectoire financière de GPS&O a commencé à se redresser en 2019 grâce au dynamisme des impôts locaux sur les entreprises et les ménages et aussi au programme d'économies de gestion initié fin 2017. Selon le compte de gestion provisoire, cet effort paraît avoir été poursuivi en 2020 au vu de l'inflexion des charges à caractère général.

GPS&O est relativement peu endettée même si le rythme d'accroissement de sa dette a été très soutenu de 2016 à 2019 (+ 84 %). Toutefois, sa capacité de désendettement qui fluctue entre quatre et sept ans, se situe en deçà du seuil d'alerte de douze ans prévu par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

GPS&O fait valoir que sa stratégie financière a été très affectée par l'annulation précitée du protocole financier du 17 novembre 2016. Elle estime que le coût de certaines de ses compétences, relatives notamment à la voirie et aux équipements sportifs et culturels, a été mal évalué. Le rapport de la CLECT adopté en juin 2021 a entériné de nouvelles évaluations mettant en évidence près de 7,5 M€ de charges nouvelles. Il est prévu que de nouvelles attributions de compensation définitives soient votées par le conseil communautaire à l'automne 2021.

Par ailleurs, la communauté urbaine fait état de difficultés affectant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Pour retrouver des marges de manœuvre, GPS&O souhaite appliquer un taux unique harmonisé sur l'ensemble de son territoire. Faute de consensus, elle envisage de reconduire le régime de zonage, associé à une pluralité de taux, qui était en vigueur au sein des EPCI préexistants.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, à la clôture de l'exercice, n'inscrire que des recettes certaines en restes à réaliser de la section d'investissement. 57

Recommandation régularité 2 : Établir un inventaire physique et comptable du patrimoine de la communauté urbaine afin de respecter les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14. 81

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Adopter une programmation pluriannuelle des investissements et un mode de gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement. 98

Recommandation performance 2 : Initier une démarche globale d'évaluation des investissements à partir d'indicateurs portant sur le bilan financier, l'utilité des équipements et, lorsque cela est pertinent, leur évaluation socio-économique. 101

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2020, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise (GPS&O), pour les exercices 2016 et suivants.

L'équipe de contrôle a adressé divers questionnaires à la collectivité dont certains ont été renvoyés dans des délais importants :

Tableau : Questionnaires et réponses

	Date d'envoi à la collectivité	Date de réception des dernières réponses
Questionnaire n° 1	4 septembre 2020	20 novembre 2020
Questionnaire flash n° 1	13 octobre 2020	9 décembre 2020
Questionnaire flash n° 2	4 novembre 2020	13 novembre 2020
Questionnaire flash n° 3	9 décembre 2020	6 janvier 2021
Questionnaire flash n° 4	15 janvier 2021	28 janvier 2021

Dès réception du questionnaire n° 1, l'ordonnateur a sollicité un délai supplémentaire¹, au motif que la charge de travail correspondante « *s'avère incompatible avec le lancement du mandat intercommunal* ». Au total, l'équipe de contrôle a dû patienter 11 semaines pour disposer de l'ensemble des réponses attendues. Jusqu'à la fin de l'instruction, la communauté urbaine n'a pas œuvré pour améliorer la fluidité des échanges. Elle a notamment refusé de communiquer une maquette du compte administratif de 2020 (Cf. *infra*).

Selon le président de la communauté, ces délais sont imputables au renouvellement de l'exécutif intervenu en juillet 2020 et à la réorganisation des services qui a suivie.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

La réponse de la communauté urbaine, au rapport d'observations définitives qui lui a été adressé par la chambre le 23 septembre 2021, a été reçue par la chambre le 26 octobre 2021 signée de l'ordonnateur. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

¹ Courrier de M. Raphael Cognet du 17 septembre 2020.

OBSERVATIONS

1 LE PERIMETRE DE LA COMMUNAUTE URBAINE

1.1 Les étapes institutionnelles et l'adhésion au projet de fusion

Le territoire de la communauté urbaine recouvre celui de six précédents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), tous dans l'aire urbaine de Paris, dont aucun ne comportait 200 000 habitants. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« loi Maptam ») a posé le principe que les EPCI à fiscalité propre de grande couronne dont le siège se situait dans l'unité urbaine de Paris seraient regroupés en ensembles d'au moins 200 000 habitants. À cet effet, le préfet de la région d'Île-de-France a adopté par arrêté du 4 mars 2015 le schéma régional de coopération intercommunale d'Île-de-France (SRCI), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Le SRCI prévoyait la fusion de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY), de la communauté d'agglomération des deux rives de Seine (CA2RS), de la communauté d'agglomération Poissy-Achères-Conflans (CAPAC), de la communauté d'agglomération Seine-et-Vexin (SVAC), de la communauté de communes Seine-Mauldre (CCSM) et de la communauté de communes des coteaux du Vexin (CCCV).

Le préfet des Yvelines transmet le 1^{er} juin 2015 aux six EPCI, l'arrêté n° 2015149-0001 du 29 mai 2015 portant projet de périmètre de fusion en application du SRCI précité en vue de recueillir leur avis. Par ailleurs, dans le cadre de la consultation prévue par les dispositions de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, ce projet de périmètre a ensuite été notifié aux communes qui disposaient d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer.

L'ensemble des conseils communautaires, à l'exception de la communauté de communes des Coteaux du Vexin, se sont prononcés en faveur de la fusion. En outre, 45 conseils municipaux ont voté en faveur du nouveau périmètre, 15 contre et 13 ont été considérés comme réputés favorables en l'absence de délibération dans les délais².

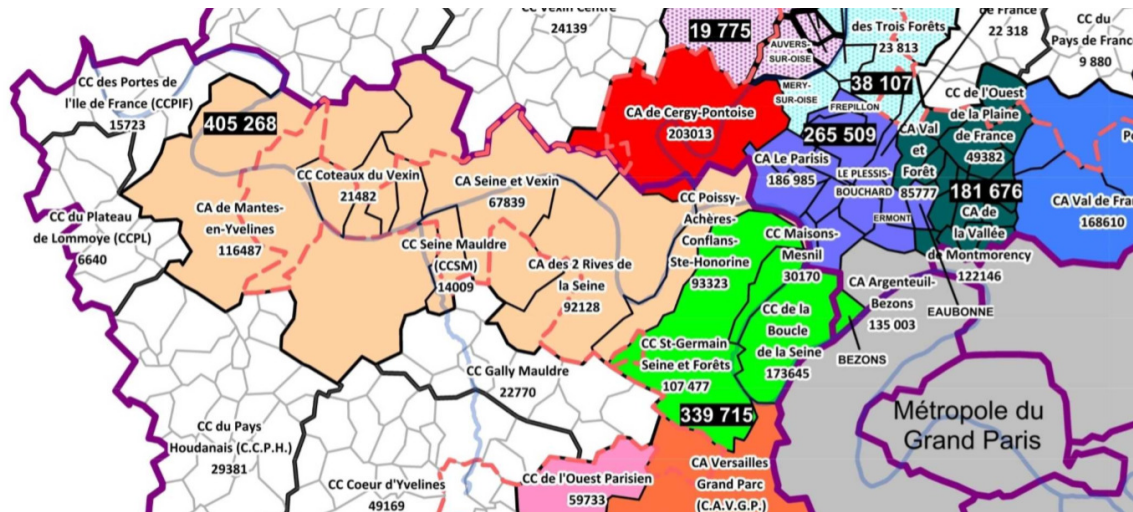
En marge de cette chronologie, la communauté urbaine précise que, dès juin 2014, la préfecture et le département des Yvelines ont lancé une réflexion autour de l'avenir de ces intercommunalités, avec plusieurs objectifs :

- Poursuivre le travail engagé avec l'Opération d'intérêt national Seine Aval qui portait sur un périmètre sensiblement identique (exception faite de la communauté de communes des Portes d'Île-de-France) et éviter une structuration territoriale qui divise le territoire l'empêchant de porter les enjeux de redressement du territoire.
- Organiser le plus en amont possible les réflexions sur l'organisation politique, administrative, financière de la future intercommunalité de façon à ne pas prendre de retard dans le fonctionnement du territoire et assurer une continuité de service.
- À cet effet, un pôle métropolitain, structure de préfiguration, a été créé par arrêté du 13 février 2015, puis modifié par arrêté du 26 juin 2015 pour y intégrer le département des Yvelines. Il a tenu quatre conseils (14 avril, 8 juillet, 15 septembre et 14 décembre 2015). Sa principale décision est la motion 2015-19 par laquelle il s'est prononcé en faveur de la communauté urbaine au lieu d'une communauté d'agglomération. Le pôle métropolitain a également permis de prendre à bail des locaux pour le siège du nouvel EPCI, à Aubergenville (décision 2015-25).

² Arrêté du préfet des Yvelines n° 2015 362-0003 du 28 décembre 2015.

Par arrêté n° 2015362-0003 du 28 décembre 2015 du préfet des Yvelines est créée la communauté urbaine de Grand Paris Seine & Oise (GPS&O).

Carte n° 1 : GPS&O et son proche environnement



Source : schéma régional de coopération intercommunale d'Île-de-France

GPS&O justifie le choix du statut d'une communauté urbaine en mettant en avant les avantages attachés à cette catégorie d'EPCI :

- Prétendre à un niveau de dotation globale de fonctionnement (DGF) plus important, à la même hauteur que celui des Métropoles.
- Bénéficier de ressources supplémentaires (taxe professionnelle...) mais aussi alléger certaines contributions comme celles dédiées au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

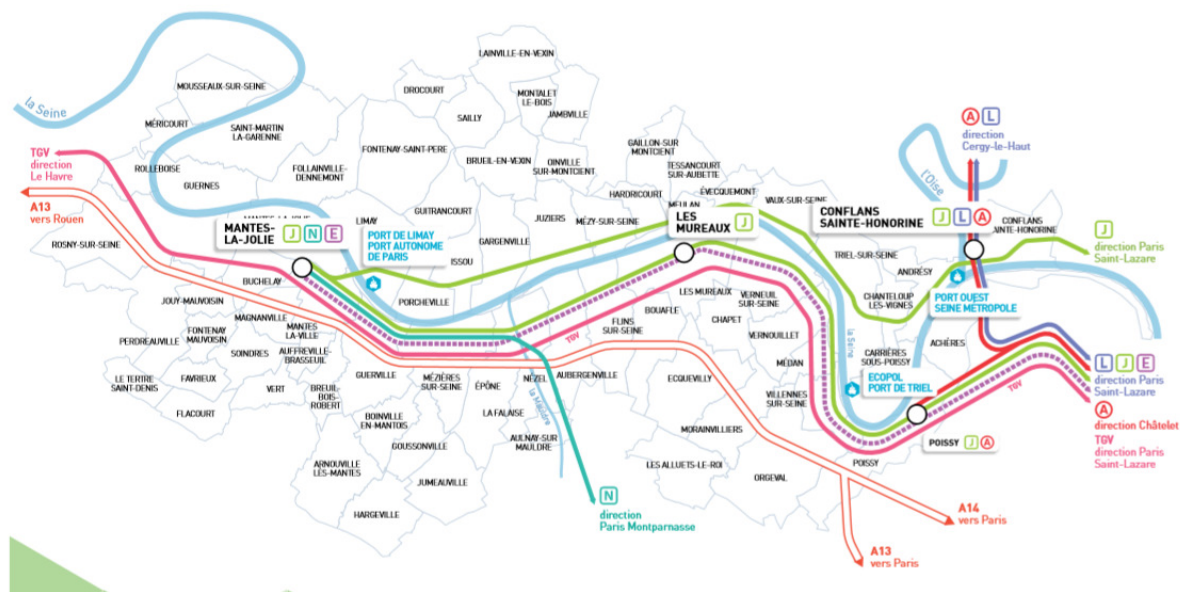
1.2 La pertinence du périmètre au regard des bassins de vie

Contrairement à la quasi-totalité des grandes intercommunalités, le périmètre de GPS&O, n'est pas constitué autour d'une grande ville qui polarise les bourgs alentours.

La communauté urbaine couvre plusieurs bassins de vie dont les interactions ne sont pas probantes et qui souffrent de déséquilibres au bénéfice de la Métropole du Grand Paris (MGP).

GPS&O est un territoire polycentrique s'organisant autour de quatre pôles : deux pôles urbains majeurs à l'ouest le bassin du Mantois (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Magnanville, Buchelay), à l'est (Poissy et Achères) et des pôles secondaires au centre (Aubergenville, Les Mureaux, Meulan), et au nord-est Conflans-Sainte-Honorine.

Carte n° 2 : Un territoire polycentrique



Source : rapport d'activité GPS&O 2018-2019

La zone située à l'ouest du territoire bénéficie moins de l'attractivité parisienne que la zone d'emploi de l'est.

Ainsi, des disparités entre l'est et l'ouest du territoire sont marquées en matière de taux de chômage. Au 1^{er} trimestre 2019, avec un taux de chômage de 10,3 %, la zone d'emploi de Mantes avait un taux nettement supérieur au taux national (8,4 %) et régional (7,6 %). En revanche, la zone d'emploi de Poissy avait un taux de chômage (8,3 %) légèrement inférieur à la moyenne nationale (8,4 %), quoique nettement supérieur à la moyenne régionale (7,6 %).

Si le nombre de foyers fiscaux imposés était de 59,54 % en 2018 (contre 60,42 % au niveau départemental et 43,25 % au niveau national), ce pourcentage varie sur le territoire du simple au double : 33 % (Mantes-la-Jolie, Les Mureaux) à 71 % (Orgeval).

Son urbanisme très diversifié réunit à la fois des villages d'une centaine d'habitants, des bourgs ruraux, des villes de taille intermédiaire et des centres urbains importants de plus de 30 000 habitants. L'intercommunalité ainsi créée se caractérise par une forte hétérogénéité de communes qui n'ont pas toutes la même capacité à porter les projets.

Enfin, il convient de ne pas omettre la position stratégique qu'occupe GPS&O sur l'axe Paris-Le Havre, la Seine faisant office de colonne vertébrale.

Les carences en termes de gouvernance et de relations financières avec les communes membres développées *infra* témoignent des difficultés du nouvel EPCI pour s'approprier son territoire et exister en tant qu'ensemble cohérent et soudé.

1.3 L'enjeu de l'appropriation des instruments de planification spatiale

1.3.1 Le défaut de projet de territoire

Le projet de territoire est un document stratégique exprimant la vision de l'avenir d'un EPCI à fiscalité propre, promu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, dite loi Voynet, qui ne l'a pour autant pas rendu obligatoire.

Si le projet de territoire détermine les modalités de l'action communautaire, il est avant tout un document politique et fédérateur, qui peut être calé sur la durée du mandat politique ou exprimer une vision plus pérenne. Il apparaît comme un outil efficace de déploiement des stratégies des intercommunalités : il permet de formaliser et d'énoncer clairement les ambitions de la structure, et de conférer du sens et de la cohérence à l'action intercommunale, en favorisant une approche de développement intégré. Il peut être surtout le point d'appui permettant de formaliser le pacte financier et fiscal.

Début 2021, la communauté urbaine n'était toujours pas dotée d'un projet de territoire.

Elle précise toutefois, avoir lancé une démarche d'élaboration de projet de territoire mi-2018 avec l'ambition d'une part de définir, avec le territoire, des ambitions pour son développement, d'autre part de déterminer le rôle de la collectivité dans ce développement et les axes stratégiques de son action.

GPS&O fait valoir que ce travail a démarré après la réflexion sur le plan local d'urbanisme intercommunal (PLU-i) et le programme local de l'habitat intercommunal (IPLH-i), et un peu après les premières réflexions sur le plan climat air-énergie territorial (PCAET). L'objectif était de traduire dans un document unique les ambitions sectorielles identifiées dans chacun de ces documents, et d'exprimer les nécessaires transversalités qui doivent exister.

Le projet de territoire a fait l'objet de travaux préparatoires en vue de mobiliser les acteurs (élus, services, forces vives du territoire, etc.) à travers des séminaires³, des ateliers⁴ et des chantiers.

Les ateliers et les séminaires ont permis d'aboutir à une liste de 11 chantiers⁵, qui répondent selon GPS&O de sa volonté d'agir et de « toucher du doigt » ce qui peut être réalisé à court, moyen et long terme. Une vingtaine de réunions de chantiers thématiques se sont ainsi tenues entre janvier 2019 et mai 2019. Pour GPS&O, ces 11 chantiers sont porteurs de réponses aux différentes dérives identifiées de la trajectoire de développement du territoire en vue de renforcer la cohérence des actions.

Pour autant, ces travaux préparatoires qui ont donné lieu à une proposition de projet et d'actions, finalisée fin 2019 sous la forme d'un projet de territoire n'a pas été validée par le conseil communautaire avant la fin du mandat en 2020.

Pour pallier l'absence de projet de territoire, la communauté urbaine fait état de cinq axes stratégiques qui auraient donné lieu à un programme d'actions non formalisé :

³ Ils constituent l'architecture de la démarche. Ils sont organisés sur différentes thématiques afin de permettre aux élus de l'exécutif de se construire une vision commune du territoire et d'approfondir leur compréhension des enjeux liés à cette nouvelle échelle administrative.

⁴ Ces séminaires ont été alimentés et complétés par plusieurs ateliers de prospective. Croisés aux apports des différents intervenants, ils ont permis d'identifier les facteurs de changement et les idées reçues et d'aboutir à une première série de piste d'actions de transformation.

⁵ Liste des chantiers :

- Chantier 1 - Révéler et valoriser les spécificités de GPSEO ;
- Chantier 2 - Développer une économie présentielle à plus forte valeur ajoutée ;
- Chantier 3 - Conforter le levier productif (territoire d'industrie) ;
- Chantier 4 - Mieux combiner proximité et accessibilité afin de connecter les ressources du territoire à toutes les échelles ;
- Chantier 5 - Explorer les nouvelles formes de l'économie (économie collaborative, économie circulaire, sociale et solidaire, de la fonctionnalité, économie du don et du bien commun) ;
- Chantier 6 - Mettre en place une politique des temps ;
- Chantier 7 - Utiliser la transition énergétique comme levier de transformation du modèle de développement de GPSEO ;
- Chantier 8 - Faire de GPSEO un territoire d'innovation sociale pour être notamment labélisé "Territoire 0 chômeur longue durée" ;
- Chantier 9 - Développer le levier digital dans tous les domaines qui renforcent la robustesse du modèle de développement de GPSEO / Open et big data ;
- Chantier 10 - Favoriser la création d'un fonds d'investissement qui associe ressources publiques, banques privées, mais également entreprises et habitants du territoire ;
- Chantier 11 - Mettre en place un dispositif de pilotage partagé pour suivre et évaluer le déploiement de la feuille de route, qui prend en compte la relation CU/commune.

Axe 1 : l'axe Seine et l'axe Éole, les trames majeures du territoire réseau ;

Axe 2 : des entreprises aux territoires, accompagner la transformation de nos modèles de développement ;

Axe 3 : de nouveaux écosystèmes pour produire de l'action et mixer/combiner les ressources ;

Axe 4 : identifier des projets et des ressources en adéquation avec la demande sociale des territoires, les usages et les besoins des habitants et des entreprises ;

Axe 5 : Construire la trame d'usage et d'identité du territoire afin d'ancrer le projet de territoire auprès des habitants via trois types de lien : lien d'intimité, émotionnel, sensible, lien de proximité et lien de globalité.

GPS&O précise que le projet de territoire est toujours en cours d'élaboration. Ce document devrait être adopté en conseil communautaire à l'automne 2021 et voté par la suite par les conseils municipaux.

1.3.2 Le schéma de cohérence territoriale

L'article 4 de l'arrêté préfectoral n° 2015362-0003 du 28 décembre 2015 dispose que GPS&O au titre des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace communautaire est en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Toutefois, l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme dispose que « Pour l'application du présent article, [...] le schéma directeur de la région d'Île-de-France prévu à l'article L. 123-1 et [...] ont valeur de schéma de cohérence territoriale. »

Le SCoT ne constitue donc pas une obligation pour GPS&O. La question de l'élaboration d'un tel document facultatif a été évoquée au moment du lancement de l'opération d'intérêt national (OIN) Seine Aval en 2005 et 2006. De manière unanime, les acteurs institutionnels⁶ ont alors estimé cette démarche inopportune et sans valeur ajoutée en raison du caractère très précis du Schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF).

La création de la communauté urbaine n'a pas engendré de nouvelle discussion sur ce sujet ; la priorité étant clairement donnée au lancement de l'élaboration d'un PLU-i à l'échelle des 73 communes, démarche selon GPS&O extrêmement structurante et génératrice de cohérence en matière d'aménagement.

1.3.3 Le plan local de déplacement

Les plans locaux de déplacements (PLD) sont une spécificité prévue par le code des transports en Île-de-France (articles L. 1214-30 à 1214-34).

Il précise et détaille le contenu du plan de déplacement urbain de la région Île-de-France (PDUiF). Celui-ci porte sur l'ensemble du territoire régional. Il n'a donc pas vocation à détailler l'ensemble des mesures à prendre à l'échelle locale. Il est ainsi prévu qu'il puisse être complété par des PLD qui en détaillent et précisent le contenu. Le PLD est élaboré à l'initiative d'un EPCI ou d'un syndicat mixte qui ont ainsi la possibilité de développer une politique globale concernant la mobilité sur leur territoire.

Le PLD a vocation à organiser les déplacements sur l'ensemble d'un territoire donné et pour tous les modes de déplacement : circulation des piétons, des vélos, des véhicules légers (VL), le stationnement, les transports collectifs, le transport et la livraison de marchandises.

⁶ L'État représenté par les préfets de la région et du département des Yvelines, les présidents de la région et du département, les présidents d'EPCI ainsi que l'ensemble des maires (51).

L'article 4 de l'arrêté préfectoral précité du 28 décembre 2015 dispose que GPS&O au titre des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace communautaire est en charge de l'organisation de la mobilité.

Pour autant, la communauté urbaine n'a pas élaboré de PLD. Elle précise que selon la loi d'orientation sur les Mobilités du 24 décembre 2019, il appartient à Île-de-France Mobilités de produire dans un premier temps, le nouveau Plan de Mobilités d'Île-de-France qui doit succéder au PDUIF.

La communauté urbaine indique qu'il lui reviendra alors de décliner localement les orientations de ce document dans un plan local de mobilités.

La question de la mobilité est centrale pour GPS&O particulièrement s'agissant du projet Éole. Ce projet qualifié de « locomotive du territoire », est considéré par la communauté urbaine comme un « atout structurant [qui] doit profiter à l'ensemble du territoire »⁷. En effet, le prolongement à l'ouest du RER E de la gare d'Hausmann-Saint-Lazare à la gare de Mantes-la-Jolie, en passant par le quartier d'affaires de la Défense et Nanterre devrait mettre fin à une anomalie majeure : la vallée de Seine est en l'état le seul territoire urbain de l'ouest parisien non desservi par un RER. L'arrivée du RER E qui desservira neuf gares du territoire et les reliera directement à La Défense et Paris à l'horizon 2024, va selon GPS&O révolutionner les déplacements mais aussi renforcer l'attractivité et le rayonnement du territoire de la communauté urbaine.

Les quartiers de gare Éole (Cf. *infra*) ont été déclarés périmètres d'intérêt communautaire par délibération du 27 décembre 2017. En vue d'inscrire ces aménagements dans un contexte pertinent, il serait souhaitable que la communauté urbaine dispose d'une connaissance fine des déplacements : réseaux de bus, pistes cyclables, aires de covoiturage, stations de recharge électrique, pôles gares etc. qui pourrait être formalisé à travers un plan local de mobilité.

La communauté urbaine est compétente en matière de plan de mobilité, anciennement plan local de déplacements (PLD), et non en matière de plan de déplacements urbain (PDU), qui est du ressort de la Région et d'Île-de-France Mobilités (IDFM). GPS&O n'a pas élaboré de PLD sous l'ancienne mandature.

À défaut de plan local de mobilité, la communauté urbaine a engagé un certain nombre de projets en vue d'accompagner la venue prochaine de Éole.

Selon son rapport d'activité, la communauté urbaine a lancé en 2019 une opération expérimentale et innovante de maillage de son territoire. Elle doit aboutir à la création de 77 « hubs multiservices » d'ici 2024. Il s'agit d'un réseau de plateformes physiques assurant une offre multimodale de mobilité pour permettre un rabattement efficace vers les pôles gares tout en proposant des services de la vie quotidienne.

La finalité est non seulement de permettre l'interconnexion entre différents moyens de transport (bus, covoiturage, train, transport à la demande, piéton ou vélo, etc.) mais aussi de mettre en place des services de proximité pour faciliter la vie des habitants (paniers frais, dépôts de pain, relais colis, coworking, foodtrucks, etc.) comme l'illustre le schéma ci-après :

⁷ Rapports d'activité 2017 et 2018/2019 : <https://gpseo.fr/communaute-urbaine/explorer-rechercher-trouver/publications/rapport-dactivite-2018-2019>.

Schéma n° 1 : Améliorer la mobilité au quotidien autour des gares Éole



Source : GPS&O, rapport d'activité 2018/2019

Enfin, il convient de relever que le rapport de présentation du PLU-i dans sa partie 2 « *Diagnostic territorial et état initial de l'environnement* »⁸ comporte une analyse des transports et de mobilités, mettant en exergue un certain nombre de faiblesses lié au périmètre de GPS&O :

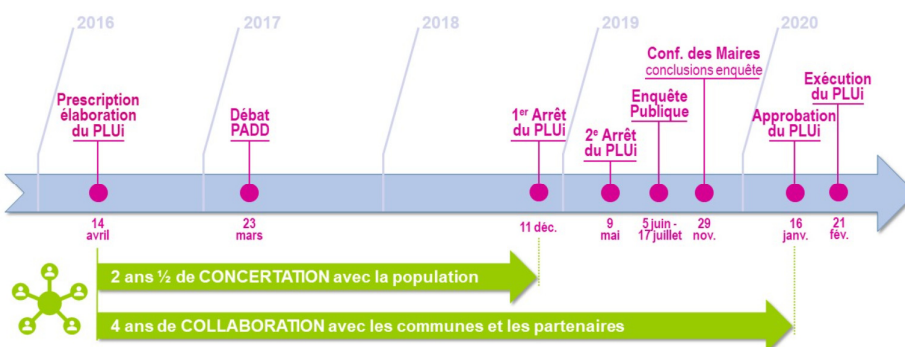
- une offre de transports collectifs répondant à une logique métropolitaine et non locale, fortement centrée sur la desserte de Paris (pas d'accès rapide à un aéroport international) et qui témoigne d'une congestion et d'une saturation des réseaux aux heures de pointe et sur les franchissements de Seine ;
- une offre de stationnement saturée aux abords des pôles d'échanges et une absence de parcs relais d'agglomération au terminus des projets (intermodalité peu développée).

1.3.4 Le plan local d'urbanisme intercommunal

L'article 4 de l'arrêté préfectoral n° 2015362-0003 du 28 décembre 2015 précité dispose que GPS&O au titre de ses compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace communautaire est en charge de l'élaboration du plan local d'urbanisme ainsi que du programme local de l'habitat.

L'enjeu était considérable puisqu'il s'agissait de fusionner 73 PLU ou plans d'occupation des sols (POS) dans un document de planification unique. Les étapes de la procédure⁹ ayant conduit à l'adoption du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU-i) par délibération du conseil communautaire le 16 janvier 2020 sont récapitulées ci-après :

Graphique n° 1 : Étapes d'élaborations et d'adoption du Plan local d'urbanisme



Source : GPS&O

⁸ <https://gpseo.fr/sites/gpseo/files/document/2020-01/2.1%20Diagnostic%20Territorial.pdf>.

⁹ <https://gpseo.fr/vivre-et-habiter/plui-et-permis-de-construire/plan-local-durbanisme-intercommunal-pluii/consulter-0>.

Lors de la phase de consultation, il convient de relever que seulement 4 conseils municipaux ont émis un avis favorable au projet de PLU-i, 22 un avis favorable sous réserves, 28 un avis favorable avec remarques, 1 un avis tacite alors que 18 communes ont émis un avis défavorable.

Le rapport de présentation du PLU-i dans sa partie 1 « Présentation du territoire »¹⁰ décrit le périmètre de GPS&O comme un « *territoire contrasté ... dont la ville centre de référence (Paris) ne se situe pas sur son territoire, mais à l'extérieur* ».

Ce document fait état d'un « territoire polycentrique » organisé autour de quatre pôle « dont le fleuve (la Seine) est le fil conducteur ».

Le rapport en conclut que « La diversité du territoire s'applique aussi bien à la géographie avec des vallées, des coteaux, des plateaux, qu'à l'urbanisme avec des villages, des bourgs ruraux, des villes de taille intermédiaire ou des centres urbains importants. »

Cette analyse s'affine quand elle évoque un « système urbain multipolaire structuré autour des pôles de Mantes et de Poissy (pôles urbains majeurs), des Mureaux (pôle majeur mais excentré et de rayonnement limité, du fait de cette position géographique mais également de la présence/concurrence d'autres pôles à proximité), et d'Aubergenville (pôle interstitiel plus modeste). »

Le rapport de présentation du PLU-i dans sa partie 2 « Diagnostic territorial et état initial de l'environnement »¹¹ identifie un certain nombre de risques et faiblesses qui constitue autant de défis difficilement surmontables pour la communauté urbaine :

- « *un essoufflement de la dynamique démographique depuis le début des années 1990 et un vieillissement prononcé de la population. Cette évolution s'accompagne d'une offre en Ehpad¹² insuffisante et d'un risque de ne plus avoir assez de médecins traitants pour couvrir les besoins de l'ensemble de la population ;*
- *une population active peu qualifiée avec un taux de chômage élevé ;*
- *une métropolisation du territoire avec 2 fois plus de flux sortants que de flux entrants (en progression) ;*
- *un territoire vaste et hétérogène, difficile à équiper en termes d'aménagement numérique ».*

Un PLH-i distinct du PLU-i définit pour six ans la politique de l'habitat de GPS&O pour la période 2018/2023. Ce document approuvé définitivement le 14 février 2019 par le conseil communautaire se décline en un programme d'actions fixant notamment la programmation de logements et visant, entre autres, à la mixité des nouveaux logements, l'amélioration du parc existant et la fluidité des parcours résidentiels des habitants.

Le PLH-i retient l'objectif d'une production annuelle de 2 300 logements autorisés, conformément aux objectifs régionaux, pour garantir un développement équilibré et harmonieux du territoire. Ce niveau de construction devrait se traduire par une croissance démographique de la communauté urbaine qui atteindrait 450 000 habitants à l'horizon 2030.

La production attendue en logements sociaux est particulièrement ambitieuse pour répondre à une demande qui reste forte sur le territoire (15 000 demandes actives), permettre aux communes encore déficitaires au regard de la loi SRU¹³ de respecter leurs obligations (70 % de la programmation sociale est identifiée dans ces communes) et enfin rééquilibrer la répartition des logements à l'échelle du territoire¹⁴.

¹⁰ <https://gpseo.fr/sites/gpseo/files/document/2020-01/1.1%20Presentation%20du%20territoire.pdf>.

¹¹ <https://gpseo.fr/sites/gpseo/files/document/2020-01/2.1%20Diagnostic%20Territorial.pdf>.

¹² Ehpad : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

¹³ SRU : Solidarité et au renouvellement urbains (dite aussi loi SRU) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁴ https://gpseo.fr/sites/gpseo-resources/PLHi/PLHi_GPSEO_2018-2023.pdf.

1.4 Une planification spatiale et un projet communautaire inaboutis

Le tableau récapitulatif ci-après, élargi à la gouvernance qui est exposée infra, témoigne que la réflexion en vue de la mise en œuvre effective du projet communautaire et sa valeur ajoutée, n'est pas encore formalisée :

Tableau n° 1 : État d'avancement des instruments de planification

	Faculté/ obligation	Situation au 1 ^{er} janvier 2021	État d'avancement
Projet de territoire	Facultatif : Art. 23 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.	Non adopté	Travaux préparatoires : projet non encore soumis au Conseil communautaire.
Schéma de cohérence territoriale (SCoT)		Sans objet	
Plan local d'urbanisme intercommunal (PLU-i)	Art. L. 123-6, al. 1 ^{er} du code de l'urbanisme.	Adopté	PLU-i adopté le 16 janvier 2020.
Organisation de la mobilité	Facultatif : code des transports en Île-de-France (articles L. 1214-30 à L. 1214-34).	Absence de Plan local de déplacements ou de Plan local de mobilité	
Schéma de mutualisation (Cf. <i>infra</i>)	La loi du 16 décembre 2010 rendait obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation par l'EPCI. La loi du 27 décembre 2019 transforme l'obligation en faculté.	Non adopté Non adopté	Travaux préparatoires présentés au bureau communautaire du 12 avril 2018, qui se prononce pour un report.
Pacte de gouvernance (Cf. <i>infra</i>)	La loi du 27 décembre 2019 rend obligatoire, à chaque renouvellement de l'organe délibérant, l'organisation d'un débat sur l'élaboration ou pas du pacte de gouvernance. Si décision d'élaborer un pacte de gouvernance, l'EPCI dispose d'un délai de 9 mois pour le faire.	Délibération du 17 juillet 2020 en acte le principe	Pacte de gouvernance adopté lors du conseil communautaire du 25 mars 2021

Source : GPS&O et chambre régionale des comptes Île-de-France (CRC IDF)

2 LES COMPETENCES ET L'INTERET COMMUNAUTAIRE

La chambre relève que depuis sa création en 2016, la communauté urbaine a fait preuve d'une ambition limitée. En effet, GPS&O a finalement renoncé à exercer les compétences facultatives des anciennes intercommunalités qui ont été massivement restituées aux communes. De plus, certains équipements déclarés d'intérêt communautaire ont été cédés ou transférés. Par ailleurs, la reconnaissance de l'intérêt communautaire de futurs équipements, réseaux d'équipement, ou établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs n'a eu aucun effet.

2.1 Le déploiement et la restitution des compétences

Les statuts, validés par l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2015, fixent la liste des compétences obligatoires et facultatives exercées par la communauté urbaine.

2.1.1 Compétences obligatoires

La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences visées à l'article L. 5215-20 du CGCT : développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, aménagement de l'espace communautaire, politique de la ville etc.

2.1.2 Compétences facultatives sur l'ensemble du territoire

Les compétences facultatives sont :

- établissement et exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques dans les conditions fixées au I de l'article L. 1425-1 du CGCT ;
- actions culturelles et sportives à rayonnement intercommunal.

2.1.3 Compétences facultatives sur le territoire des anciennes intercommunalités

Au moment de sa création, la communauté urbaine se voit confier un nombre important de compétences, exercées auparavant par les anciens EPCI désormais fusionnés :

- Sur le territoire de l'ex-CA2RS : notamment les études et mises en œuvre d'actions en faveur des personnes âgées. La gestion d'un bateau de promenades fluviales, la gestion du parc du « peuple de l'herbe », l'étude sur la réalisation de nouveaux équipements touristiques et de loisirs, l'étude sur la mise en réseau des écoles de musique, bibliothèques et écoles de sport, l'adhésion au syndicat de gestion de la base de loisirs Val-de-Seine 78 etc.

- Sur le territoire de l'ex-CAMY : La gestion du réseau de vidéocommunication par câble, la construction l'entretien et la gestion du centre de loisirs de Freneuse, la maison des syndicats de Mantes la jolie, le chenil de Buchelay, les jardins familiaux de Rosny-sur-Seine.

- Sur le territoire de l'ex-CAPAC : notamment en matière d'action sociale, la mise en place et coordination d'une politique d'accueil et d'hébergement temporaire des personnes victimes de violence conjugale (dispositif Flora). L'aménagement des berges de Seine. Le service de transport à la demande etc.

- Sur le territoire de l'ex-SVCA : notamment, en matière d'action sociale, le réseau d'assistantes maternelles, les modes d'accueil de la petite enfance, les accueils de loisirs sans hébergement, les accueils et animations périscolaires, la participation aux projets d'accueil de jour. La gestion des cours d'eau, des rivières, du fleuve, des berges ; l'étude, l'aménagement entretien et la gestion des accès et des aires de sports des collèges publics. La réalisation d'un inventaire des équipements culturels, sportifs et sociaux etc.

- Sur le territoire de l'ex-CCSM : Maison des arts d'Hérubé, écoles municipales de musique, écoles municipales de danse et de l'enseignement musical, bibliothèques municipales, Théâtre La Nacelle, cinémas, police intercommunale, les transports desservant les équipements communautaires, aide au maintien du commerce de proximité ayant un caractère structurant pour le territoire.

2.1.4 Compétences facultatives exercée par GPS&O postérieurement à sa création

Lors d'une séance du conseil communautaire du 14 décembre 2017, la communauté urbaine décide d'exercer deux compétences supplémentaires :

- l'activité relative à la « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et la lutte contre l'érosion des sols consécutive¹⁵ ».
- L'achat, l'installation, la maintenance, le renouvellement et l'entretien des bouches et poteaux d'incendie publics.

L'arrêté préfectoral n° 2018176-0003 du 25 juin 2018 actualise les compétences de la communauté urbaine précisées dans l'arrêté du 28 décembre 2015) et reprend *in extenso* l'ensemble des compétences supplémentaires exercées par celle-ci.

¹⁵ Prévue au 4° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

2.2 Des compétences vite restituées aux communes

Très rapidement, la communauté urbaine restitue aux communes membres, des compétences exercées à l'origine par les anciennes intercommunalités.

Un an après sa création en 2016, la communauté urbaine réduit une première fois son champ d'intervention. En effet, lors du conseil communautaire du 15 décembre 2016, elle décide de restituer aux communes concernées à compter du 1^{er} janvier 2017, les compétences suivantes :

- le service de transport à la demande¹⁶ (sur le territoire de l'ex-CAPAC),
- la police intercommunale d'Aubergenville¹⁷ (sur le territoire de l'ex-CCSM).

Puis une seconde fois, le 18 mai 2017, de nouvelles restitutions de compétences sont actées par GPS&O et mises en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2017 :

- les compétences petite enfance et enfance¹⁸ (sur le territoire de l'ex-S&VCA).

Enfin, le 14 décembre 2017, la communauté urbaine délibère une troisième fois sur l'exercice de ses compétences dans le but de restituer à compter du 1^{er} janvier 2018, la quasi-totalité des compétences facultatives exercées par les anciennes intercommunalités.

Pour justifier ce mouvement de repli, la communauté urbaine invoque pour tout motif :

- un souci de clarification juridique,
- les communes seraient « mieux à même d'en assurer la gestion »¹⁹.

La communauté urbaine ajoute que nombre de ces compétences étaient exercées sur des parties très réduites de son territoire. Ces compétences qualifiées d'embryonnaires n'auraient pas eu vocation à susciter un mouvement d'intercommunalité étendue à l'échelle des 73 communes. La communauté urbaine en conclut qu'il n'y avait pas intérêt pour elle à conserver ces compétences et ou à les développer compte tenu du peu de valeur ajoutée qu'elle apportait à leur exercice.

À noter qu'aucun rapport de la CLECT n'avait traité de l'évaluation de ces restitutions jusqu'en juin 2021 (Cf. *infra*).

2.3 L'intérêt communautaire

En application de l'article L. 5215-20 du CGCT, la communauté urbaine au titre de ses compétences obligatoires intervient dans les domaines suivants :

- la construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs lorsqu'ils sont déclarés d'intérêt communautaire ;

¹⁶ Bus Phone (service occasionnel de transport déployé essentiellement sur le territoire de la commune de Conflans-Sainte-Honorine, effectué en régie, ne figurant pas au plan des transports d'Ile-de-France, et non rattachable à la compétence « Organisation de la mobilité » exercée à titre obligatoire par la communauté urbaine (quatre agents).

Navette bleue (navette gratuite à destination des seniors sur la commune de Poissy, ne figurant pas au plan des transports d'Ile-de-France, et non rattachable à la compétence "Organisation de la mobilité" exercée à titre obligatoire par la communauté urbaine).

¹⁷ 24 agents.

¹⁸ Études sur les modes d'accueil de la petite enfance, développement, réalisation et gestion des modes d'accueil de la petite enfance. *Idem* pour les relais d'assistantes maternelles ; l'étude des accueils de loisirs sans hébergement, des accueils et animations périscolaires ; le développement la réalisation et la gestion des accueils de loisirs sans hébergement, des accueils et animations périscolaires ; les accueils périscolaires avant et après la classe, les animations midi.

¹⁹ Délibération du 14 décembre 2017.

- l'aménagement de l'espace communautaire, pour la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme²⁰.

L'article L. 5211-41-3 du CGCT précise que la communauté urbaine dispose d'un délai de deux ans à compter de sa date de création, soit jusqu'au 31 décembre 2017, pour définir, pour chacune de ces deux compétences, son intérêt communautaire.

La communauté urbaine a, par délibération du 28 septembre 2017, défini l'intérêt communautaire relatif à ces 2 compétences. Cette délibération a été votée à une nette majorité (115 pour ; 5 contre ; 5 abstentions ; 4 ne se prononcent pas).

2.3.1 Équipements sportifs et culturels

La délibération précitée dispose que sont d'intérêt communautaire les équipements qui représentent un enjeu en termes d'affirmation de l'identité culturelle et sportive de la communauté urbaine, de renforcement de son rayonnement et de son attractivité, et ceux dits « têtes de réseau » qui ont vocation à être d'intérêt communautaire au regard de leur positionnement en appui de structures plus locales dans la mesure où leurs ressources irriguent plusieurs communes du territoire.

Elle contient une liste des équipements reconnus d'intérêts communautaires :

Tableau n° 2 : Équipements reconnus d'intérêt communautaire

Équipements Sportifs	Équipements Culturels	Lieu d'implantation
Les piscines actuelles et futures Piscine Sébastien Rouault Les Bains de Seine-Mauldre Centre aquatique Piscine Bécheville Aqualude Aquasport Piscine L'eaubelle Piscine Saint-Exupéry Piscine de Migneaux Piscine Piscine		Les piscines actuelles : 11 Andrésy Aubergenville Conflans-Sainte-Honorine Les Mureaux Mantes-la-Jolie Mantes-la-Ville Meulan Poissy Poissy Porcheville Verneuil-sur-Seine
Le complexe du stade nautique Didier Simond		Mantes la Jolie
La patinoire		Mantes la Jolie
Les chalets nordiques		Montalet le Bois, Oinville sur Moncien, Hardricourt, Meulan, Les Mureaux, Bouafle
Le Golf public		Guerville
Le complexe de la Butte Verte		Buchelay, Mantes la Jolie, Rosny-sur-Seine
	Le Château Éphémère	Carrières-sous-Poissy
	Les « Émergences » du Parc du Peuple de l'Herbe ²¹	Carrières-sous-Poissy
	Le centre de la Danse Pierre Doussaint	Les Mureaux
	La Médiathèque	Les Mureaux
	L'École Nationale de Musique	Mantes-la-Jolie
	Le Graff Park	Mantes-la-Ville
	L'Hospice Saint Charles	Rosny-sur-Seine
	Le Parc aux Etoiles	Triel-sur-Seine
	Théâtre de la Nacelle	Aubergenville

Source : délibération du 28 septembre 2017 GPS&O (ID 916)

²⁰ Article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels etc. »

²¹ Les « Émergences du Parc du Peuple de l'Herbe » ont été réalisées par l'ancienne CA2RS sur un Espace naturel sensible (ENS) propriété du département des Yvelines.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2018, la communauté urbaine a fait le choix de reconnaître d'intérêt communautaire 16 équipements sportifs et 9 équipements culturels.

La délibération précitée pose un certain nombre de principes qui à l'avenir viendront conférer un intérêt communautaire à des équipements, réseaux d'équipement, ou établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs. Pourraient être déclarés d'intérêt communautaire à compter du 1^{er} janvier 2018, les équipements qui répondront à au moins deux des critères suivants :

- capacité à satisfaire à lui seul l'intégralité ou l'essentiel du besoin de service public sur le territoire de la communauté urbaine ;
- permettre la pratique sportive de haut niveau à l'échelle régionale, nationale ou européenne par référence aux normes fédérales de capacité d'accueil de public ou d'une ligue sportive professionnelle ;
- bénéficier d'une labellisation, d'un agrément ministériel ou fédéral d'envergure nationale de type Musée de France, scène Nationale, pôle espoir sportif, etc. ;
- avoir une capacité d'accueil d'au moins 1 000 places assises en instantané ;
- avoir une fréquentation annuelle estimée supérieure à 30 000 entrées.

Or, il convient de relever qu'au 1^{er} janvier 2021, aucun nouvel équipement n'est venu s'ajouter à la liste initiale d'équipements communautaires arrêtée en septembre 2017. Au contraire, sitôt la liste arrêtée en septembre 2017, la communauté urbaine fait marche arrière en décidant de céder deux de ses équipements, GPS&O estimant qu'ils ne « sont pas ou plus utiles à l'exercice des compétences de la collectivité » :

- en 2018, les Hospices Saint Charles de Rosny sur Seine²²,
- en 2019, le golf de Guerville²³.

Enfin, une délibération du 26 septembre 2019 confie au département des Yvelines les « Émergences » du Parc du Peuple de l'Herbe de la liste des équipements d'intérêt communautaire.

2.3.2 Périmètres d'intérêt communautaire en matière d'aménagement

La délibération précitée du 28 septembre 2017 a défini des périmètres d'intérêt communautaire ci-après :

- les quartiers de gare Éole²⁴,
- le secteur dit « Dunlopillo » à Mantes-la-Jolie,
- le parc d'activité économique « Quarante Sous » à Orgeval et Villennes-sur-Seine,
- le secteur économique dit des « Brosses » à Magnanville et Mantes la Ville.

Le 11 avril 2019, un nouveau périmètre d'intérêt communautaire vient se rajouter à la liste initialement arrêtée en septembre 2017 :

- le Cœur Vert²⁵.

Le périmètre est resté inchangé depuis. Les opérations liées à ces périmètres d'intérêt communautaire sont examinées *infra* au sein du titre 8 consacré à l'investissement.

²² En 2018 pour 1 M€.

²³ En 2019 pour 1,1 M€.

²⁴ Il s'agit du quartier des gares Mantes-la-Jolie, de Mantes Station, d'Épône-Mézières, des Mureaux, de Verneuil-Vernouillet et de Poissy.

²⁵ Secteur identifié comme stratégique en termes de développement situé sur les communes de Chanteloup-les-Vignes, Carrières-sous-Poissy, Triel sur Seine, et Andresy, et constitué en son centre d'anciennes terres maraîchères en friche.

2.4 L'absence de schéma de mutualisation des services

Alors que la loi n° 2010-463 du 16 décembre 2010 de réformes des collectivités territoriales (RCT) rendait obligatoire l'établissement d'un schéma de mutualisation par l'EPCI, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a transformé cette obligation en faculté.

Ainsi, le CGCT dans son article L. 5211-39-1 précise que « le président de l'EPCI à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport prévoit un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. »

Le président de la communauté urbaine GPS&O a chargé en 2017, une conseillère communautaire d'établir un premier diagnostic sur les dispositifs de mutualisation existants et de recenser les besoins des communes. GPS&O précise que cette approche avait pour finalité de répondre aux besoins des maires des petites communes dans leur gestion quotidienne.

Un projet de service commun dédié aux petites communes principalement sur des fonctions support, avec comme préalable au lancement d'un schéma de mutualisation plus global, a été présenté au bureau communautaire du 12 avril 2018. Toutefois, celui-ci statuera sur un report du projet et du schéma de mutualisation ne les jugeant pas prioritaires.

3 LA GOUVERNANCE

3.1 Le conseil communautaire

La représentation des communes membres au sein du conseil communautaire d'un établissement de coopération intercommunale est régie par l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Les modalités de calcul de cette représentation ont pour vocation de garantir une représentation « essentiellement démographique ».

À cette fin plusieurs dispositions encadrent la détermination du nombre de représentants.

Dans les métropoles et les communautés urbaines et à défaut d'accord dans les autres EPCI, l'attribution des sièges s'effectue à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, chaque commune disposant d'au moins un siège et aucune commune ne pouvant disposer à elle seule de plus de la moitié des sièges. Il est possible de majorer le nombre de sièges fixé par le tableau de 10 % de sièges au plus. Ces sièges sont répartis selon les termes d'un accord local.

La composition du conseil communautaire de GPS&O a été fixée par l'arrêté du 5 janvier 2016 du préfet d'Île-de-France. Le conseil communautaire est composé de 129 conseillers communautaires, répartis selon les règles de droit commun en application de l'article L. 5211-6-1 précité du CGCT dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2016 soit :

- 80 sièges ont été répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- 49 sièges ont été attribués de manière forfaitaire aux communes n'ayant obtenu aucun siège afin d'assurer leur représentation au sein du Conseil communautaire.

En 2020, la composition évolue, en application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales modifié par la Loi du 28 février 2017²⁶, pour se situer à 141 conseillers communautaires²⁷, toujours répartis selon les règles de droit commun :

- 80 sièges ont été répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- 49 sièges ont été attribués de manière forfaitaire aux communes n'ayant obtenu aucun siège afin d'assurer leur représentation au sein du Conseil communautaire ;
- 12 sièges supplémentaires attribués à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne²⁸.

Or, il convient de remarquer que cette répartition des sièges selon les règles de droit commun n'empêche pas une certaine iniquité entre les communes de GPS&O. Dès 2016, la presse se fait l'écho du reproche fait par certaines communes de la faible représentativité des maires des communes de taille modeste²⁹.

En effet, la commune de Mantes-la-Jolie, commune la plus peuplée, dispose d'un conseiller communautaire pour 3 956 habitants. Cette représentativité est similaire pour les 6 autres communes les plus peuplées. Mais certaines communes sont moins représentées (Cf. tableau ci-après). Ainsi, les communes de Gargenville, d'Épône se voit attribuer 1 conseiller pour respectivement 6 824 et 6 467 habitants.

Tableau n° 3 : Répartition des sièges de conseillers communautaires en 2016

Communes	Population municipale 2015	Répartition des conseillers communautaires	Répartition des sièges par habitants
Mantes-la-Jolie	43 515	11	3 955
Poissy	37 597	9	4 177
Conflans-Sainte-Honorine	35 135	9	3 904
Les Mureaux	30 760	8	3 845
Achères	19 469	5	3 894
Mantes-la-Ville	16 128	4	3 989
Triel-sur-Seine	11 431	2	5 716
Gargenville	6 824	1	6 824
Épône	6 467	1	6 467
Rosny-sur-Seine	5 689	1	5 689
Orgeval	5 978	1	5 978
Magnanville	5 925	1	5 925
Villennes-sur-Seine	5 115	1	5 115

Source : arrêté préfectoral du 5 janvier 2016

En 2020, la nouvelle répartition des sièges de conseillers communautaires n'a pas pallié ces inégalités. Les communes les plus peuplées sont davantage représentées que lors de la précédente mandature (Poissy dispose désormais d'un conseiller communautaire pour 3 377 habitants contre un pour 4 177 habitants en 2016), alors que certaines communes sont 2 fois moins représentées. Ainsi, Épône par exemple dispose d'un conseiller pour 6 507 habitants, Rosny-sur-Seine 1 conseiller pour 6 208 habitants ou encore Orgeval 1 conseiller pour 6 134 habitants.

²⁶ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 – article 75.

²⁷ Arrêté n° 78-2019-10-28-007 du préfet des Yvelines.

²⁸ Le VI de l'article L. 5211-6-1 précise que dans les métropoles et les communautés urbaines, [...] celles-ci peuvent créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de l'application des III et IV du présent article.

²⁹ https://actu.fr/ile-de-france/villennes-sur-seine_78672/yvelines-maire-villennes-sur-seine-critique-legard-communaute-urbaine-grand-paris-seine-oise_20828805.html.

Tableau n° 4 : Répartition des sièges de conseillers communautaires en 2020

Communes	Population municipale 2019	Répartition des conseillers communautaires	Répartition des sièges par habitants
Mantes-la-Jolie	43 969	13	3 382
Poissy	37 146	11	3 377
Conflans-Sainte-Honorine	35 404	10	3 540
Les Mureaux	32 575	9	3 619
Achères	20 823	6	3 471
Mantes-la-Ville	19 825	5	3 965
Triel-sur-Seine	11 834	3	3 945
Gargenville	7 201	2	3 601
Épône	6 507	1	6 507
Rosny-sur-Seine	6 208	1	6 208
Orgeval	6 134	1	6 134
Magnanville	5 947	1	5 947
Villennes-sur-Seine	5 232	1	5 232

Source : arrêté préfectoral du 28 octobre 2019

3.2 Le règlement intérieur

Le premier règlement intérieur de la communauté urbaine a été adopté le 9 février 2016 et n'appelle pas d'observation particulière.

Suite au changement de mandature en juillet 2020, la communauté urbaine s'est dotée d'un nouveau règlement intérieur, qu'elle a adopté le 17 juillet 2020. Ce nouveau règlement n'interdit plus aux conseillers communautaires le droit d'être membres de plus d'une commission et permet ainsi une meilleure représentativité des petites communes.

Le président de la communauté urbaine nouvellement élu s'était engagé à s'inscrire « dans une démarche plus démocratique. Elle vise aussi une meilleure représentativité de la diversité du conseil communautaire. *« Cet exécutif doit représenter les communes de toutes les tailles, tout le territoire et être le plus paritaire possible »*³⁰.

3.3 Le bureau communautaire

L'article L. 5211-10 du CGCT précise que « le bureau de l'EPCI est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres ». Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, mais il ne peut :

- être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant,
- excéder 15 vice-présidents (20 pour les métropoles).

Le 29 janvier 2016, le conseil communautaire délibère sur la composition initiale de son bureau communautaire. Celui-ci est composé de 1 président, de 15 vice-présidents et de 4 conseillers délégués.

Toutefois, le 9 février 2016, l'organe délibérant élargit la composition du bureau en portant de quatre à six le nombre de conseillers délégués.

³⁰ <https://gpseo.fr/communaute-urbaine/lorganisation-politique/raphael-cognet-elue-president-de-gpseo>.

Sur la période 2016-2020, 17 communes étaient représentées au sein du bureau communautaire, dont 4 communes doublement représentées (Achères, Limay, Mantes-la-Jolie et Les Mureaux).

Suite aux élections de 2020, la composition s'élargit selon l'exécutif pour assurer une représentativité équilibrée du territoire³¹. Le bureau est désormais composé de 1 président, de 15 vice-présidents et de 8 conseillers délégués, aucune commune bénéficiant d'une double représentation.

La collectivité n'a fourni aucune précision quant aux délégations éventuelles accordées au bureau par le conseil communautaire. En effet, le bureau, tout comme le président, n'a pas de compétences propres mais peut disposer de délégations pour certaines attributions sous réserve des limitations prévues au CGCT (compétence budgétaire, modifications statutaires de l'EPCI, adhésion à un établissement public, délégation de service public).

3.4 Le président

Le président est l'organe exécutif de l'EPCI, selon les termes de l'article L. 5211-9 du CGCT. Dès sa création et jusqu'en juillet 2020, la communauté urbaine a été présidée par M. Philippe Tautou. À compter du 10 juillet 2020, M. Raphaël Cognet lui succède.

3.5 La conférence des maires

Le règlement intérieur adopté le 9 février 2016 précise que la conférence des maires est constituée autour du président, de l'ensemble des membres du bureau et de l'ensemble des maires des communes membres, ou du représentant qu'elles auront désigné. Elle a pour rôle de proposer les orientations et de donner un avis sur les grands domaines de compétence. Elle est présidée par le président qui en organise les débats et peut faire appel à des personnalités qualifiées. Elle se réunit au minimum tous les deux mois.

Hormis ces dispositions théoriques, la communauté urbaine n'a fourni aucune précision sur la conférence des maires mise en place, les sujets abordés en lien ou pas avec les délibérations soumises au conseil communautaire (CC), la fréquence de ses réunions, tout en reconnaissant que la conférence des maires et son articulation efficiente avec le bureau communautaire restent à mettre en œuvre.

3.6 Le conseil de développement

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi NOTRe »³² a institué dans le CGCT, l'article L. 5211-10-1 prévoyant la mise en place d'un conseil de développement (Codev) dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 200 000 habitants. Sa composition déterminée par délibération est constituée de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'EPCI, et doit respecter les règles de parités femmes / homme ainsi que d'équilibre des classes d'âges³³.

Le Codev est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute question relative au périmètre de l'EPCI.

³¹ <https://gpseo.fr/communaute-urbaine/lorganisation-politique/le-nouvel-executif-en-ordre-de-marche>.

³² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 – article 88.

³³ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017.

Le Codev établit un rapport d'activité qui est examiné et débattu par le conseil communautaire.

GPS&O a délibéré en février 2018 en vue de créer un conseil de développement.

La collectivité n'a pas communiqué à la chambre la composition du Codev dans sa version de juin 2018³⁴, qui était présidé par M. Pierre Cardo (ancien député-maire de Chanteloup-les-Vignes), et constitué de 50 membres. Son rapport d'activité 2018 liste les sujets sur lesquels le Codev a formulé un avis (PLU-i, PLH-i, projet d'aménagement de la plaine³⁵)³⁶.

L'activité de cette instance a été particulièrement dense au cours de l'exercice 2018 comme en témoigne son rapport d'activité. Ce même document comportait une ambitieuse feuille de route pour 2019 s'agissant notamment de l'élaboration du projet de territoire.

En avril 2019, la presse³⁷ fait état de la démission du président M. Pierre Cardo, moins d'un an après la création du Codev. La communauté urbaine n'a pas répondu à la chambre qui l'a interrogée sur les causes de cette démission.

Celle-ci a fragilisé l'organisation et le fonctionnement des débats faute de gouvernance jusqu'en novembre 2019. La composition du Codev, dans sa seconde version 2019, n'est constituée que de 28 membres dont 10 femmes. La parité femmes / hommes imposée par la loi NOTRe n'est donc pas respectée. La direction de cette instance est devenue moins politique puisque le Codev est co-présidé depuis novembre 2019 par un urbaniste et une enseignante, docteure en Droit public³⁸.

Depuis novembre 2019, cette instance consultative semble en sommeil. En effet, le rapport d'activité 2019 est très sommaire et prend acte que suite à la démission de son président, le Codev souffre d'une absence de gouvernance et que ces travaux ont été marqués par « une période de flottement ».

3.7 Le pacte de gouvernance

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique introduit la possibilité d'élaborer un pacte de gouvernance entre les communes et l'EPCI. Elle rend obligatoire pour le CC de se prononcer sur l'intérêt d'élaborer, et, le cas échéant, d'adopter un pacte de gouvernance après le renouvellement général des conseils municipaux.

Le président inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant la tenue d'un débat et une délibération sur l'élaboration de ce pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public.

Si l'organe délibérant décide de l'élaboration d'un tel pacte, il doit l'adopter dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général de l'EPCI.

Aucun pacte de gouvernance n'a été adopté dans le cadre de la première mandature qui couvre la période 2016-2020.

En revanche, par délibération du 17 juillet 2020, la deuxième mandature s'est prononcée en faveur de l'engagement de son premier pacte de gouvernance. La délibération précitée se limite à une déclaration de principe qui comporte néanmoins des modalités opérationnelles en termes de pilotage et de calendrier.

³⁴ Le Codev a adopté le 13 juin 2018 en séance plénière son règlement intérieur et a précisé sa composition.

³⁵ Plaine de Carrières-sous-Poissy, Chanteloup-les-Vignes et Triel-sur-Seine.

³⁶ Les avis du Codev rendus sur le PLU-i et le PLH-i ont été actés par ses membres à l'unanimité.

³⁷ <https://lagazette-yvelines.fr/wp-content/uploads/PDF/2019/GAZETTE-18-L3004-N171.pdf>.

³⁸ <https://gpseo.fr/communaute-urbaine/organisation-politique/le-conseil-de-developpement/le-codev-une-instance-de>.

Un groupe de travail confié à un conseiller communautaire a été chargé de l'élaboration d'une feuille de route qui a débouché sur un pacte de gouvernance adopté le 25 mars 2021.

Ce pacte, sera sans doute de nature à favoriser l'amélioration de la gouvernance de GPS&O et un meilleur équilibre entre les villes-centres et les communes périphériques et rurales.

4 DES RELATIONS FINANCIERES DÉFAILLANTES ET CONFLICTUELLES AVEC LES COMMUNES MEMBRES

4.1 Panorama des relations financières

Les flux financiers entre la communauté urbaine et les communes membres recouvrent diverses participations, en section de fonctionnement.

Tableau n° 5 : Flux financiers EPCI – communes (en €)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses						
Attribution de compensation	66 615 000	67 644 509	65 290 580	65 946 340	66 896 122	332 392 551
Remboursements / Conventions de gestion	18 844 440	828 443	150 610	80 906	-	19 904 399
Autres remboursements de frais	516 002	667 366	2 906 125	991 410	416 704	5 497 607
remboursement annuité d'emprunt		170 338	157 318	123 349	118 426	569 431
DSC	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	5 000 000
Total	86 975 442	70 310 656	69 504 633	68 142 006	68 431 252	343 459 589
	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Recettes						
Attributions de compensation	7 126 076	6 867 437	5 445 811	5 590 509	5 590 509	30 620 342
Remboursement de MAD	210 170	360 347	327 422	316 175	567 140	1 781 254
Autres remboursements de frais				59 195	7 302	66 497
Total	7 336 246	7 227 784	5 773 233	5 965 879	6 164 950	32 468 092

Source : comptes administratifs

Sur la période, la communauté urbaine a reversé en moyenne 73 M€ par an aux communes membres, ce qui représente un total de près de 295 M€ de reversements. L'attribution de compensation (AC) représente 90 % de ce montant global. Ces reversements constituent 28 % des produits de fonctionnement que la communauté urbaine a perçus et 30 % de ses charges de fonctionnement.

Sur la partie recettes, les reversements au titre de l'attribution de compensation s'élèvent à 7 M€ en 2016 et 5,6 M€ en 2019. Ces reversements ne concernent en moyenne qu'une quinzaine de communes (sur 73).

Les flux figurant dans le tableau ci-dessus sont organisés selon un protocole financier qui au sein de GPS&O a connu un certain nombre de vicissitudes.

4.2 Le protocole financier et les attributions de compensation

Le pacte ou protocole financier et la fixation du montant de l'AC ne sont pas toujours intrinsèquement liés. Pour autant, la situation particulière de GPS&O justifie que ces deux notions soient abordées de concert.

4.2.1 Rappel du droit

L'article 1609-V-5 nonies C du code général des impôts (CGI) dispose, qu'en cas de fusion d'EPCI, un protocole financier général soit établi pour définir « les modalités de détermination des attributions de compensation et les relations financières entre les EPCI fusionnés et les communes, les conditions de reprise des dettes des EPCI préexistants, les formules d'amortissement des investissements et les procédures comptables ».

Le protocole financier permet la formalisation des règles régissant les relations financières et fiscales entre les EPCI et leurs communes membres. Son élaboration est rendue obligatoire pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique signataires d'un contrat de ville (loi n° 2014-173 du 21 février 2014)³⁹.

Le protocole financier ne fixe pas le montant des AC et ne peut se substituer à la délibération prévue par la loi pour fixer ce montant. Par ailleurs, aucun formalisme spécifique n'est imposé pour l'adoption de ce protocole financier. Toutefois, celui-ci doit faire l'objet de délibérations concordantes entre l'organe délibérant de l'EPCI et les conseils municipaux à la majorité simple.

Il convient de relever que les conseils municipaux des sept communes à l'origine du recours exposé *infra* ont tous rejeté le protocole financier du 17 novembre 2016.

4.2.2 Le protocole du 17 novembre 2016 pose trois principes fondateurs

Un premier protocole financier général a été adopté par le CC le 17 novembre 2016 par 59 voix pour, 45 voix contre et 22 abstentions. Cette courte majorité pouvait laisser présager un manque d'adhésion et de cohésion des communes membres au-delà des seuls conseillers communautaires des 7 villes de l'ex-CAR&S⁴⁰.

Il pose trois principes fondateurs :

- le principe d'identité des ressources communautaires issues de la fiscalité des ménages, avant et après fusion ;
- le principe de maintien de la pression fiscale ménages au niveau du bloc communal, sans redistribution de fiscalité entre les territoires ;
- le principe de neutralité des ressources communales avant et après fusion.

4.2.3 Les trois principes appliqués dans la fixation des taux de fiscalité

Le protocole financier de GPS&O du 17 novembre 2016, qui affirmait le principe de non redistribution de fiscalité entre les territoires, a fait le choix de faire porter la totalité de la fiscalité ménages sur le seul taux de taxe habitation (TH). Il fixe le taux de la TH à 7,62 %, pour 2016, 0 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), et 0 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB).

Or, antérieurement à la fusion donnant naissance à la communauté urbaine GPS&O, certains ex-EPCI appliquaient sur leur territoire une TFB et une TFNB. C'est les cas de la CA2RS, de la SVCA et de la CCCV.

³⁹ Huit contrats de ville ont été signés en 2015 par le préfet des Yvelines, les présidents des intercommunalités de l'époque et les collectivités impliquées (Cf. GPS&O Cahier 2).

⁴⁰ 11 conseillers communautaires.

Tableau n° 6 : Taux de fiscalité des 6 EPCI en 2015 et taux GPS&O

en %	CA2RS 2015	CAMY 2015	SVCA 2015	CCSM 2015	CCCV 2015	CAPAC 2015	GPS&O 2016
TH	7,42	6,23	6,23	6,14	0,62	0,00	7,62
TFB	3,50	0,00	1,50	0,00	0,51	0,00	0,00
TFNB	5,62	2,16	2,73	3,73	2,00	0,00	0,00

Source : DGCL

Le 2^{ème} principe du protocole financier prévoyait que la pression fiscale sur les contribuables de chaque commune serait équivalente en 2015 et 2016. Pour s'en assurer, la communauté urbaine a adressé à chaque commune membre les taux de fiscalité à appliquer en 2016 pour une fiscalité constante, tout en précisant que « cette suggestion ne faisait pas obstacle à une politique de taux personnalisée visant à répondre à des besoins spécifiques et propre au niveau de chaque commune ». Ainsi, il a été demandé à chaque commune de faire varier leurs taux communaux pour que l'impact du taux de TH à hauteur de 7,62 % soit sans conséquence sur la situation d'ensemble du contribuable.

Ces principes ont rencontré certaines limites s'agissant particulièrement des communes membres de l'ex CA2RS qui seront à l'origine de l'annulation du pacte précité ainsi que cela est exposé *infra*.

L'exemple de la commune d'Andrésy (ex-CA2RS) illustre les limites rencontrées :

Tableau n° 7 : Écart des taux de TH entre la CA2RS et GPS&O et variation demandée à la commune

	En %
Taux TH 2015 interco CA2RS	7,42
Taux TH 2016 interco GPS&O	7,62
soit pression fiscale 2016	+ 0,20
variation du taux communal de TH demandé par GPS&O	- 0,20

Source : protocole financier du 17 novembre 2016

L'impact de la fixation du taux de TH à 7,62 %, pour 2016 s'apprécie ainsi :

Tableau n° 8 : Taux suggéré à la commune d'Andrésy

En %	commune 2015	CA2RS 2015	total 2015	commune 2016	GPS&O 2016	Total 2015
TH	14,80	7,42	22,22	14,60	7,62	22,22
TFB	19,15	3,50	22,65	22,65	0,00	22,65

Source : protocole financier du 17 novembre 2016

Plus globalement, la mise en œuvre de ces principes aboutit aux résultats suivants sur le territoire de la CA2RS par exemple :

Tableau n° 9 : Produit fiscal encaissé par l'EPCI

Taux et produit fiscal 2015 CA2RS		Taux et produit fiscal 2016 GPS&O après fusion	
En %	CA2RS	En %	CA2RS
TH	7,42	TH	7,62
TFB	3,50	TFB	0,00
TFNB	5,62	TFNB	0,00
En €		En €	
TH	13 369 120	TH	13 721 604
TFB	4 901 838	TFB	0
TFNB	41 323	TFNB	0
Total	18 312 281	Total	13 721 604
		soit	- 4 590 677

Source : protocole financier du 17 novembre 2016

En 2016, sur le territoire de la CA2RS, GPS&O encaisse un produit fiscal uniquement constitué de taxe d'habitation et perd 4,6 M€ en comparaison au produit fiscal 2015.

**Tableau n° 10 : Produit fiscal encaissé par les communes membres de l'ex-CA2RS
(en €)**

produit fiscal communal effectif 2015 (sous régime CA2RS)		produit fiscal communal 2016 (sous régime GPS&O)	
TH	27 969 970	TH	27 607 712
TFB	25 002 361	TFB	29 910 418
TFNB	580 583	TFNB	572 056
Total	53 552 914	Total	58 090 186
		soit	+ 4 537 272

Source : protocole financier du 17 novembre 2016

En 2016, les communes du territoire de la CA2RS perdent 362 000 € de produit fiscal de TH en raison de la baisse du taux. En revanche, leur produit de TFB progresse de 4,9 M€ du fait de la réintégration du taux de 3,50 % de TFB de l'ex-EPCI dans les taux communaux. Au global, le total du produit fiscal encaissé par les communes de la CA2RS augmente de 4,5 M€.

4.2.4 Mise en œuvre de ces trois principes dans la détermination des attributions de compensation

Les variations entre 2016 et 2015 des produits fiscaux perçus par GPS&O vont donner lieu à la correction des AC de chacune des communes, par un mécanisme qualifié d'AC de neutralisation. Les AC de neutralisation peuvent être négatives et consistent alors à diminuer les AC initiales compte tenu du fait que GPS&O percevra moins de produit fiscal en 2016 (- 4,5 M€). À l'inverse, pour les autres communes (dont celles de la CAMY et celles la CAPAC), des AC de neutralisation positives viendront abonder les AC initiales car GPS&O percevra davantage de produit fiscal.

Les AC de neutralisation négatives trouvent particulièrement à s'appliquer aux communes de la CA2RS.

Tableau n° 11 : Principales communes affectées par une AC de neutralisation négative (en €)

Communes	AC de neutralisation	ex-EPCI
Les Alluets le roi	- 60 666	CA2RS
Andresy *	- 598 774	CA2RS
Carrières sous Poissy	- 700 976	CA2RS
Chanteloup les vignes	- 384 661	CA2RS
Chapet *	- 51 988	CA2RS
Flins-sur-Seine	- 91 156	SVCA
Medan *	- 77 283	CA2RS
Morainvilliers	- 139 306	CA2RS
Les Mureaux	- 120 623	SVCA
Orgeval *	- 506 844	CA2RS
Triel-sur-Seine *	- 583 727	CA2RS
Verneuil-sur-Seine	- 654 853	CA2RS
Vernouillet *	- 438 733	CA2RS
Villennes-sur-Seine *	- 339 460	CA2RS

Source : protocole financier du 17 novembre 2016

Quant aux AC de neutralisation positives, les plus importantes d'entre elles, décrites dans le tableau ci-après, concernent les communes des ex-CAMY et CAPAC :

Tableau n° 12 : Principales communes affectées par une attribution de compensation de neutralisation positives (en €)

Communes	AC de neutralisation	ex-EPCI
Achères	469 032	CAPAC
Aubergenville	232 092	CCSM
Conflans-Sainte-Honorine	811 260	CAPAC
Épône	185 886	CAMY
Gargenville	160 039	CAMY
Mantes-la-Jolie	850 636	CAMY
Mantes-la-Ville	338 275	CAMY
Poissy	790 967	CAPAC

Source : protocole financier du 17 novembre 2016

Le tableau ci-après montre que les AC de neutralisation ont un impact significatif significativement le niveau des AC 2015. Ainsi, les sept communes requérantes voient leurs AC évoluer fortement à la baisse.

Tableau n° 13 : Attributions de compensation des sept communes requérantes

Communes	En €			En %
	AC 2015	AC de neutralisation	AC définitive 2016	Évolution
Andrésy *	- 276 624	- 598 774	- 875 398	- 216
Chapet *	- 5 366	- 51 988	- 57 354	- 969
Medan *	222 691	- 77 283	145 408	- 35
Orgeval *	2 522 813	- 506 844	2 015 969	- 20
Triel-sur-Seine *	- 393 370	- 583 727	- 977 097	- 148
Vernouillet *	1 218 281	- 438 733	779 548	- 36
Villennes-sur-Seine *	1 036 950	- 339 460	697 490	- 33

Source : protocole financier du 17 novembre 2016

Ainsi, le protocole financier du 17 novembre 2016 ne se borne pas à définir les modalités de détermination des AC mais propose des taux communaux d'imposition sur les ménages par commune et fixe le montant des AC en résultant (AC initiale + AC neutralisation = AC définitive théorique qui peut être négative).

Pour reprendre l'exemple de la commune d'Andrésy, cette situation la conduisait d'une part à réduire les ressources de sa fiscalité locale et d'autre part à reverser à la communauté urbaine une attribution de compensation négative sensiblement augmentée.

Or, l'article précité du CGI limite la variation des AC entre la situation initiale et la première année d'existence du nouvel EPCI. En effet, cette révision ne peut pas avoir pour effet de minorer ou de majorer l'AC de plus de 15 % de son montant⁴¹.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessus, le mécanisme des AC de neutralisation a pour effet selon les communes de minorer les AC 2015 dans une fourchette allant de 20 % à plus de 950 %.

4.2.5 Les autres dispositions du protocole financier général du 17 novembre 2016

Par ailleurs, le protocole financier fixe les points suivants :

- le reversement aux communes de la taxe d'aménagement (dispositif restant à définir) ;

⁴¹ V-5° 1 de l'article 1609 *nonies* du CGI.

- la reprise des résultats des budgets annexes eau, assainissement et autres SPIC dans le budget de la communauté ;
- les conditions de reprise des dettes des EPCI préexistants ;
- les modalités d'amortissement ;
- les procédures comptables.

4.2.6 L'annulation du protocole financier du 17 novembre 2016

Sept communes requérantes (Andrésy, Triel-sur-Seine, Chapet, Orgeval, Villennes-sur-Seine, Médan et Vernouillet) ont introduit un recours devant le Tribunal administratif de Versailles en vue de l'annulation du protocole financier du 17 novembre 2016.

4.2.6.1 Moyens des communes requérantes

Leurs recours portent principalement sur les points ci-après :

- à titre principal la délibération n° 2016_11_17_06 du 17 novembre 2016 approuvant le protocole financier a été adoptée en méconnaissance du troisième alinéa du V-5° 1 de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI) dès lors qu'elle ne se borne pas à définir les modalités de détermination des AC mais propose des taux communaux d'imposition sur les ménages par commune et fixe les AC en résultant ;
- elle est entachée d'illégalité dès lors que le mécanisme de neutralisation fiscale qu'elle met en œuvre est dépourvu de base légale ;
- les trois délibérations ont été adoptées en méconnaissance du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales ;
- elles ont été adoptées en méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt ;
- elles méconnaissent le V- 5°- 1 de l'article 1609 *nonies* C du CGI dès lors que le protocole financier minore ou majore les AC des communes de plus de 15 % par rapport à l'année précédant leur entrée dans la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise ;
- elles ont été adoptées en méconnaissance de V-1° bis du même article.

4.2.6.2 Motifs de l'annulation

Le Tribunal administratif (TA) de Versailles n'a examiné que le moyen relatif à la méconnaissance des dispositions du V 5° 1 de l'article 1609 *nonies* du CGI, pour annuler le 23 mai 2019 la délibération fondatrice du conseil de la communauté urbaine du 17 novembre 2016 et les délibérations subséquentes.

Le TA annule donc la délibération approuvant le protocole financier qui a été adoptée en méconnaissance du troisième alinéa du V-5° 1 de l'article 1609 *nonies* C du CGI dès lors qu'elle ne se borne pas à définir les modalités de détermination des attributions de compensation mais propose des taux communaux d'imposition sur les ménages par commune et fixe les attributions de compensation en résultant.

Au total, plusieurs jugements interviennent pour annuler les délibérations ci-après :

- délibération n° 2016_11_17_06 du 17 novembre 2016 portant approbation du protocole financier général ;

- délibération n° 2016_11_17_07 du 17 novembre 2016 portant fixation des montants d'AC provisoires n° 3 pour 2016 ;
- délibération n° 2016_12_15_01 du 15 décembre 2016 portant fixation des montants d'AC provisoires n° 4 pour 2016 ;
- délibération n° 17_06_29_04 du 29 juin 2017 portant fixation des montants d'AC définitives pour 2016 ;
- délibération n° CC_17_02_02_07 du 2 février 2017 portant fixation des montants d'AC provisoires n° 1 pour 2017 ;
- délibération n° CC_18_02_08_11 du 8 février 2018 portant fixation des montants d'AC provisoires n° 1 pour 2018.

4.2.7 Le protocole du 12 juillet 2019 et l'insécurité juridique des relations financières qui subsiste

Un nouveau protocole financier général a été adopté le 12 juillet 2019⁴². Il prévoit que les AC définitives 2016 seront égales aux AC 2015 versées ou perçues par les communes et complétées des AC de transfert de charges liées aux transferts et restitutions de compétences issus de la fusion.

En conséquence, 30 communes devront reverser à la communauté les sommes trop perçues (au total 3 461 591,20 €) et 14 communes percevront davantage de la part de la communauté urbaine (au total 11 882 631,80 €) au bénéfice de 12 communes dont les 7 requérantes. Le protocole financier ne comporte aucun calendrier quant à la mise en œuvre de ses régularisations.

La chambre constate que les relations financières entre la communauté urbaine et ses communes membres étaient grandement fragilisées jusqu'à l'intervention en mars 2021 d'un protocole transactionnel (Cf. tableau ci-après) :

⁴² Adopté à 66 voix Pour, 2 Contre et 33 Abstentions.

Tableau n° 14 : Insécurité juridique des relations financières

Objet de la délibération	Délibérations/ contentieux	Situation au 31 décembre 2020
Pacte financier du 17 novembre 2016	Délibération n°2016_11_17_06 du 17 novembre 2016 portant approbation du protocole financier général annulée par jugement du TA de Versailles du 23 mai 2019.	Instruction en cours d'appel interjeté par la Communauté urbaine le 22 juillet 2019 auprès de la Cour administrative d'appel de Versailles annulant le protocole financier général
Projet de pacte financier supprimant les AC de neutralisation fiscale	Rejeté par le conseil communautaire le 27 juin 2019.	Sans objet
Pacte financier 12 juillet 2019	Délibération CC_2019_07_12_17 du 12 juillet 2019.	Les Communes requérantes (Andrézy, Triel-sur-Seine, Chapet, Orgeval, Villennes-sur-Seine, Médan et Vernouillet) ont déposé le 22 janvier 2019 un recours collectif devant le Tribunal administratif de Versailles contre la délibération CC_2019_07_12_17 du 12 juillet 2019 approuvant le protocole financier général.
Attributions de compensation 2016	- Délibération n° 2016_11_17_07 du 17 novembre 2016 portant fixation des montants d'attributions de compensation (AC) provisoires n° 3 pour 2016. - Délibération n° 2016_12_15_01 du 15 décembre 2016 portant fixation des montants d'AC provisoires n° 4 pour 2016. - Délibération n° 17_06_29_04 du 29 juin 2017 portant fixation des montants d'AC définitives pour 2016.	Instruction en cours de l'appel interjeté par la Communauté urbaine le 22 juillet 2019 auprès de la Cour administrative d'appel de Versailles du jugement du 23 mai 2019 annulant les délibérations de 2016 et 2017
	Délibération CC_2019-07-12_18 du 12 juillet 2019 adoptant les AC définitives 2016.	Délibération du 12 juillet 2019 exécutoire en l'absence de recours
Attributions de compensation 2017	- Délibération n° CC_17_02_02_07 du 2 février 2017 portant fixation des montants d'AC provisoires n° 1 pour 2017. - Délibération n° CC_18_07_04_09 du 4 juillet 2018 relative à la fixation des attributions de compensation définitives pour l'exercice 2017, modifiée par la délibération du 11 décembre 2018. - Délibération n° CC_18_12_11_14 du 11 décembre 2018 modifiant les attributions de compensation définitives 2017.	Les mêmes communes requérantes ont déposé un recours collectif devant le TA de Versailles les 25 février et 17 juin 2019. Les délibérations adoptant les AC définitives 2017 sont toujours exécutoires dans l'attente du jugement TA de Versailles ;
Attributions de compensation 2018	Délibération n° CC_18_02_08_11 du 8 février 2018 portant fixation des montants d'AC provisoires n° 1 pour 2018.	Pour mémoire, le TA de Versailles a annulé la délibération n°CC_18_02_08_11 du 8 février 2018 portant fixation des montants d'AC provisoires n° 1 pour 2018. La communauté urbaine a saisi le 22 juillet 2019 la Cour administrative d'appel de Versailles demandant l'annulation du jugement du TA du 23 mai 2019 et le rejet des demandes des communes requérantes. La requête en appel a été communiquée aux communes le 22 octobre 2019, qui n'ont pas, au 1^{er} septembre 2020, déposé de mémoire. La CLECT ne s'est pas réunie, rendant impossible l'adoption d'AC définitives 2018.
Attributions de compensation 2019	- Délibération n° CC_19_02_14_04 du 14 février 2019 adoptant les AC provisoires 2019. - Délibération n° CC_2019_12_12_12.0 du 12 décembre 2019 relative aux AC provisoires 2019 n° 2. - Délibération n° CC_2019_12_12_13.0 du 12 décembre 2019 relative aux AC provisoires 2020 n° 1.	Recours gracieux introduits par les sept communes La communauté urbaine n'a pas répondu à ces recours gracieux. Du fait de la période de confinement, et l'application de la réglementation de prolongation des délais suite à la loi d'urgence, la décision implicite de rejet de la communauté urbaine du recours gracieux est intervenue le 24 juillet. Le recours peut donc être déposé devant le TA jusqu'au 25 septembre 2020.

Source : CRC IDF

- **Rouge** = annulé par le Tribunal administratif de Versailles de Versailles/ Jugements du 23 mai 2019.
- **Orange** = recours introduits par les sept communes requérantes devant le TA de Versailles qui ne s'est pas encore prononcé.
- **Vert** = délibération exécutoire/ absence de recours.

Souhaitant mettre un terme à cette insécurité juridique, la communauté urbaine fait valoir les points suivants :

- la résolution du contentieux entre la communauté urbaine et les sept communes qui en sont à l'origine, était la priorité du président élu le 10 juillet 2020 ;
- les parties se sont rapprochées en vue de trouver une issue transactionnelle dont le principe a été adopté par le bureau communautaire le 4 février 2021 ;
- le conseil municipal de chacune des sept communes devra délibérer en termes identiques d'un projet de protocole transactionnel,

Toutefois, aucune information n'a été portée à la connaissance de la chambre s'agissant du contenu de ce protocole notamment en termes de concessions réciproques. Il n'est pas prévu en l'état que la signature de ce protocole ait un impact sur le protocole financier du 12 juillet 2019 qui sera conservé à l'identique et ne fera pas l'objet d'un avenant.

Dans sa réponse au rapport provisoire, GPS&O précise que ce protocole transactionnel a été signé en mars 2021 avec les sept communes requérantes, mettant fin au contentieux qui les opposait depuis 2017 et qu'il est en cours d'homologation auprès des juridictions compétentes.

Selon GPS&O, les opérations comptables afférentes à ces régularisations sont en cours de traitement pour l'ensemble des communes concernées. Les trente communes qui devront effectuer un reversement à GPS&O ont toutes introduit des demandes d'étalement de charges.

GPS&O a prévu l'inscription de ces mouvements dans son budget de 2021.

4.3 La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un versement au profit des communes membres qui répond à un besoin de péréquation au sein des intercommunalités afin, essentiellement, de lutter contre la fracture territoriale. Le dispositif repose ainsi, par principe, sur la solidarité.

Compte tenu des potentiels financiers agrégés des anciens EPCI⁴³, la communauté urbaine a été dans l'obligation d'instituer une DSC, dans les conditions définies par l'article 1609 *nonies* C VI du CGI.

Dès le conseil communautaire du 23 juin 2016, la communauté urbaine a délibéré pour la mise en œuvre d'une DSC reposant sur une répartition multicritères⁴⁴ en raison, selon la collectivité, de son « territoire polarisé ». L'application stricte des deux critères légaux⁴⁵ ne permettant pas, selon elle, « une redistribution des richesses fine et nuancée ».

Le montant alloué à la DSC par GPS&O à hauteur de 1 M€ est particulièrement faible. Il s'élève à 2,4 € par habitant alors que le montant moyen des DSC en euros par habitant des communautés urbaines et métropoles se situait à 35 €.

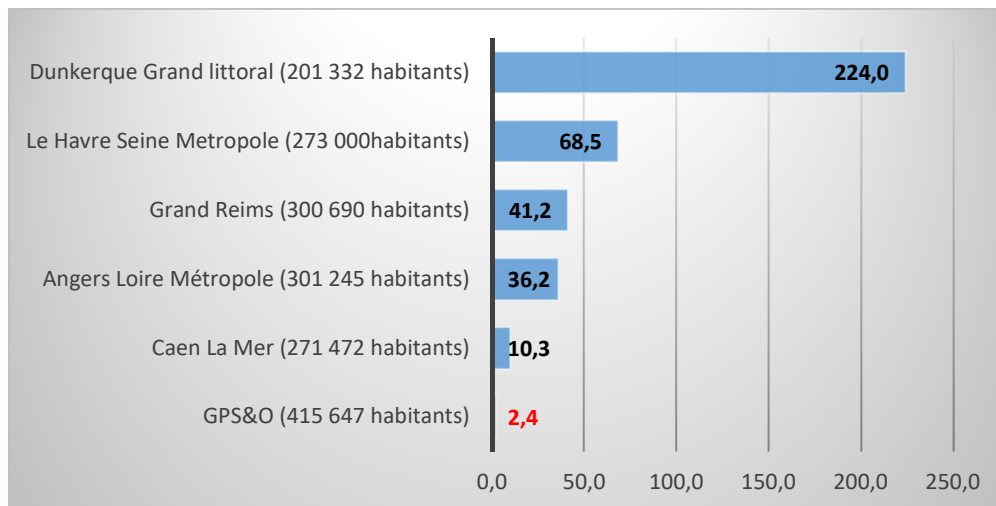
⁴³ Lorsque le pacte financier et fiscal est élaboré dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre issus d'une fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion, l'établissement public de coopération intercommunal issu de cette fusion est tenu d'instituer une dotation de solidarité communautaire.

⁴⁴ Quatre critères (soit deux supplémentaires à ceux imposés par la loi) : insuffisance du potentiel fiscal par habitant (80 %), revenu par habitant (20 %), effort fiscal, et une pondération de chaque critère par l'écart de la strate de la commune à la moyenne.

⁴⁵ Écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI et insuffisance du potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de GPS&O.

Le graphique ci-après confirme le montant particulièrement peu significatif accordé à la DSC par la communauté urbaine au regard de ceux pratiqués dans les autres communautés urbaines :

Graphique n° 2 : DSC en euros par habitant en 2019 des communautés urbaines les plus peuplées



Source : retraitement CRC IDF d'après comptes administratifs

Aussi, la chambre s'interroge sur la volonté affichée de la communauté urbaine de « corriger les disparités territoriales » par le biais de la DSC. En réalité, la communauté urbaine a certes respecté l'obligation d'instituer une DSC mais sans y associer de moyens conséquents.

Le protocole financier du 17 novembre 2016 prévoyait d'indexer cette enveloppe plancher de 1 M€. Or, l'enveloppe est restée identique chaque année. Interrogée sur ce point, la communauté urbaine fait valoir que l'enveloppe consacrée à la DSC est restée en l'état afin de ne pas impacter le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF)⁴⁶.

Après le vote du second protocole financier le 4 juillet 2019, la délibération initiale du 23 juin 2016 a été abrogée au profit d'une nouvelle délibération du 12 juillet 2019. Celle-ci a repris les critères déjà définis antérieurement mais a abandonné le principe d'une indexation de l'enveloppe de DSC ainsi que celui d'un montant plancher.

4.4 Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) constitue un autre mécanisme de péréquation et vise à corriger les écarts de richesse et de pression fiscale entre les territoires.

Sont contributeurs, les ensembles intercommunaux dont le potentiel fiscal agrégé (PFA) par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFA par habitant moyen constaté au niveau national. Les modalités de répartition entre l'EPCI et les communes sont fixées à l'article L. 2336.5 du CGCT.

⁴⁶ Les AC et la DSC rentrent dans le calcul du CIF et peuvent, en fonction de leur volume, jouer un rôle dans l'évolution de la dotation d'intercommunalité versée chaque année.

Le territoire de GPS&O reste contributeur, même si la fusion des six EPCI a permis à l'ensemble du territoire de subir un prélèvement moins important. Le prélèvement global en 2015 était de 11,4 M€ et la contribution 2016 de la communauté urbaine (part EPCI et part communes) de 6,2 M€.

Tableau n° 15 : Évolution du FPIC avant et après la fusion

en €	2015	2016 (fusion)
Prélèvement global	11 427 840	6 158 343
Part EPCI	6 896 123	3 968 264
Part communes	4 531 717	2 190 079

Source : protocole du 17 novembre 2016

La communauté urbaine a opté pour la répartition de droit commun en matière de FPIC, en fonction de la richesse respective de l'EPCI et des communes membres⁴⁷.

Tableau n° 16 : Répartition de la contribution au FPIC

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Contribution totale au FPIC	6 158 343	8 062 143	7 586 533	6 938 240	6 409 092
dont part payée par GPS&O	3 968 264	5 005 861	4 714 905	4 592 586	4 220 816
dont part payée par les communes	2 190 079	3 056 282	2 871 628	2 345 654	2 188 276
Prise en charge par l'EPCI de la contribution (en %)	64	62	62	66	66

Source : CRC IDF à partir des données de GPS&O

4.5 Les fonds de concours

L'article L. 5215-26 VI du CGCT prévoit qu'« afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté urbaine et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du Conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part de financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

La communauté urbaine a délibéré le 29 septembre 2016 pour fixer le cadre de ce dispositif et adopter le règlement d'attribution. Sa mise en œuvre a démarré le 1^{er} janvier 2017 pour une période de 4 ans. Les fonds de concours ont été institués pour les communes de moins de 5 000 habitants.

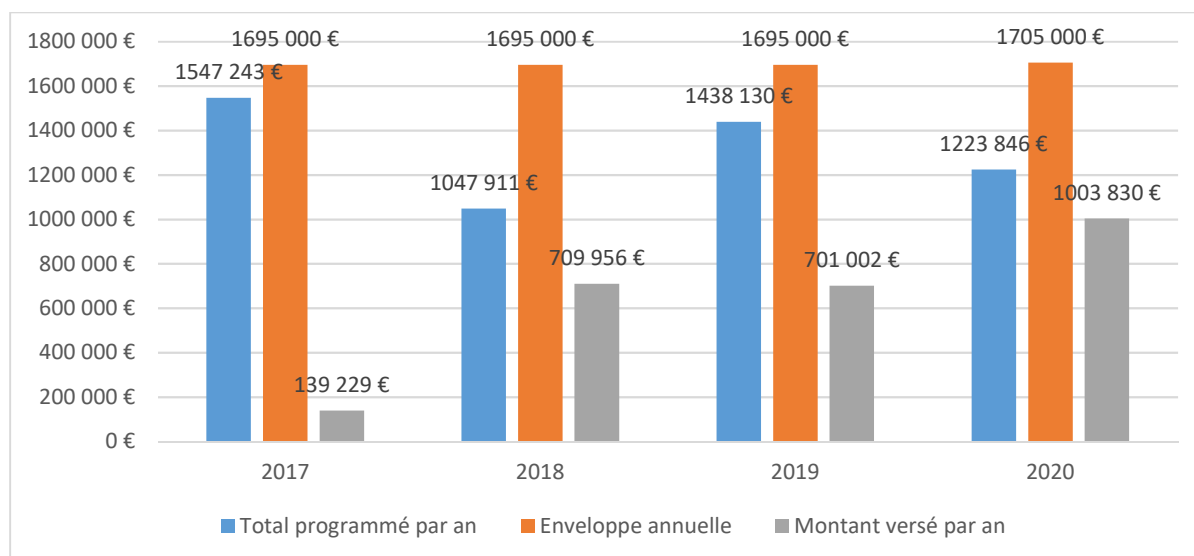
Les principes des fonds de concours

- 52 communes du territoire sont bénéficiaires.
- Un plafond annuel est déterminé en fonction de la strate démographique : 25 000 € (communes ayant moins de 1 000 habitants) soit 29 communes éligibles, 35 000 € (communes de 1 001 à 3 500 habitants) soit 18 communes éligibles, et 70 000 € (communes ayant entre 3 501 et 5 000 habitants) soit 5 communes éligibles.
- L'enveloppe annuelle de référence a été fixée pour 2017 à la somme de 1 705 000 €. Cette enveloppe sera abondée chaque année du montant du fonds de l'année n-1 non attribué et du montant du fonds correspondant aux dossiers de l'année n-1 annulés.

⁴⁷ Richesse mesurée par leur contribution au potentiel fiscal agrégé (PFA).

- Les opérations éligibles doivent avoir pour objet la réalisation (construction, réhabilitation, acquisition d'un équipement de superstructure (équipements sportifs, culturels, etc.) et d'infrastructure (voirie, réseaux divers, etc.). Ces opérations doivent servir aux objectifs du projet de territoire et participer au développement équilibré et solidaire de la communauté urbaine.
- Une commune pourra mobiliser plus que son enveloppe annuelle sans dépasser toutefois l'enveloppe annuelle multipliée par 4.
- Le financement communal doit être au moins égal à 20 % du coût HT de chaque opération.

**Graphique n° 3 : Flux de fonds de concours
2017/2020**



Source : GPS&O

Sur les 52 communes pouvant bénéficier⁴⁸ du dispositif, 46 communes ont obtenu le versement d'un ou plusieurs fonds de concours, sur la période 2017-2020.

Le taux de mobilisation de l'enveloppe maximale varie selon la taille des communes.

Tableau n° 17 : Taux de mobilisation des enveloppes maximales autorisées

	(en €)		(en %)
	montant moyen des FDC votés	Montant maximum possible	taux de mobilisation
communes ayant une population < 1 000 habitants	48 646	100 000	49
communes ayant une population comprise entre 1 001 et 3 500 habitants	98 353	140 000	70
communes ayant une population comprise entre 3 501 et 5 000 habitants	230 000	280 000	82

Source : CRC IDF d'après délibérations GPS&O et comptes administratifs

⁴⁸ Ayant une population inférieure ou égale à 5 000 habitants.

La chambre relève la difficulté à laquelle sont confrontées les toutes petites communes pour maîtriser le dispositif et mobiliser les fonds de concours dont elles peuvent bénéficier. En effet, plus les communes sont petites, moins le taux de mobilisation est important. À l'inverse, sur les 5 communes ayant une population comprise entre 3 501 et 5 000 habitants, 4 ont pu mobiliser le maximum de fonds de concours auquel elles avaient droit. Seules 40 % des communes de la deuxième tranche ont été dans ce cas. Pour les 26 communes de moins de 1 000 habitants, seules 5 d'entre elles soit 19 % ont pu mobiliser l'intégralité du fonds de concours mis à leur disposition.

4.6 Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure le degré de mutualisation des compétences.

Selon le II de l'article L. 5211-29 du CGCT, le CIF se calcule en rapportant le poids de la fiscalité intercommunale, partiellement corrigée des redistributions fiscales (transferts versés), dans la fiscalité consolidée au sens large perçue dans le groupe territorial composé de l'EPCI, des communes membres et des syndicats intercommunaux sur son territoire.

Ainsi, le CIF permet d'apprécier l'intégration d'un EPCI, dans la mesure où il existe une forte corrélation entre le volume des compétences exercées par un EPCI et les produits fiscaux que ce dernier perçoit⁴⁹.

Tableau n° 18 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2016	2017	2018	2019	2020
CU GPS&O	0,362925	0,363753	0,343813	0,352111	0,355934
CIF moyen de la catégorie	0,468629	0,463206	-	0,458902	

Source : fiches individuelles de la DGF

En 2019, le CIF de GPS&O est de 0,3521 soit un niveau nettement inférieur à celui constaté au niveau national pour les communautés urbaines qui s'établit à 0,4589.

4.7 Des dysfonctionnements affectant l'évaluation des charges

Lorsqu'une charge est transférée d'une commune vers l'EPCI ou restituée de l'EPCI vers une commune, le montant correspondant à cette charge doit être évalué par une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Cette CLECT doit se réunir afin de calculer l'évaluation des charges, puis son rapport est transmis aux conseils municipaux des communes membres puis au conseil communautaire.

4.7.1 Rappel du droit

Les travaux de la CLECT au sein de la communauté urbaine, sont entachés d'un nombre conséquent d'anomalies. C'est pourquoi, il a semblé utile de rappeler le cadre réglementaire encadrant l'activité de cette commission.

⁴⁹ Plus les communes auront transféré de pouvoir fiscal au groupement, plus on supposera qu'elles lui auront également transféré des compétences.

Le CGI⁵⁰ prévoit la création entre l'EPCI et ses communes membres, d'une commission chargée d'évaluer le montant des charges transférées. Cette évaluation est un préalable nécessaire à la fixation du montant de l'AC entre une commune et son EPCI. L'article précité est assez vague sur les modalités de fonctionnement de la CLECT. Par ailleurs, il existe peu de sources précisant le fonctionnement d'une CLECT. Le secrétariat d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales indiquait suite à une question parlementaire⁵¹ que l'article susmentionné laisse une relative marge de manœuvre aux EPCI et à leurs communes membres pour organiser le fonctionnement de celle-ci.

Il revient à l'organe délibérant de l'EPCI de prendre une délibération portant création de la CLECT (voir annexe n° 3 sur sa composition et son fonctionnement).

4.7.2 Le fonctionnement irrégulier de la CLECT de GPS&O

La CLECT de la communauté urbaine a été créée par deux délibérations du conseil communautaire des 9 février et 24 mars 2016.

4.7.2.1 Composition de la CLECT

Elle est composée de 92 membres titulaires et 92 membres suppléants sur le fondement suivant :

- 1 représentant pour les communes jusqu'à 10 000 habitants,
- 2 représentants pour les communes de plus de 10 000 habitants,
- 3 représentants pour les communes de plus de 20 000 habitants.

Or, la chambre constate des incohérences relatives à l'attribution du nombre de membres de la CLECT pour certaines communes. En effet, si le fondement mentionné dans la délibération du 24 mars 2016 avait été respecté, le nombre initial de membres n'aurait pas été de 92, mais de 89⁵². En effet, la communauté urbaine n'est composée en 2016 que de 4 communes ayant plus de 20 000 habitants, de 8 communes de plus de 10 000 habitants et de 61 communes de moins de 10 000 habitants.⁵³

En effet, 3 communes ont bénéficié d'un membre supplémentaire à celui auquel elles avaient droit selon leur population : Achères 3 membres pour 19 469 habitants, Mantes-la-Ville 3 membres pour 19 944 habitants, Chanteloup-les-Vignes 2 membres pour 9 906 habitants. En effet, selon le dernier recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) alors disponible (2010), les seuils de 10 000 et 20 000 habitants n'avaient pas été dépassés. Ce dépassement n'interviendra que suite au recensement de 2015 dont les données n'ont été connues que le 27 décembre 2017⁵⁴. Or, la communauté urbaine se fonde dans sa réponse à la chambre, sur les chiffres du recensement de 2015 qui au moment de la désignation de 92 conseillers (au lieu de 89), le 24 mars 2016, n'étaient pas disponibles.

La communauté urbaine n'a pas précisé le mode de désignation des membres de la CLECT qui revient aux communes et non à la communauté elle-même. Il a lui été demandé de préciser les modalités de désignation des membres de la CLECT. Sans apporter la moindre précision, elle s'est limitée à citer les dispositions de l'article L. 2121-33 du CGCT.

⁵⁰ Article 1609 *nonies* C IV.

⁵¹ N° 11664 de M. Jean Louis Masson du 14/01/2010.

⁵² (4 x 3 membres) + (8 x 2 membres) + (61 x 1 membre) correspondant à 4 communes ayant plus de 20 000 habitants, de 8 communes de plus de 10 000 habitants et de 61 communes de moins de 10 000 habitants.

⁵³ Voir titre 4, le conseil communautaire.

⁵⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3293086?geo=COM-78005>.

La chambre relève que contrairement aux dispositions du règlement intérieur (article 2.1) sur les modalités d'élection de la présidence et vice-présidence, le vice-président a été élu à la majorité simple dès le premier tour (36 voix sur 79 soit 45,5 %), alors qu'à ce stade la majorité absolue était requise.

Il convient de relever que concernant la nouvelle mandature, la communauté urbaine a procédé le 18 novembre 2020 à la création d'une nouvelle CLECT⁵⁵, composée de 93 membres dont 1 présidente et 3 vice-présidents.

4.7.2.2 Règlement intérieur de la CLECT

Le règlement intérieur a été adopté lors d'une réunion de la CLECT du 5 juillet 2016.

L'adoption d'un règlement intérieur, bien que non prévu par l'article 1609 nonies C IV du CGI, facilite les travaux de la CLECT, a fortiori pour une commission composée de 92 membres.

Le règlement fixe les règles d'organisation interne de la commission comme les modalités de vote (quorum, majorité, bulletin secret etc.) et les règles de fonctionnement (transmission préalable des pièces nécessaires au vote).

L'article 2.3 du règlement intérieur précise que « Les rapports et décisions de la CLECT sont adoptés à la majorité simple de ses membres présents. Chaque membre ne peut voter que pour la commune qu'il représente. Un(e) suppléant(e) ne prend part au vote que dans la mesure où le/la titulaire de la commune est absent(e). »

4.7.2.3 Convocation, ordre du jour et réunion de la CLECT

Compte tenu des quelques anomalies qui précèdent et des carences affectant l'activité de la CLECT exposées *supra*, la chambre a voulu s'assurer que les convocations, ordre du jour et réunions de la commission se sont déroulées dans le cadre du formalisme requis.

Il convient de relever que le règlement intérieur adopté le 5 juillet 2016 prévoit en son article 2.2 – Convocations : « La convocation à chaque réunion de la CLECT est effectuée par le Président, ou le Vice-Président en cas d'empêchement ou d'absence du Président. Une convocation est envoyée à chacun des membres par courriel aux adresses communiquées, 10 jours francs avant la date prévue pour la réunion. La convocation mentionne la date, l'heure et le lieu de réunion ainsi que l'OJ prévisionnel ».

Selon l'article 2.6 - Diffusion des documents, du règlement précité, « le compte rendu des débats sera rédigé et transmis par courriel par le secrétariat de la Commission locale d'évaluation des transferts et des charges ».

En marge des réunions plénières, la communauté urbaine fait valoir qu'« afin de faciliter les échanges et les travaux de la commission, le Président de la CLECT a souhaité mettre en place des ateliers CLECT permettant de rencontrer les membres de la CLECT en groupe restreint. Ces ateliers se sont déroulés en novembre 2017, décembre 2017 et en septembre 2018. »

⁵⁵ Information provenant du Site internet de GPS&O.

La chambre constate que cette formation restreinte n'est nullement prévue par le règlement intérieur adopté le 5 juillet 2016⁵⁶. Cette anomalie ne soulève pas de difficultés majeures pour l'exercice 2017 alors que la CLECT se réunit régulièrement.

En revanche, ce dysfonctionnement est davantage à relever en 2018 alors que le fonctionnement de la CLECT est bloqué ainsi que cela est exposé *infra*. La chambre n'a pas été destinataire d'informations complémentaires sur cette réunion, d'une commission de substitution en septembre 2018.

Tableau n° 19 : Réunions de la CLECT⁵⁷

	2016	Convocation	Ordre du jour conforme	Compte rendu
1	31 mai 2016	24 mai 2016	Fourni	Fourni
2	5 juillet 2016	23 juin 2016	Fourni	Fourni
3	13 septembre 2016	30 août 2016	Fourni	Fourni I
4	19 octobre 2016	10 octobre 2016	Fourni	Fourni
5	18 novembre 2016	Non fournie	Non fourni	Fourni
6	29 novembre 2016	Non fournie	Non fourni	Non fourni
	2017			
7	3 mai 2017	18 avril 2017	Non joint à la convocation	Non fourni
8	18 décembre 2017	Non fournie	Non fourni	Fourni
	2018			
9	26 juin 2018	11 juin 2018	Fourni	Fourni

Source : GPS&O

La chambre constate des anomalies pour un certain nombre de réunion de la CLECT :

- Non-respect du délai de transmission de la convocation fixé à 10 jours francs : pour la CLECT du 31 mai 2016 (7 jours), du 19 octobre 2016 (9 jours).
- L'ordre du jour non joint à la convocation (CLECT du 3 mai 2017).
- Non-respect du délai de transmission des documents préparatoires fixé à 5 jours francs (CLECT du 18 décembre 2017 : les documents ont été transmis le 15 décembre 2016 soit 3 jours avant la réunion).

Par ailleurs GPS&O n'ayant pas transmis à la chambre les convocations des CLECT du 18 novembre 2016, du 29 novembre 2016, et du 18 décembre 2017, celle-ci n'a pas été en mesure de vérifier si le délai de transmission de la convocation était conforme, si l'ordre du jour était joint à la convocation, et s'il avait été respecté.

De même, il n'a pas été possible de vérifier le respect des cinq jours francs pour l'envoi aux membres de la CLECT des dossiers préparatoires, excepté pour la CLECT du 18 décembre 2017, faute d'éléments communiqués par la communauté urbaine.

En outre, les comptes rendus des CLECT du 29 novembre 2016 et du 3 mai 2017 n'ont pas été communiqués à l'équipe de contrôle.

⁵⁶ Selon l'article 2.6, « Il est créé un comité technique chargé d'assister en tant que de besoin les membres de la CLECT dans le cadre de leurs travaux ». Ce comité ne saurait rien se confondre avec la formation restreinte de la CLECT dont l'ordonnateur fait mention.

⁵⁷ Les membres de ce comité technique non cités dans les articles précédents n'assistent pas aux réunions de la CLECT.

Surligné en rouge

Surligné en vert : document transmis et conforme.

4.7.2.4 Les comptes rendus des CLECT pointent ses hésitations

Il ressort de l'examen attentif des différents compte rendus des CLECT et des documents de travail afférents, que cette dernière a du mal à adopter une position et s'y tenir. Ainsi quel que soit la thématique abordée, la CLECT arrête une méthode de travail ou une période de référence pour y renoncer lors d'une réunion ultérieure. Ainsi que l'illustrent les exemples ci-après, les travaux de la CLECT témoignent d'une versatilité certaine :

- Sur la collecte des données : Il était prévu de procéder au recueil des données financières auprès des communes, dans le courant du mois de septembre 2016 (compte rendu CLECT du 5 juillet 2016). Or, en octobre 2016, le cabinet extérieur qu'elle a sollicité fait le constat que la collecte de données n'a pas suffisamment abouti pour permettre le travail d'évaluation des charges (compte rendu CLECT du 19 octobre 2016).
- Sur la méthodologie retenue pour l'évaluation des charges transférées de la compétence voirie : la CLECT du 13 septembre 2016 a retenu comme période de référence, 3 ans pour le fonctionnement et 15 ans pour l'investissement. La CLECT suivante, soit celle réunie le 19 octobre 2016, abandonne cette idée et propose de s'appuyer sur la notion de coût moyen annuel net par strate de commune. Puis, le projet de rapport de la CLECT examiné lors de la séance du 29 novembre 2016) fait état de l'impossibilité de construire le coût moyen annuel net par strate de commune, en raison des délais trop courts et indique qu'il sera remplacé par le coût des dépenses de voirie sur la base des annexes financières des conventions de gestion 2016 signées entre les communes et la communauté urbaine. L'évaluation des autres compétences que la voirie se fera sur la base des annexes financières aux conventions de gestion passées entre les communes et GPS&O.
- Lors de la CLECT du 29 novembre 2016, cette dernière acte sa propre incapacité à remplir sa mission : « la CLECT s'est retrouvée dans l'impossibilité de procéder à une évaluation détaillée des charges nettes pour chacune des compétences, évaluation qui devait servir de base au calcul des attributions de compensations définitives 2016 des communes ».
- Le rapport 2016 de la CLECT présenté le 29 novembre 2016 abouti dans un premier temps à un rejet⁵⁸. La communauté urbaine n'ayant pas transmis le compte rendu de cette CLECT, en dépit de demande en ce sens, il n'a pas été possible de connaître le détail des votes exprimés lors de cette réunion.

Ces carences n'ont pas été sans incidence sur le calendrier des travaux de la CLECT :

- Le calendrier de travail initial présenté lors de la CLECT du 5 juillet 2016 prévoyait un recueil des données financières qui devait s'achever en 10 novembre 2016, ainsi que le calcul des AC et l'adoption du rapport 2016 pour fin novembre 2016. Or, comme mentionné *supra*, la collecte des données n'a pas abouti et le rapport 2016 a été rejeté lors de la séance du 29 novembre 2016 pour n'être adopté que lors de la CLECT du 3 mai 2017⁵⁹.
- Les AC définitives 2016 ne sont votées par le conseil communautaire que le 29 juin 2017.

⁵⁸ Rapport 2016 de la CLECT du 3 mai 2017 – page 11.

⁵⁹ Les comptes rendus des CLECT du 29 novembre 2016 et du 3 mai 2017 n'ayant pas été communiqués à la chambre, elle n'a pas eu connaissance des votes lors de ces deux séances. La CLECT du 29 novembre 2016 a rejeté le projet de rapport 2016 alors que celle du 3 mai 2017 a permis son adoption sans que les majorités soient précisées.

4.7.3 Les charges évaluées

Deux types de compétences ont dû être prises en compte dans le travail d'évaluation⁶⁰ :

- les compétences issues des six EPCI fusionnés dont les charges transférées avaient été évaluées par les CLECT des précédentes intercommunalités ;
- les compétences nouvellement transférées issues du passage en communauté urbaine.

Or, la collecte de données exhaustives auprès des communes a échoué (données manquantes ou incomplètes), ce qui a contraint la CLECT à opter pour un coût moyen annualisé sur la base d'échantillon de communes.

4.7.4 Les incertitudes liées au rapport de 2016

La CLECT, qui s'est réunie six fois en 2016, a dû se prononcer sur l'évaluation des compétences transférées au 1^{er} janvier 2016 (voirie, éclairage public, urbanisme, politique de la ville, etc.) lesquelles ont donné lieu à des conventions de gestion qui précisaient les montants prévisionnels 2016 desdites compétences. La CLECT a décidé dans un premier temps que ces compétences nouvellement transférées en 2016 seraient évaluées à partir des prévisions indiquées dans les conventions de gestion de 2016. Puis les AC seraient corrigées de l'écart entre les charges nettes prévisionnelles et les charges nettes réalisées.

La CLECT⁶¹ a également décidé d'introduire une clause de revoyure afin de réexaminer les critères d'évaluation de la compétence voirie et des compétences à restituer⁶².

Alors que la chambre sollicitait la communauté urbaine pour que lui soit transmis l'ensemble des rapports de la CLECT, un seul rapport relatif à l'exercice 2017 lui a été fourni.

La chambre a dû alors se rapprocher à nouveau de la communauté urbaine pour s'assurer qu'aucun autre rapport résultait des travaux de la CLECT. Elle a alors produit une présentation power point intitulé « *Rapport de CLECT du 3 mai 2017 - Évaluations 2016* » dont il est précisé que « *Le présent document vaut rapport de la CLECT* ». Aucune information n'a été transmise à la chambre permettant de s'assurer que ce document a été approuvé par la CLECT et autres instances idoines dans le cadre du formalisme exigé par les dispositions combinées du CGI et du CGCT⁶³. Pour autant, le rapport de 2017 mentionne en introduction un « *rapport 2016 validé en date du 3 Mai 2017* ».

Il est rappelé que la chambre malgré sa demande n'a pas été destinataire du compte-rendu de la CLECT du 3 mai 2017.

Par ailleurs, l'article 1609 *nonies* C du CGI – alinéa IV dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2016 précise que la CLECT rend ses conclusions lors de chaque transfert de charges ultérieur et que l'évaluation est déterminée à la date de transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT, adoptées sur rapport de la commission locale d'évaluation des transferts.

⁶⁰ Informations issues du rapport CLECT 2017.

⁶¹ Rapport de la CLECT du 3 mai 2017.

⁶² Compétence Enfance restituée au 1^{er} septembre 2017, compétence Petite Enfance restituée au 1^{er} septembre 2017, Cinéma Paul Grimaud à Aubergenville restitué le 1^{er} janvier 2018, la maison des Arts Herubé à Aubergenville restituée au 1^{er} janvier 2018, les jardins familiaux de Rosny-sur-Seine restitués au 1^{er} janvier 2018.

⁶³ Septième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI et premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT.

En dépit de demande en ce sens⁶⁴, la collectivité n'a pas indiqué à la chambre dans quelle mesure le rapport 2016 de la CLECT avait été adopté par la majorité qualifiée des communes membres. La chambre constate néanmoins que le rapport ayant été adopté par la CLECT le 3 mai 2017, il aura fallu moins de deux mois à la communauté urbaine pour délibérer, le 29 juin 2017, sur la détermination des AC définitives 2016. Cette délibération du 29 juin 2017 précise dans ses considérants :

- « *Considérant que [...] la CLECT [...] a rendu ses conclusions le 3 mai dernier, et que le rapport ainsi adopté a été transmis aux communes dès le lendemain pour qu'elles débattent et se prononcent sur ce dernier,*
- *Considérant que compte tenu des règles de majorité requises pour l'approbation du rapport CLECT par les communes (majorité qualifiée) et que suite à la transmission des délibérations des conseils municipaux approuvant ledit rapport, le conseil communautaire est amené à fixer les attributions de compensation définitives au titre de l'exercice 2016, »*

La communauté urbaine aurait ainsi disposé en moins de deux mois de la majorité qualifiée des communes membres pour l'approbation du rapport de la CLECT.

La chambre n'ayant été destinataire ni du compte-rendu de la CLECT du 3 mai 2017, ni de la date de transmission du rapport aux communes membres, ni des délibérations d'approbation ou de rejet des communes membres, elle n'a pas été en mesure de contrôler la régularité du dispositif.

4.7.5 Le rapport de 2017

4.7.5.1 Contenu du rapport

Le rapport ne précise pas la fréquence des réunions de la CLECT depuis l'adoption du rapport 2016. Il évoque la mise en place de différents ateliers en 2017⁶⁵ sans en préciser néanmoins leur composition, la fréquence de réunion, et leurs travaux.

Le rapport 2017 arrête les évaluations des compétences suivantes :

- voirie : transfert au 1^{er} janvier 2016 (évaluation sur la base d'un coût moyen net annualisé par strate de population conformément à la clause de revoyure actée par le rapport 2016) ;
- enfance et petite enfance : restitution au 1^{er} septembre 2017 ;
- cinéma Paul Grimaud, la maison des Arts Hérubé, ALDS⁶⁶, les jardins familiaux : restitution au 1^{er} janvier 2018.

La validation par la CLECT des modalités financières afférentes à ces restitutions ne ressort pas des documents transmis à la chambre s'agissant de l'ALDS, les jardins familiaux, le cinéma Paul Grimaud et la Maison des Arts.

Enfin la CLECT a identifié une série de compétences des anciens EPCI⁶⁷ à restituer au 1^{er} janvier 2018, pour lesquelles aucun mouvement financier n'a été constaté.

⁶⁴ Questionnaire flash n° 1 du 13 octobre 2020 – Q1.7.

⁶⁵ En page 4. ID 38.

⁶⁶ ALDS : Association locale de développement sanitaire.

⁶⁷ Il s'agit :

- des compétences héritées de la CA2RS : études et actions en faveur des personnes âgées, études sur la mise en réseau des écoles de musique, bibliothèques et écoles de sport ;
- des compétences héritées de la CAPAC : actions en faveur d'un meilleur accès aux dispositifs locaux à la santé ;
- compétences héritées de la CASV : développement de l'ingénierie financière, réalisation d'un inventaire des équipements culturels, sportifs et socioculturels en vue d'une harmonisation et d'une optimisation des pratiques sportives, participation aux projets d'accueil de jour Alzheimer, études dans le cadre du maintien des personnes âgées à leur domicile, de la dépendance et de la santé.

4.7.5.2 Adoption du rapport

Ce rapport 2017 n'étant pas daté, la chambre a interrogé la communauté urbaine pour que lui soient fournis les éléments permettant d'apprécier que le délai de neuf mois dont dispose la CLECT à compter de la date du transfert de compétence pour élaborer et transmettre le rapport évaluant le coût net des charges transférées (septième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI) a bien été respecté).

Le rapport a été présenté et adopté lors de la CLECT du 26 juin 2018 par 45 voix pour sur 51 votants⁶⁸, ce qui peut sembler faible au regard du nombre de membres de la CLECT (92 membres titulaires).

Le délai d'élaboration du rapport de 2017 a ainsi été dépassé. Compte tenu du fait que les compétences enfance et petite enfance ont été restituées aux communes le 1^{er} septembre 2017, la CLECT aurait dû élaborer son rapport avant le 1^{er} juin 2018.

Il convient de rappeler qu'une fois adopté au sein de la CLECT, le rapport doit être approuvé par une majorité qualifiée des communes membres dans un délai de trois mois à compter de sa transmission par le président de la CLECT. Cette règle peut s'appliquer de deux manières :

Tableau n° 20 : La majorité qualifiée⁶⁹ de GPS&O en 2017

73 communes Population Insee : 411 100 habitants	Majorité qualifiée	
	2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus de 50 % de la population	49 conseils municipaux représentant 205 551 habitants
	Ou	
	50 % au moins des conseils municipaux représentant plus de 2/3 de la population	37 conseils municipaux représentant 274 067 habitants

Source : fiche DGF 2017

Le rapport de 2017 a été transmis par le président de la CLECT au président de la communauté urbaine et à l'ensemble des communes membres le 4 juillet 2018. Ainsi, les communes disposaient d'un délai allant jusqu'au 4 octobre 2018 pour approuver ou pas le rapport.

La communauté urbaine a transmis à la chambre un document récapitulant le nombre de conseils municipaux ayant adopté ledit rapport. Figure sur ce document, sous forme de tableur, 36 communes totalisant 279 334 habitants. Selon ce document, un conseil municipal fait donc défaut.

De plus, l'analyse de ce document et des délibérations correspondantes transmises par la communauté urbaine démontre que 5 conseils municipaux ont délibéré après la date butoir du 4 octobre 2018. Il reste ainsi 31 communes pour 250 919 habitants à avoir approuvé le rapport CLECT 2017 ce qui ne constitue pas la majorité qualifiée requise.

La collectivité est restée vague sur le sujet de l'approbation du rapport, se contentant de répondre « NÉANT » aux questions posées par la chambre à ce sujet⁷⁰.

⁶⁸ Selon le compte-rendu transmis.

⁶⁹ Selon le premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT.

⁷⁰ Questionnaire flash GPS&O n° 1 du 13 octobre 2020 – Q1.9

• Ces délibérations ont-elles été adoptées dans le délai de trois mois à compter de la transmission du rapport au conseil municipal par le président de la CLECT. Fournir les pièces justificatives et autres éléments à l'appui de votre réponse. Indiquer le cas échéant, les communes ayant rejeté le rapport 2017.

• Le rapport de la CLECT est transmis à l'organe délibérant de l'EPCI, en l'absence d'obligation d'adoption du rapport, (septième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI), ce dernier peut néanmoins en délibérer. Une telle délibération est-elle intervenue ? Dans l'affirmative, fournir les pièces justificatives et autres éléments à l'appui de votre réponse.

• L'adoption du rapport d'évaluation des charges transférées en 2017 et la fixation du montant de l'AC sont deux étapes distinctes de la procédure de fixation de l'AC qui nécessitent l'adoption de deux délibérations distinctes. Veuillez confirmer que chaque commune membre de la communauté urbaine s'est bien d'abord prononcée sur l'évaluation des charges transférées puis dans un deuxième temps, sur le montant de l'AC la concernant.

À défaut d'approbation du rapport par les conseils municipaux dans le délai imparti, l'article 1609 *nonies* C du CGI – alinéa 8 prévoit que le coût net des charges transférées est constaté par arrêté du préfet. Or, la collectivité a indiqué à la chambre que le préfet n'était pas intervenu à ce sujet.

En l'état, la chambre en conclut que les règles d'adoption du rapport de la CLECT de 2017, fixées par l'article 1609 *nonies* C du CGI – alinéa IV n'ont pas été respectées.

Ce rapport de 2017 constitue le dernier rapport de la CLECT de la communauté urbaine, puisqu'aucune CLECT ne s'est réunie depuis le 26 juin 2018. La communauté urbaine a précisé que « *le contentieux en annulation engagé par les sept communes contre le protocole financier et les délibérations fixant les attributions de compensation définitives et provisoires ne permettait pas de reprendre les travaux d'évaluation dans un climat apaisé et constructif* ».

En fin d'instruction, il a été précisé qu'une nouvelle CLECT de 93 membres a été installée le 25 novembre 2020.

Cette CLECT dans sa nouvelle configuration est confrontée à une masse de travail considérable puisqu'un certain nombre de compétences et /ou d'équipements, transférés ou restitués, n'ont toujours pas donné lieu à évaluation, y compris s'agissant de mouvements se rapportant à l'exercice 2016, dont :

- toutes les piscines du territoire : délibération 28 septembre 2017 pour un transfert à la communauté urbaine au 1^{er} janvier 2018 ;
- certaines bibliothèques : délibération 14 décembre 2017 pour une restitution aux communes au 1^{er} janvier 2018 ;
- politique de la ville : transfert à la communauté urbaine au 1^{er} janvier 2016 ;
- tourisme : transfert à la communauté urbaine au 1^{er} janvier 2016 ;
- les aires d'accueil des gens du voyage : transfert à la communauté urbaine au 1^{er} janvier 2016.

Bien entendu, la prise en comptes des coûts de ces charges transférées aurait un impact sur le montant des AC considérées. Dans sa réponse au rapport provisoire, GPS&O confirme que de nombreuses compétences ont été évaluées de manière provisoire sans approbation préalable de la CLECT. La reprise des travaux de la CLECT fin 2020 aurait permis de prendre en compte l'ensemble des évaluations non entérinées afin de les porter à la connaissance des membres de la commission et de les rendre définitives. Ainsi, près de 7,5 M€ de charges nouvelles évaluées ont été mis en évidence, compétence par compétence. Si un rapport de la CLECT a été adopté le 15 juin 2021, les AC définitives ne seront votées par le conseil communautaire qu'à l'automne 2021.

4.7.6 Les charges transférées ou restituées en 2016/2017 évaluées seulement en 2021 par la CLECT

Les délibérations afférentes prises le 15 décembre 2016 précisent que ces restitutions donneront lieu à évaluation des charges transférées par la CLECT. Au 1^{er} janvier 2017, les compétences suivantes ont été restituées par la communauté urbaine :

- service navette bleue (de l'ex-CAPAC) à la commune de Poissy ;
- service Bus Phone (de l'ex-CAPAC) à la commune de Conflans Sainte Honorine ;
- police intercommunale (de l'ex-communauté de communes Seine-Mauldre) aux communes d'Aubergenville, Aulnay-sur-Mauldre et Nézel.

Or, la chambre constate que ces évaluations n'ont pas été réalisées par la CLECT et ne figurent ni dans le rapport de 2016 ni celui de 2017.

Ainsi que cela a été exposé supra, un vaste mouvement de restitution de compétences est intervenu le 1^{er} janvier 2018. Ces compétences facultatives, héritées des anciens EPCI, ont été également restituées aux communes concernées par délibération du 14 décembre 2017 qui précise que ces restitutions donneront lieu à évaluation des charges transférées par la CLECT.

De même, les équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs déclarés d'intérêt communautaire à compter du 1^{er} janvier 2018, suite à la délibération du 28 septembre 2017, et qui antérieurement n'étaient pas considérées d'intérêt communautaire par les anciens EPCI auxquels leur commune appartenait, n'avaient pas été évalués par la CLECT. C'est le cas de certaines piscines (Porcheville, Poissy, Conflans Sainte Honorine).

Selon l'ordonnateur, ces compétences ont été évaluées et entérinées dans le cadre du rapport de la CLECT adopté le 15 juin 2021.

4.8 L'impact mineur des restitutions de compétences dans les attributions de compensation

4.8.1 Des attributions de compensation stables

Les AC versées par la communauté urbaine aux communes membres ont très faiblement diminué de 2016 à 2019 (- 669 000 €). Si l'on prend l'année 2017 comme année de référence, cette baisse est un peu plus marquée (- 1,7 M€).

Tableau n° 21 : Attributions de compensations versées aux communes membres

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation	66 615 000	67 644 509	65 290 580	65 946 340	66 896 122

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Si l'on élargit aux AC négatives soit celles versées par les communes membres à la communauté urbaine, la tendance observée sur la période est un statu quo global entre 2017 et 2019, voire une très faible progression (entre 2016 et 2019, + 1,5 %).

Tableau n° 22 : Attributions de compensations versées et reçues

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation versées (A)	66 615 000	67 644 509	65 290 580	65 946 340	66 896 122
Attributions de compensation reçues (B)	7 126 076	6 867 437	5 445 811	5 590 509	5 590 509
solde (A-B)	59 488 924	60 777 072	59 844 769	60 355 831	61 305 613

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Dans tous les cas, l'évolution de ces flux est contraire à la vague de restitutions de compétences décidée par la communauté urbaine et mises en œuvre dès le 1^{er} janvier 2017 et plus massivement à compter du 1^{er} janvier 2018.

Faute de travaux de la CLECT, la chambre n'a pas été en mesure d'apprécier si toutes les conséquences financières liées à ces restitutions, ont bien été prises en compte. Toutefois, la chambre a cherché à travers quelques exemples à identifier l'impact financier de ces restitutions sans pour autant être parvenue à retracer le détail des opérations.

4.8.2 L'exemple de la police intercommunale de la commune d'Aubergenville

Au 1^{er} janvier 2017, la compétence « Police intercommunale » (de l'ex-communauté de communes Seine-Mauldre) a été restituée par la communauté urbaine à la commune d'Aubergenville.

La délibération afférente prise le 15 décembre 2016 ne comporte aucun chiffrage lié à cette restitution. Elle précise que les conséquences financières en résultant donneront lieu à une évaluation des charges transférées par la CLECT. Elle comporte par ailleurs une annexe, sans éléments financiers qui établit la liste des postes transférés, soit 24 agents.

Or, la chambre relève qu'aucune évaluation n'a été réalisée par la CLECT à ce titre et que les rapports de 2016 et 2017 sont muets sur cette question.

Pour autant, les AC n° 1 de l'exercice 2017 définies par délibération du conseil communautaire du 2 février 2017 prennent en compte un montant de 698 231 € lié à la restitution de la compétences police à la commune d'Aubergenville. Ce montant n'a été soumis à l'approbation de la CLECT que le 15 juin 2021

5 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Il convient de préciser que, hors dispositions spécifiques, les règles budgétaires et comptables qui s'imposent à la communauté urbaine sont identiques à celles régissant la comptabilité des communes⁷¹.

5.1 La qualité de l'information financière

5.1.1 Ensemble des élus

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que le vote du budget des communes de 3 500 habitants et plus doit être précédé, dans un délai de 2 mois, par un débat d'orientation budgétaire (DOB).

Conformément à la réglementation, entre 2016 et 2020, ces délais ont été respectés.

Tableau n° 23 : Délais entre les DOB et l'adoption des budgets primitifs

	2016	2017	2018	2019	2020
DOB	24/03/2016	02/02/2017	08/02/2018	14/02/2019	16/01/2020
Vote du BP⁷²	14/04/2016	23/03/2017	29/03/2018	11/04/2019	06/02/2020

Source : budgets primitifs et délibérations du conseil communautaire

Les notes d'accompagnement des DOB, devenues rapports d'orientation budgétaire (ROB) depuis la loi du 7 août 2015 précitée dite « loi NOTRe » précisent les éléments sur lesquels doit porter ledit rapport, dont la présentation des engagements pluriannuels et l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel.

Ces dernières dispositions sont entrées en vigueur à compter du BP de 2017⁷³.

⁷¹ Conformément à la nomenclature M14 – Tome 3 – Titre 3 – chapitre 1 – 4 Les spécificités budgétaires et comptables, « L'ensemble des dispositions régissant le cadre budgétaire et comptable des communes tel qu'il est décrit dans les Tomes I et II de la présente instruction (M14), sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sous réserve des spécificités ci-après (...) ».

⁷² BP = budget primitif.

⁷³ Cf. décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

Les notes de synthèse fournies par la communauté urbaine en appui aux débats d'orientations budgétaires consacrent une part significative au contexte macro-économique, aux projets de loi de finances et à leurs impacts sur les collectivités.

Elles détaillent les principaux postes de recettes de fonctionnement que sont la fiscalité et ses compensations ainsi que la DGF. À l'inverse, les autres postes budgétaires sont peu développés (Cf. partie consacrée aux charges à caractère général) voire à peine évoquées⁷⁴.

La structure et la gestion de la dette contractée est présentée de façon claire et précise, tout comme celle relative aux effectifs.

Enfin, il convient de relever l'absence systématique d'éléments d'analyse prospective. La question du personnel est traitée de manière rétrospective et ne fait pas figurer l'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses. Un progrès est cependant à relever s'agissant du ROB de 2019. S'agissant de la dette, il n'y a aucun développement sur les hypothèses retenues en matière de taux d'intérêt et le montant d'emprunt nouveau du projet de budget.

Les ROB ne présentent pas les engagements pluriannuels en matière d'investissement, ni le montant total des investissements prévus pour le projet de budget.

Ainsi, l'information transmise par les ROB était insuffisante au regard des éléments évoqués *précédemment*, ne comportant pas tous les éléments requis codifiés par l'article D. 2312-3 du CGCT, précisant les obligations en la matière issues de la loi NOTRé. En réponse au rapport d'observations provisoires, GPS&O a produit le ROB 2021 qui est conforme aux dispositions précitées, améliorant ainsi la qualité de l'information délivrée à l'assemblée délibérante.

5.1.2 Administrés

La loi NOTRé précitée a renforcé le droit des citoyens à bénéficier d'une information budgétaire et financière claire et accessible en rendant obligatoire la publication, sur le site internet de la commune, des documents budgétaires dont disposent les membres du conseil municipal lors du débat sur les orientations budgétaires et lors de l'examen des projets de budget primitif et de compte administratif.

De même, l'article L. 2313-1 du CGCT impose à la commune de réaliser et de publier une note spécifiquement conçue pour ses administrés, synthétisant le contenu de chaque nouveau budget primitif et compte administratif (CA).

À cet égard, la communauté urbaine ne faisait figurer sur son site⁷⁵ aucune maquette budgétaire des budgets primitifs, budgets supplémentaires et comptes administratifs. Seul le ROB de 2018 était présenté. De même, aucune note de synthèse permettant aux administrés d'appréhender à la fois les mécanismes de la comptabilité publique mais également les orientations financières stratégiques de la communauté urbaine n'étaient en ligne. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, GPS&O fait valoir qu'à compter de 2021, le rapport sur les orientations budgétaires, le rapport de présentation et les maquettes du budget primitif sont disponibles sur son site internet.

5.2 Divers points relatifs à l'information financière et à la fiabilité des comptes

La chambre a passé en revue divers aspects se rapportant à l'information financière et à la fiabilité des comptes et formule les observations ci-après :

- La communauté urbaine n'a pas adopté de **règlement budgétaire et financier** mais affirme sa volonté d'en élaborer un au cours de l'exercice 2022.

⁷⁴ Dans le ROB de 2020, une seule phrase est consacrée à l'évolution des charges à caractère général (p.25).

⁷⁵ <https://gpseo.fr/communaute-urbaine/organisation-administrative/les-budgets>.

- En dépense comme en recette, les **prévisions budgétaires** ne correspondent pas à la capacité de la commune à réaliser ses projets comme en témoignent les taux de réalisation qui sont très faibles (en moyenne 45 % en dépenses, 44 % en recettes). Plus spécifiquement, si l'on étudie le taux moyen de réalisation des dépenses d'équipement, à savoir les dépenses d'investissement à destination directe des usagers et citoyens en dehors du remboursement de la dette, il en ressort le même constat à savoir un niveau très faible de 43 % sur la période. GPS&O précise que, pour le budget principal, le taux de réalisation des dépenses d'équipement (chapitres 20, 21, 23 et 4581) s'élève à 63,08 % au compte administratif de 2020 contre 57,25 % au compte administratif de 2019.
- Il convient de relever également que la communauté urbaine ne gère pas ses investissements en **Autorisations de programme/Crédits de paiement (AP/CP)** et ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement. Dans sa réponse, GPS&O indique que les travaux d'élaboration d'un PPI ont démarré en avril 2021 pour couvrir la période (2022-2026) et qu'un règlement de gestion des AP/CP sera voté en décembre 2021.
- La chambre constate que **l'état des immobilisations financières** n'est pas complété dans l'annexe des comptes administratifs. Or, ces informations devraient y figurer pour assurer une meilleure information aux élus et citoyens, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT. Selon GPS&O, cette anomalie aurait été corrigée courant 2021.
- La chambre relève que la collectivité procède au **rattachement des charges** dans une très large proportion. En effet, le montant des factures non parvenues en fin d'exercice a été particulièrement significatif en 2016, année de création, où il représentait 32 % des dépenses annuelles pour 31 M€. En 2017, bien que diminué de moitié par rapport à 2016, les rattachements représentaient tout de même 15 % des dépenses annuelles. Ce ratio progresse ensuite nettement chaque année pour atteindre en 2019, 29 %, soit près de trois mois de factures.
- **Le délai global de paiement (DGP)** souffre de retards. Les données mensuelles et annuelles fournies par le comptable public démontrent un dépassement quasiment systématique du maximum légal, se situant le plus souvent entre 40 et 50 jours, et dépassant parfois 50 jours (3 fois en 2016 et 2017, 6 fois en 2019) et même 60 jours (63,48 jours en janvier 2017 et 65,80 jours en février 2017). Le délai global de paiement s'est amélioré en 2018 (27 jours) retombant sous le seuil réglementaire des 30 jours. Selon GPS&O, le DGP serait précisément de 27,68 jours en mai 2021.
- En termes, **d'engagements hors bilan**, la communauté urbaine garantit un encours de 375 487 825 € au 31 décembre 2019 dont 358 M€ sont des emprunts contractés pour des opérations de logement social. La chambre relève que les montants indiqués au titre de l'encours de dette garanti en annexe du CA de 2016 diffère de celui fourni en annexe du budget primitif de 2017. De même, l'encours garanti au 31 décembre 2018 est différent de l'encours au 1^{er} janvier 2019 figurant au budget primitif de 2019.
- La réalisation d'un **investissement sous mandat**, pour le compte d'autres organismes doit, sauf stipulation contraire de la convention de mandat, être neutre budgétairement pour la collectivité mandataire. Or, tel n'est pas le cas ainsi que l'illustre le tableau ci-après :

Tableau n° 24 : Opérations d'investissement sous mandat

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Opérations sous mandat - Dépenses	294 514,00	60 521,22	22 616,96	184 472,19	1 666 200,25
Opérations sous mandat - Recettes	293 805,76	20 000,00	20 000,00	10 568,96	166 245,16
solde annuel	- 708,24	- 40 521,22	- 2 616,96	- 173 903,23	- 1 499 955
solde au 31.12.2020					- 1 717 705

Source : comptes de gestion

Des régularisations seraient intervenues récemment selon un plan d'action définie au sein d'une convention d'objectifs signée en mai 2021 avec la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

- Le compte 23 « **immobilisations en cours** » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées.

Lors de leur mise en service, les immobilisations en cours doivent normalement être régulièrement soldées pour un transfert des comptes 231 aux comptes 21.

Tableau n° 25 : Évolution des immobilisations en cours

Immobilisations en cours	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - Solde c/231	153 584 761	180 409 913	208 266 893	234 910 653	231 438 647
Immobilisations corporelles - solde c/21	354 969 280	376 196 700	408 715 277	443 084 256	513 908 628
Ratio immo en cours / immo corporelles	43,3 %	48,0 %	51,0 %	53,0 %	45,0 %

Source : comptes de gestion

Le contrôle de vraisemblance consistant à rapporter le solde du compte 231 « immobilisations corporelles en cours » au solde du compte 21 « immobilisations corporelles » doit aboutir à un faible pourcentage. Or, ce pourcentage est anormalement élevé, ce qui signifie que les opérations d'intégration des comptes 23 aux comptes 21 ne sont pas menées par la communauté urbaine au moment de la fin des travaux et de la mise en service des ouvrages.

- Les **avances versées sur commandes d'immobilisations** : les comptes 237 et 238 sont des comptes d'imputation provisoire qui enregistrent les paiements d'avance aux fournisseurs d'immobilisations (entreprises et mandataires). Ils doivent être soldés, par transfert de leur montant au chapitre d'immobilisation définitif de l'équipement, selon sa nature, lors de la justification de l'investissement.

La présence ou la permanence d'un solde débiteur peut traduire des difficultés dans la conduite de l'investissement qui peuvent, à terme, se conclure par l'absence de réalisation ou d'achèvement de l'équipement le rendant inutilisable et sans valeur.

Tableau n° 26 : Avances versées sur commandes d'immobilisations

en €	2016	2017	2018	2019	2019	2020
Avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles (C/237)	-	-	-	-	-	-
Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles (C/238)	15 545 021,55	15 823 827,98	16 322 889,97	19 459 835,89	19 459 835,89	14 673 910,55

Source : comptes de gestion

Le compte 238 présente un solde débiteur au 31 décembre 2019 de 19,5 M€, et le volume des avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles n'a cessé de progresser.

La majeure partie des avances proviennent des anciennes intercommunalités fusionnées⁷⁶.

Sollicitée par la chambre, la communauté urbaine n'a pas précisé quand elle serait en mesure de régulariser ces avances. Une initiative en 2019 pour solder 8,7 M€ d'avances (versées par la CA2RS antérieurement à 2016) a échoué, celle-ci n'a pu produire les pièces justificatives correspondantes. En 2019, il est constaté le versement d'avances significatives (3,3 M€).

Compte tenu du montant particulièrement important des avances versées non régularisées, la communauté urbaine doit tout mettre en œuvre pour savoir si les travaux pour lesquels ces avances ont été réglées sont terminés ou pas, afin de les intégrer par opération d'ordre budgétaire dans les comptes d'immobilisations définitifs et apurer ainsi ce compte.

Au final, GPS&O précise que la réintégration des comptes 23 a commencé significativement en 2020. Selon elle, 9 270 273,81 € auraient été titrés en résorption des avances forfaitaires au compte 238 sur l'exercice 2020. Sur ce même exercice, 758 100,16 € ont été réintégrés budgétairement au compte 2315 tandis que 14 060 879,19 € l'ont été par opérations d'ordre non budgétaire d'intégration de travaux. Au compte 2313, il aurait été enregistré 21 919 682,01 € d'intégration de travaux en 2020.

- **Les emprunts et dettes assimilées** : Des incohérences systématiques ont été relevées entre les montants indiqués aux comptes de gestion⁷⁷, les budgets primitifs et les comptes administratifs :

Tableau n° 27 : Emprunts et dettes inscrits aux BP, CA et CG

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette au 31/12/N - CA N	47 746 577,10	56 509 081,09	72 289 096,02	91 986 207,29	105 773 616,52
Encours de dette au 1/1/N+1 -BP N+1	47 746 577,10	55 475 891,88	72 289 096,02	99 986 207,29	107 977 416,05
Encours de dette au 31/12/N - CG (164)	47 656 573,75	52 616 968,41	68 093 998,93	87 791 110,20	102 837 479,00
Annuité (capital) - CA N(annexe)	3 120 527,64	4 780 236,39	4 451 612,75	5 302 888,73	6 629 619,51
Annuité (capital) - CG (compte 1641)	3 129 502,95	5 208 665,72	4 593 488,87	5 302 888,73	6 629 619,51
Annuité (intérêts) - CA N (annexe)	1 245 505,98	1 168 449,57	1 354 367,21	1 415 170,66	1 379 923,60
Annuité (intérêts) - CG (compte 66111)	1 250 848,16	1 382 360,61	1 432 391,22	1 415 170,66	1 379 923,60

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

L'encours de dette n'est pas stabilisé. La communauté urbaine indique, dans ses états de dette, des volume d'encours discordants entre le 31 décembre d'une année et le 1^{er} janvier de l'année suivante (en 2017/2018 et 2019/2020). De même, les encours de dette indiqués dans les annexes budgétaires diffèrent de façon significative avec ceux figurant dans les comptes de gestion (2017-2018-2019).

L'annuité en capital et en intérêts est également discordante entre les comptes administratifs et les comptes de gestion en 2016, 2017 et 2018.

- **Les restes à recouvrer** : au 31 décembre 2019, le stock de créances à recouvrer s'élève à 14 450 263 € ce qui représente 5,4 % des recettes réelles de fonctionnement.

⁷⁶ CA2RS et CAMY.

⁷⁷ Interrogée sur la différence de l'encours de dette entre les comptes de gestion et les annexes budgétaires, la trésorerie a indiqué qu'il s'agissait de dettes issues d'autres collectivités suite aux transferts de compétences. Celle-ci n'a pu les intégrer comptablement compte tenu du fait que les Procès-verbaux de mise à disposition ne sont pas encore établis.

Tableau n° 28 : Reste à recouvrer (en €)

Compte	Intitulé	solde au 31.12 ⁷⁸			
		2016	2017	2018	2019
4111	redevables – amiable	2 087 698,94	2 508 987,13	2 731 746,69	2 644 435,23
4116	redevables contentieux	302 349,01	354 924,19	379 995,30	234 242,90
4141	locataires acquéreurs - amiable	525,00	44 696,66	154 200,00	80 664,30
4146	locataires acquéreurs - contentieux	9 057,37	6 231,29	6 030,00	30,00
46721	débiteurs divers – amiable	8 588 504,68	1 387 062,69	1 331 528,36	9 986 857,29
46726	débiteurs divers - contentieux	550 225,21	1 594 955,31	1 084 739,45	1 504 033,50
	Total des restes à recouvrer	11 538 360,21	5 896 857,27	5 688 239,80	14 450 263,22

Source : comptes de gestion

Il convient de relever que la collectivité ne constitue pas de provisions pour dépréciation des comptes de tiers. Or, au regard des créances au stade du contentieux dont le volume s'élève au 31 décembre 2019 à 1 738 306 €, la constitution de provision paraît nécessaire. GPS&O convient de cette obligation qui résulte des dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT. Elle ajoute que l'analyse des restes à recouvrer est en cours avec le comptable public afin de déterminer le montant de ces mêmes provisions qui seront inscrites au budget, dans le cadre de la décision modificative qui sera votée en octobre 2021.

5.3 L'insincérité des restes à réaliser

Selon la M14, pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les restes à réaliser doivent être sincères car ils agissent directement sur le résultat global du compte administratif.

Tableau n° 29 : Restes à réaliser (RAR)

	2016	2017	2018	2019
Dépenses				
Montant des RAR N+1	31 574 159,65	35 086 153,96	41 252 310,91	39 385 409,63
en % du BP + DM + RAR-1	32	29	27	29
Recettes				
Montant des RAR N+1	21 459 119,15	35 837 314,07	36 954 883,31	42 064 593,21
en % du BP + DM + RAR-1	23	42	33	42

Source : comptes administratifs

Les restes à réaliser de la section d'investissement correspondent à des volumes importants tant en dépenses (en moyenne de 29 % des prévisions budgétaires de l'année) qu'en recettes (en moyenne de 35 %).

Au 31 décembre 2019, ils s'élèvent en dépenses à 39 385 409 €. Ils concernent des travaux pour 17,5 M€, des acquisitions pour 11,4 M€, des frais d'études et de concessions pour 5,7 M€, des subventions d'équipement versées pour 4,5 M€.

Au 31 décembre 2019, les restes à réaliser en recettes s'établissent à 42 064 593 € soit 42 % des prévisions budgétaires de l'année. Ils sont constitués pour l'essentiel de 31 400 000 € d'emprunts, de 8 002 012 € de subventions d'investissement, du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour 2 272 321 €.

L'examen approfondi des restes à réaliser d'emprunts a permis à la chambre de relever des anomalies significatives. En effet, chaque année depuis sa création en 2016, la communauté urbaine inscrit des reports d'emprunts conséquents.

⁷⁸ Les restes à recouvrer 2020 ne pourront être déterminés qu'avec le compte de gestion et les pièces afférentes. Les comptes de gestion 2020 – pour toutes les collectivités – ne seront versés qu'en octobre (au plus tôt) et décembre (au plus tard) 2021.

Tableau n° 30 : Inscription de RAR d'emprunts (en M€0)

2016		2017		2018		2019	
emprunt réalisé	emprunt reporté	emprunt réalisé	emprunt reporté	emprunt réalisé	emprunt reporté	emprunt réalisé	emprunt reporté
2,8	10	10	20	20	25,8	25	31,4

Source : CRC IDF d'après les comptes administratifs

L'examen des pièces justificatives transmises par la collectivité permet d'attester l'existence de contrats d'emprunts en 2016 pour 10 M€⁷⁹ et en 2017 pour 20 M€⁸⁰.

Or, il n'en est pas de même en 2018 puisque la communauté urbaine ne disposait d'aucun contrat d'emprunt à l'appui de son inscription en restes à réaliser de 25,8 M€. De même, en 2019, les 31,4 M€ d'emprunts reportés ne s'appuyaient sur aucune pièce justificative, ce que confirme la communauté urbaine⁸¹.

Encadré n° 1 : Rappel de la réglementation à propos des restes à réaliser

L'article R. 2311-11 du CGCT précise que les restes à réaliser correspondent en investissement aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

L'estimation exacte des restes à réaliser en investissement constitue une condition de la sincérité du compte administratif et de l'équilibre réel du budget. En effet, le solde des restes à réaliser intervient dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement en fin d'exercice. Une majoration des restes à réaliser en recettes a pour conséquence de diminuer artificiellement le besoin de financement de la section d'investissement.

Toute inscription d'une recette en reste à réaliser doit donc être appuyée d'une pièce justificative afin d'attester du caractère certain de la recette (compromis de vente signé pour une cession immobilière, notification de la décision d'attribution de la subvention, contrat de prêt pour les emprunts).

Ainsi, les recettes d'emprunts inscrites en restes à réaliser pour les exercices 2018 et 2019 ne revêtent pas de caractère certain dans la mesure où la communauté urbaine n'a pu apporter la preuve d'un contrat signé de la part d'un établissement bancaire à hauteur des sommes inscrites.

Or, cette majoration des restes à réaliser en recettes a une conséquence directe sur le résultat de l'exercice.

En 2018, le compte administratif affichait un résultat excédentaire de 22 695 891,22 €.

Tableau n° 31 : Résultats de l'exercice 2018 GPS&O (en €)

résultat de l'exercice 2018 - compte administratif 2018			
		Dépenses	Recettes
réalisation de l'exercice	section de fonctionnement	266 848 457,06	262 669 830,60
	section d'investissement	63 311 657,49	82 067 612,57
Résultats n-1	en fonctionnement (002)		26 974 957,47
	en investissement (001)	14 558 967,27	
	Total (réalisations + résultats reportés)	344 719 081,82	371 712 400,64
Restes à réaliser	section de fonctionnement	0,00	0,00
	section d'investissement	41 252 310,91	36 954 883,31
	Total des restes à réaliser à reporter en N+1	41 252 310,91	36 954 883,31
Résultat cumulé	section de fonctionnement	266 848 457,06	289 644 788,07
	section d'investissement	119 122 935,67	119 022 495,88
	TOTAL CUMULE	385 971 392,73	408 667 283,95
excédent de clôture 2018			22 695 891,22

Source : retraitement CRC IDF d'après compte administratif 2018

⁷⁹ Contrat d'emprunt de La Banque Postale, signé le 30 décembre 2016, avec une phase de mobilisation revolving du 17 janvier 2017 au 29 décembre 2017 et une phase d'amortissement ne pouvant pas dépasser le 29 décembre 2017.

⁸⁰ Contrat de la Caisse d'Épargne destiné à financer les investissements de 2016, prolongé par avenant et dont le délai de déblocage des fonds est fixé au 20 juin 2018.

⁸¹ Questionnaire flash n° 2 « Produire les contrats d'emprunt reportés qui ont permis à la collectivité d'inscrire en restes à réaliser 25,8 M€ d'emprunt en 2018 et 31,4 M€ en 2019 ». Réponse de la collectivité : « Il n'y a pas de contrats d'emprunt reportés ».

Mais après retraitement des restes à réaliser, l'exercice 2018 aurait dû se solder par un déficit de clôture de 3 104 108,78 €.

Tableau n° 32 : Résultats retraités de l'exercice 2018 GPS&O

résultat de l'exercice 2018 -après retraitement des RAR					
		Dépenses	Recettes	retraitement	Recettes après retraitement
réalisation de l'exercice	section de fonctionnement	266 848 457,06			262 669 830,60
	section d'investissement	63 311 657,49			82 067 612,57
Résultats n-1	en fonctionnement (002)				26 974 957,47
	en investissement (001)	14 558 967,27			
	Total (réalisations + résultats reportés)	344 719 081,82			371 712 400,64
Restes à réaliser	section de fonctionnement	0,00			0,00
	section d'investissement	41 252 310,91	36 954 883,31	- 25 800 000,00	11 154 883,31
	Total des restes à réaliser à reporter en N+1	41 252 310,91			11 154 883,31
Résultat cumulé	section de fonctionnement	266 848 457,06			289 644 788,07
	section d'investissement	119 122 935,67			93 222 495,88
	TOTAL CUMULE	385 971 392,73			382 867 283,95

Déficit de clôture 2018 - 3 104 108,78

Source : retraitement par la CRC IDF d'après compte administratif 2018

Cette majoration des restes à réaliser en recettes a conduit la communauté urbaine à minorer le besoin de financement de la section d'investissement, comme démontré ci-après :

Tableau n° 33 : Couverture du besoin de financement 2018 retraitée

	Avant retraitement des RAR	Après retraitement des RAR
besoin de financement de la section d'investissement	- 100 439,79	- 25 900 439,79
dont résultat de clôture	4 196 987,81	4 196 987,81
dont solde restes à réaliser	- 4 297 427,60	- 30 097 427,60
résultat de fonctionnement	22 796 331,01	22 796 331,01
résultat affecté à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement en n+1	100 439,79	
résultat affecté à la section de fonctionnement en n+1	22 695 891,22	

le résultat de fonctionnement n'aurait pas couvert le déficit d'investissement

Source : retraitement CRC IDF d'après compte administratif 2018

Après retraitement des restes à réaliser non justifiés, le résultat de fonctionnement ne suffit pas à couvrir le besoin de financement de la section d'investissement. Si la communauté urbaine avait reporté de manière sincère ses recettes d'investissement, elle aurait diminué son programme d'investissement ou recouru davantage à l'emprunt.

En 2019, la communauté urbaine réitère cette anomalie. Le compte administratif affiche un résultat excédentaire de 19 628 743,69 € :

Tableau n° 34 : Résultats de l'exercice 2019 GPS&O

résultat de l'exercice 219 - compte administratif 2019			
		Dépenses	Recettes
réalisation de l'exercice	section de fonctionnement	268 205 103,91	270 474 899,48
	section d'investissement	79 317 920,57	66 590 155,52
Résultats n-1	en fonctionnement (002)		22 734 348,83
	en investissement (001)		4 673 180,76
	Total (réalisations + résultats reportés)	347 523 024,48	364 472 584,59
Restes à réaliser	section de fonctionnement	0,00	0,00
	section d'investissement	39 385 409,63	42 064 593,21
	Total des restes à réaliser à reporter en N+1	39 385 409,63	42 064 593,21
Résultat cumulé	section de fonctionnement	268 205 103,91	293 209 248,31
	section d'investissement	118 703 330,20	113 327 929,49
	TOTAL CUMULE	386 908 434,11	406 537 177,80

excédent de clôture 2019

19 628 743,69

Source : retraitement CRC IDF d'après compte administratif 2019

Or, le retraitement des restes à réaliser fait apparaître un déficit de clôture de près de 11,8 M€.

Tableau n° 35 : Résultats retraités de l'exercice 2019 GPS&O

résultat de l'exercice 2019 -après retraitement des RAR					
		Dépenses	Recettes	Retraitement	Recettes après retraitement
réalisation de l'exercice	section de fonctionnement	268 205 103,91			270 474 899,48
	section d'investissement	79 317 920,57			66 590 155,52
Résultats n-1	en fonctionnement (002)				22 734 348,83
	en investissement (001)				4 673 180,76
	Total (réalisations + résultats reportés)	347 523 024,48			364 472 584,59
Restes à réaliser	section de fonctionnement	0,00			0,00
	section d'investissement	39 385 409,63	42 064 593,21	- 31 400 000	10 664 593,21
	Total des restes à réaliser à reporter en N+1	39 385 409,63			10 664 593,21
Résultat cumulé	section de fonctionnement	268 205 103,91			293 209 248,31
	section d'investissement	118 703 330,20			81 927 929,49
	TOTAL CUMULE	386 908 434,11			375 137 177,80

déficit de clôture 2019 - 11 771 256,31

Source : retraitement CRC IDF d'après compte administratif 2019

De la même façon qu'en 2018, en gonflant artificiellement les restes à réaliser en recettes, le besoin de financement de la section d'investissement a été minoré. Après retraitement, le résultat de fonctionnement ne suffit plus à couvrir le besoin de financement de la section d'investissement.

Tableau n° 36 : Couverture du besoin de financement 2019 retraitée

	Avant retraitement des RAR	Après retraitement des RAR
besoin de financement de la section d'investissement	- 5 375 400,71	- 36 775 400,71
dont résultat de clôture	- 8 054 584,29	- 8 054 584,29
dont solde restes à réaliser	2 679 183,58	- 28 720 816,42
résultat de fonctionnement	25 004 144,40	25 004 144,40
résultat affecté à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement en n+1	5 375 400,71	
résultat affecté à la section de fonctionnement en n+1	19 628 743,69	

le résultat de fonctionnement n'aurait pas couvert le déficit d'investissement

Source : retraitement CRC IDF d'après compte administratif 2019

La chambre relève que les seuils visés par l'article L. 1612-14 du CGCT qui permettent au représentant de l'État de saisir la chambre régionale des comptes ne sont pas atteints⁸² mais s'en rapproche en 2019 :

- Après retraitement des restes à réaliser, l'exercice 2018 se solderait par un déficit de clôture de - 3 104 108,78 €. Compte tenu des recettes réelles de fonctionnement qui s'élevaient cette même année à 262 015 661,91 €, le déficit de clôture s'établi à 1,2 % des recettes de fonctionnement.
- Après retraitement des restes à réaliser, l'exercice 2019 se solderait par un déficit de clôture de - 11 771 256,31 €. Compte tenu des recettes réelles de fonctionnement qui s'élevaient cette même année à 268 498 773,24 €, le déficit de clôture s'établi à 4,4 % des recettes de fonctionnement.

⁸² Article L. 1612-14 du CGCT : « Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine. »

Recommandation régularité 1 : Conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, à la clôture de l'exercice, n'inscrire que des recettes certaines en restes à réaliser de la section d'investissement.

GPS&O s'est engagée, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, à suivre cette recommandation et à ce que les restes à réaliser inscrits à la clôture de l'exercice correspondent désormais à des recettes certaines. Elle aurait contracté en décembre 2020 un emprunt de 20 M€, justifiant les recettes d'investissement reportées au budget principal de 2021, et qui a été mobilisé en mars 2021.

6 LA SITUATION FINANCIERE

6.1 La stratégie financière de la collectivité

La communauté urbaine fait valoir que sa stratégie financière a été complètement bouleversée par l'annulation du protocole financier du 17 novembre 2016.

Selon elle, c'est le fonctionnement financier dans sa totalité qui s'est trouvé bloqué par ce contentieux, en particulier le fonctionnement de la CLECT qui a été fortement perturbé dès fin 2016 pour aboutir à l'absence de réunion depuis trois exercices.

Ce blocage pèse sur la maîtrise financière de la situation. Plusieurs compétences ont connu un dynamisme en termes de dépenses entre 2016, date des premières évaluations, entérinées avec difficultés dans le rapport de la CLECT de 2017 et la réalité du coût de la compétence au fur et à mesure du temps. La communauté urbaine en conclut que la voirie (éclairage public, abattements et écrêtements consentis), les équipements sportifs, notamment les piscines, les équipements culturels et les parkings présentent des financements sous optimaux et qu'il convient de revoir les évaluations et d'adapter ainsi les AC.

Par ailleurs, la communauté urbaine fait état d'un chantier d'envergure qui depuis 2016 n'a pas été réglé : la mise en œuvre d'un taux unique de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) harmonisée sur l'ensemble du territoire ou des taux de TEOM uniques en fonction de zones identifiées. Ce sujet n'avait pas fait l'objet d'un consensus en 2016. Pour autant, elle estime que les modalités de financement de cette compétence doivent impérativement être clarifiées notamment dans le cadre d'un budget annexe dont elle se dotera en 2022, en vue de retrouver des marges de manœuvre.

GPS&O estime qu'en application des dispositions de l'article 1636 undecies du CGI, elle dispose d'un délai courant jusqu'au 15 octobre 2027 pour harmoniser ses taux de TEOM. L'élaboration d'un budget annexe permettant d'identifier l'ensemble des recettes et des dépenses afférentes à l'exercice de cette compétence, est selon elle un préalable aux travaux d'identification et d'harmonisation des taux de TEOM.

Enfin, la communauté urbaine s'est fixée un certain nombre d'objectifs à caractère financiers :

- ne pas recourir à une augmentation des taux de fiscalité pesant sur les ménages et sur les entreprises ;
- mettre en œuvre des mesures pour maîtriser l'augmentation de ses charges de fonctionnement courant afin de ne pas dégrader sa situation financière et faire des choix sélectifs en ce qui concerne son périmètre d'activités ;
- développer l'attractivité économique du territoire afin de générer de nouvelles recettes.

6.2 Précisions méthodologiques

L'analyse financière rétrospective de la communauté urbaine réalisée à partir des données comptables porte sur la période 2016 à 2020. Seul le budget principal a été pris en compte

dans le cadre de la présente analyse financière. Les budgets annexes sont pris en compte au sein du titre 8 consacré à l'investissement.

Tableau n° 37 : Montant du budget principal et des budgets annexes

		Nomenclature comptable	volume budgétaire BP 2020 (en M€)			
			Investissement	Fonctionnement	Total	en %
Budget Principal		M14	158	285	443	74
budget annexe	immobilier d'entreprises	M14	1,7	2,6	4,3	1
	Parcs d'activité économique	M14	10	15	25	4
	assainissement	M4	44	42	86	14
	eau potable	M4	22	15	37	6
TOTAL AGRÉGÉ			235,7	359,6	595,3	100

Source : budgets primitifs

Cette photographie budgétaire au 1^{er} janvier 2020 composée d'un budget principal et de quatre budgets annexes est l'aboutissement d'un travail de regroupement des anciens budgets annexes, qui en 2017 étaient au nombre de sept :

- le budget annexe régie à autonomie financière eau potable, qui était financé par des redevances perçues auprès des usagers pour le service d'eau sur le territoire de l'ex-CCCV ; intégré au budget annexe eau au 1^{er} janvier 2019 ;
- le budget annexe régie à autonomie financière assainissement, qui était financé par des redevances perçues auprès des usagers pour le service d'assainissement sur le territoire de l'ex-CCCV ; intégré au budget annexe assainissement au 1^{er} janvier 2019 ;
- le budget annexe eau potable, qui était financé par des surtaxes et redevances perçues auprès des usagers du service d'eau potable pour le territoire hors ex-CCCV ; désormais unique budget annexe eau ;
- le budget annexe assainissement, qui était financé par la surtaxe assainissement et des redevances perçues auprès des usagers du service d'assainissement pour le territoire hors ex-CCCV ; désormais unique budget annexe assainissement ;
- le budget annexe immobilier d'entreprises dont l'équilibre est assuré par une subvention du budget principal ;
- le budget annexe activités culturelles dont l'équilibre était assuré par une subvention du budget principal ; intégré au budget principal au 1^{er} janvier 2020 ;
- le budget annexe opérations d'aménagement, financé par la vente des terrains aménagés. Désormais intitulé budget annexe « Parcs d'activité économique » depuis le 1^{er} janvier 2019.

A la toute fin de l'instruction, la chambre a demandé à la communauté urbaine par courriel du 8 février de disposer d'une maquette du compte administratif de 2020 notamment en vue de mieux cerner l'impact de la crise sanitaire sur sa situation financière.

Elle lui a indiqué ne pas être en mesure de satisfaire cette demande, précisant que le compte administratif de 2020 ne serait disponible qu'après son adoption par le conseil communautaire dans sa séance prévue en juillet 2021. La chambre s'est alors tournée vers la trésorerie qui lui a communiqué un compte de gestion 2020.

Lors d'un entretien avec la directrice générale des services et son prédécesseur, intervenue le 9 février 2021, aucun des interlocuteurs de la chambre n'a souhaité évoquer les inflexions éventuelles ayant affectées la situation financière de la communauté urbaine en 2020, tant que le compte administratif n'avait pas été voté. L'ordonnateur ajoute qu'en février 2021, la communauté urbaine ne disposait pas alors de ces éléments.

6.3 L'évolution de la section de fonctionnement

Les produits de fonctionnement de la communauté urbaine rapportés en euros par habitant sont supérieurs d'un peu plus de 20 % à ceux des autres communautés urbaines de France (633 € par habitant pour GPS&O en 2018 contre 516 €⁸³).

6.3.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion qui ne comprennent ni les produits financiers, ni les produits exceptionnels ont progressé de 5,2 % sur la période sous revue, soit une évolution moyenne annuelle de 1,7 %. Cette faible évolution a cependant connu des soubresauts tant à la hausse (en 2017 + 6,4 %) qu'à la baisse (en 2018 - 6,5 %).

Tableau n° 38 : Les produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres	103 641 513	111 734 801	112 311 951	116 377 118	115 081 229
Ressources d'exploitation	11 781 006	14 265 156	9 369 287	9 024 007	15 429 271
Ressources institutionnelles	57 801 405	60 626 971	54 791 850	59 715 328	60 669 324
Fiscalité reversée par les communes membres et l'État	10 871 580	9 304 606	6 652 104	8 474 877	6 802 644
Produits de gestion	184 095 504	195 931 534	183 125 192	193 591 330	197 982 468

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

En 2019, le volume des produits de gestion s'établit à 193 591 330 € et se compose des ressources fiscales propres (60 %), des ressources institutionnelles (31 %), des ressources d'exploitation (5 %) et de la fiscalité reversée par les communes et l'État (4 %).

Selon le compte de gestion provisoire de 2020, les produits de gestion ont connu une certaine évolution particulièrement s'agissant des ressources d'exploitation qui augmentent de 6,4 M€. Cette inflexion s'explique surtout par l'évolution du compte 70688 « prestation services » qui passe de 2,7 M€ en 2019 à 7,2 M€ en 2020. Selon la trésorerie, cette augmentation sensible des sommes portées au compte 70688 a un caractère ponctuel. Il s'agit de la régularisation d'un bail emphytéotique pour les années 2015 à 2019 signé à l'origine par la CAMY avec une société EMTA et divers avenants.

6.3.1.1 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres de la collectivité marquent une nette progression de 2016 à 2019 (+ 12,3 %) passant de 103 641 513 € à 116 377 118 €. Cette augmentation provient majoritairement de la hausse du produit des impôts locaux nets de restitution (+ 8,2 M€), mais également du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 2,9 M€), de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondation (Gemapi) (+ 1,3 M€).

Tableau n° 39 : Évolution des ressources fiscales

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Impôts locaux nets des restitutions	65 430 212	72 250 973	70 378 795	73 651 454	71 400 242
+ Taxes sur activités de service et domaine	38 211 302	39 148 213	40 608 571	41 463 414	42 203 208
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	1 320 186	1 322 375	1 321 598
+ Autres taxes c/7338	0	335 615	4 399	- 60 124	- 64 964
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	103 641 513	111 734 801	112 311 951	116 377 118	114 860 084

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

⁸³ Source : les collectivités locales en chiffre 2020 -DGCL <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2020>.

La communauté urbaine est un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) qui perçoit donc l'ensemble de la fiscalité professionnelle. Elle perçoit également une fiscalité additionnelle sur les ménages qu'elle a choisi de faire porter exclusivement sur la TH.

Pour ce qui est de la cotisation foncière des entreprises (CFE), GPS&O a retenu la fixation d'un taux unique dès 2016 calculé sur la base d'un taux moyen pondéré. Elle précise que le taux à 24,3 % correspond à l'adoption d'un taux de CFE relevant du mécanisme de rattrapage des taux cumulé à la majoration spéciale permettant d'atteindre le taux maximum (23,06 % + 1,3 %).

En 2019, la communauté urbaine a perçu 140 731 602 € d'impôts locaux, avant restitution aux communes membres (via le versement des AC). Les principaux impôts se répartissent comme suit :

- 53 074 957 € au titre de la taxe d'habitation,
- 51 256 626 € au titre de la cotisation foncière des entreprises,
- 27 149 853 € au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE),
- 4 598 230 € au titre de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom),
- 2 594 881 € au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer).

Le compte de gestion provisoire indique que les ressources fiscales propres amorcent une inflexion à la baisse de l'ordre de 1,2 M€, au cours de 2020.

Parmi les impôts locaux encaissés par la communauté urbaine, deux blocs d'impôts sont sensiblement équivalents en terme de volume budgétaire : la taxe d'habitation (38 % du produit total en 2019) et la cotisation foncière des entreprises (36 %). Viennent ensuite la cotisation sur la valeur ajoutée (19 %) et la taxe sur les surfaces commerciales 3 % puis l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau 2 %.

Sur la période 2016-2019, la CVAE et la Tascom ont été les impôts les plus dynamiques avec respectivement 20 % et 19 % de progression.

La taxe d'habitation, a progressé d'année en année (en moyenne annuelle + 2,6 %) grâce à l'effet combiné de la variation physique des bases et la revalorisation forfaitaire votée chaque année en loi de finances.

Les taux d'imposition de TH et de CFE sont restés quasiment identiques sur toute la période 2016-2020 conformément aux engagements du mandat et sont inférieurs à ceux pratiqués par les EPCI de la même strate (- 20 % pour la TH et - 9 % pour la CFE) :

- 7,62 % au titre de la TH,
- 24,36 % en 2016 au titre de la CFE puis 25,27 % à compter de 2017. La communauté urbaine tient à préciser que ce taux de 24,3 % correspond à l'adoption d'un taux de CFE relevant du mécanisme de rattrapage des taux cumulé à la majoration spéciale permettant d'atteindre le taux maximum (23,06 % + 1,3 %).

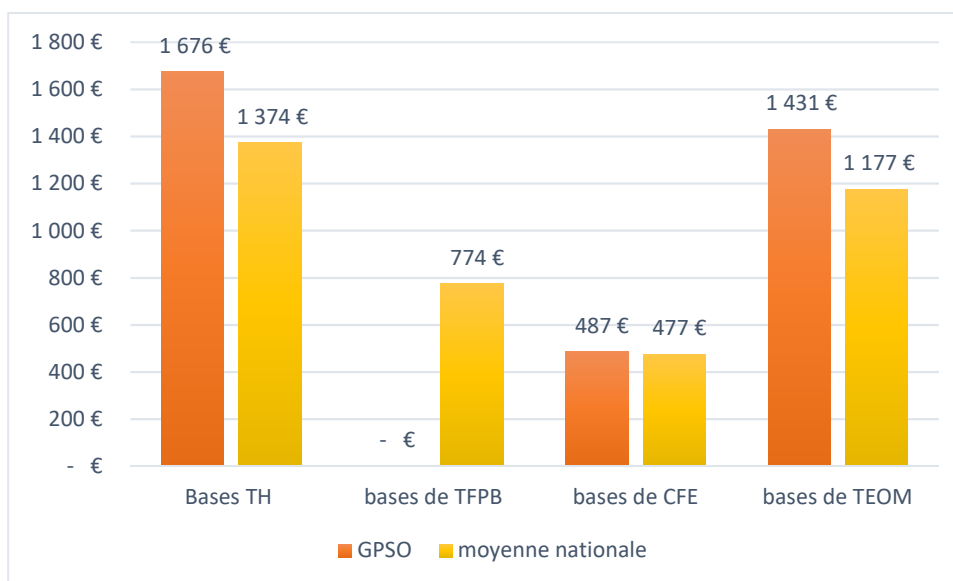
Tableau n° 40 : Taux de fiscalité locale

en %	2016		2017		2018		2019	
	GPSO	strate	GPSO	strate	GPSO	strate	GPSO	Strate
TH	7,62	11,22	7,62	9,51	7,62	9,75	7,62	9,54
TFPB	0	3,19	0	1,76	0	2,47	0	2,27
TFPNB	0	6,74	0	7,02	0	7,51	0	7,34
Taxe additionnelle à la TFPNB	22,22	32,02	22,22	30,72	22,22	28,84	22,22	30,29
CFE	24,36	28,84	25,27	27,54	25,27	28,56	25,27	27,73
TEOM	6,87	8,89	6,86	8,81	6,86	9,23	6,86	9,15

Source : CRC d'après les fiches analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF)

Les bases d'imposition de la communauté urbaine en 2019, rapportées en euros par habitant, de la TH sont 22 % supérieures à celles de la moyenne nationale. Celles de la CFE sont similaires aux bases d'imposition moyennes nationales⁸⁴.

Graphique n° 4 : Bases des impositions comparées en 2019 (en €/habitant)



Source : CRC IDF d'après les fiches AEF

Encadré n° 2 : La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), révélateur des difficultés rencontrées par la communauté urbaine pour s'approprier ses compétences

En 2019, le produit fiscal de la TEOM s'élève à 40 799 950 € en progression de 7,8 % sur la période. Cette évolution repose uniquement sur la variation de ses bases compte tenu du fait que le dispositif TEOM est resté inchangé depuis 2016.

Dans un contexte de fusion d'EPCI, le régime de la TEOM est régi par l'article 1639 A Bis du CGI⁸⁵.

À sa création en 2016, la communauté urbaine a opté pour le maintien du régime applicable sur le territoire des 6 anciens EPCI soit un régime constitué de 30 zonages de TEOM et autant de taux⁸⁶. Ce choix peut trouver à s'appliquer, conformément à l'article précité, sur une durée ne pouvant excéder 5 ans suivant la fusion.

Le 23 mars 2017, la communauté urbaine vote et reconduit à l'identique les régimes antérieurement institués en matière de perception de la TEOM, de zonage, de taux et d'exonération. Les taux de la TEOM s'échelonnent entre 4,04 % pour les plus bas et 10,90 % pour les plus élevés.

La délibération du 23 mars 2017 précise en outre qu'un audit général du service et du financement de la compétence « collecte et traitement des déchets » a été initié et doit

⁸⁴ En 2018, deux nouvelles compétences sont prises en charge par la communauté urbaine : la compétence Gemapi, au titre des compétences obligatoires et le ruissellement, compétence facultative. Afin de financer ces nouvelles charges, la communauté urbaine opte pour la mise en place d'une nouvelle taxe. Son produit adossé à la TH et la CFE s'élève en 2019 à 1 315 073 €.

⁸⁵ III. – L'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion en application de l'article L. 5211-41-3 du CGCT doit prendre les délibérations afférentes à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de la fusion.

À défaut de délibération, le régime applicable en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale ayant fait l'objet de la fusion ou sur le territoire des communes incluses dans le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion, en application du sixième alinéa du I de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, est maintenu pour une durée qui ne peut excéder cinq années suivant la fusion. Pour l'application de ces dispositions, l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion perçoit la taxe au lieu et place des établissements publics de coopération intercommunale ayant fait l'objet de la fusion.

⁸⁶ Seule l'ex-CAMY avait mis en place un taux unique sur son territoire (4,04 %).

se prolonger en 2017. Dans l'attente des conclusions de cet audit et du plan d'actions qui sera déployé, la communauté urbaine considère ne pas avoir d'autres options que de maintenir le dispositif existant.

Plusieurs délibérations du 28 septembre 2017 interviennent dans le domaine de la TEOM. Toutes visent une demande la direction départementale des finances publiques (DDFiP) du 30 mars 2017 enjoignant la communauté urbaine de ne plus reconduire les anciens dispositifs mais d'instituer la TEOM. Cette demande est motivée notamment en raison du retrait de 22 communes adhérentes aux 3 syndicats⁸⁷ exerçant la compétence collecte sur le périmètre de la communauté urbaine.

Cependant, s'appuyant sur la réflexion approfondie sur la TEOM actuellement en cours, et précisant ne pas disposer des futures conclusions de ce travail, la communauté urbaine en conclut qu'un nouveau dispositif ne saurait être entériné en l'état.

Au 1^{er} janvier 2021, la chambre constate que les taux et zones de TEOM sont toujours sans changement. La communauté urbaine admet que la résolution du chantier de la TEOM (taux unique sur l'ensemble du territoire ou taux unique en fonction du zonage) n'a pas été possible, faute de consensus politique. La chambre n'a pas eu connaissance des résultats de l'audit initié en 2016.

La chambre préconise d'instituer un nouveau dispositif de TEOM et ne plus se limiter à reconduire, comme au cours des cinq derniers exercices, les régimes antérieurement institués au sein des six anciens EPCI fusionnés en matière de perception, de zonage, de taux et d'exonération. GPS&O précise qu'elle mettra en œuvre cette harmonisation avant le 15 octobre 2027 faisant valoir les dispositions de l'article 1636 B undecies du code général des impôts.

6.3.1.2 L'impact sur la fiscalité de la fermeture d'un employeur local

La centrale électrique de Porcheville, en fonction depuis le milieu des années 50, était constituée de deux centrales : une première centrale au charbon qui a cessé de fonctionner en 1993, et une seconde centrale au fioul (acheminé par voie fluviale). Cette dernière était destinée à faire face aux pointes de consommation électrique dans le pays et assurer la sécurité du réseau électrique en région parisienne.

Dans le contexte de surcapacité de production électrique en France et des coûts de fonctionnement de la centrale, sa fermeture est programmée à l'horizon 2023, avancée à 2018 puis en mai 2017 pour des raisons économiques.

Avant sa fermeture, la centrale employait à l'année environ 200 salariés et 40 sous-traitants.

En 2016, EDF de Porcheville contribuait à hauteur de 6,5 M€ au titre des recettes fiscales économiques 2016 de GPS&O :

- 1,6 M€ de CFE,
- 1,5 M€ de CVAE,
- 3,5 M€ au titre de l'IFER soit 61 % des recettes perçues par la communauté urbaine.

La collectivité n'a pas obtenu, consécutivement à la fermeture de la centrale, l'éligibilité à la compensation des ressources de CFE et CVAE. En revanche, elle a perçu une compensation liée à la perte de l'IFER selon les modalités suivantes :

⁸⁷ Syndicat intercommunal d'évacuation et d'élimination des déchets – Syndicat mixte de ramassage et de traitement des ordures ménagères – Syndicat intercommunal pour la revalorisation et le traitement des déchets urbains.

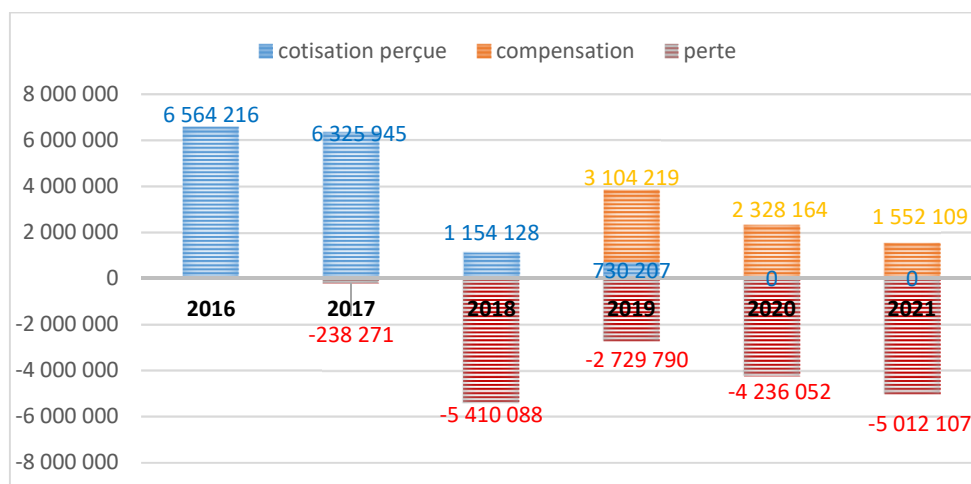
Tableau n° 41 : Compensation perte IFER

	2019	2020	2021
Mode de calcul	90 % de la perte	75 % de la compensation 2019	50 % de la compensation 2019
Montant de la compensation	3 104 219 €	2 328 164 €	1 552 109 €

Source : GPS&O

Entre 2016 et 2019, la fiscalité économique du site a chuté de 5,8 M€, mais sur la période 2017 à 2021, le manque à gagner pour la communauté urbaine aura été de 17,6 M€.

Graphique n° 5 : Impact de la fermeture de la centrale EDF sur la fiscalité économique de GPS&O



Source : CRC IDF d'après les chiffres GPS&O

L'activité de l'établissement de Renault, localisée à Flins-sur-Seine depuis 1952 va connaître de profonds changements à horizon 2024. La communauté urbaine précise devoir engager une analyse financière plus poussée pour estimer l'impact de cette réorientation d'activité de Renault - Flins tant sur ses recettes fiscales (CFE ou CVAE) qui représentent un montant global de l'ordre de 5,5 M€ que sur celles provenant des principaux sous-traitants installés sur son territoire. Un autre établissement emblématique du territoire de la communauté urbaine pourrait prochainement déménager. Il s'agit des Ciments Calcia dont le départ se traduirait pour la communauté urbaine par une diminution de recettes de 409 576 € à partir de 2021 (CFE et CVAE).

6.3.1.3 Les reversements de fiscalité aux communes membres

Au total, les reversements de fiscalité s'apprécient selon le tableau ci-après :

Tableau n° 42 : Composition des reversements de fiscalité de GPS&O au chapitre 041

En M€	2016	2017	2018	2019	2020
FPIC	3 968 264	5 005 861	4 714 905	4 592 586	4 220 816
Attributions de compensation	66 618 473	68 195 232	69 791 397	66 180 767	66 896 122
Au titre de l'année	66 618 473	67 644 509	65 290 580	65 946 340	nc
Au titre des années antérieures		550 723	4 500 817	234 427	nc
Dotation de solidarité communautaire	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Dégrèvements	24 990		8 287	10 459	37 757
Reversement taxe additionnelle taxe séjour				60 124	64 964
Autres reversements de fiscalité	787 576	338	157 318	123 349	118 426
TOTAL	72 399 303	74 201 431	75 671 907	71 967 285	72 338 085

Source : CRC IDF et communauté urbaine GPS&O

Sur la période 2016-2019, la communauté urbaine a perçu en moyenne 138 M€ de fiscalité par an. En parallèle, les versements de fiscalité qu'elle a restitués se sont établis à 73 M€ Ainsi 50 % du produit fiscal qu'elle collecte est reversé chaque année.

En 2019, la fiscalité reversée a bénéficié :

- aux membres de la communauté urbaine à hauteur de 93 % via les AC (65,7 M€ en moyenne) et la DSC (1 M€) ;
- au FPIC qui s'est stabilisé à hauteur de 4,6 M€ en 2019.

6.3.1.4 La fiscalité reversée à la communauté urbaine

La communauté urbaine perçoit également des versements de fiscalité de la part de certaines communes dont les charges transférées à l'EPCI ont été supérieures aux recettes transférées. En 2019, ces versements s'élèvent à 5 590 509 € et ont décru sur la période de 22 % en lien avec les changements de périmètre intervenus.

En outre, la communauté urbaine bénéficie du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) pour un montant stabilisé de 7 711 382 € afin de lui assurer une compensation des baisses de fiscalité suite à la réforme de suppression de la taxe professionnelle.

La communauté urbaine contribue au FPIC. Ce dernier point est développé *supra*.

Tableau n° 43 : Fiscalité reversée

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation brute reversée à la CU	7 126 076	6 867 437	5 445 811	5 590 509	5 590 509
+ Fonds de péréquation (FPIC)	3 968 264	- 5 005 861	- 4 714 905	- 4 592 586	- 4 220 816
+ Autres versements		- 270 738	- 1 784 287	- 234 428	- 2 278 431
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	7 713 768	7 713 768	7 705 485	7 711 382	7 711 382
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	10 871 580	9 304 606	6 652 104	8 474 877	6 802 644

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

6.3.1.5 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles, prises dans leur ensemble, ont faiblement évolué passant de 57 801 405 € en 2016 à 59 715 328 € en 2019. Mais chaque poste pris individuellement a une trajectoire bien différente des autres.

Tableau n° 44 : Ressources institutionnelles

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Dotation globale de fonctionnement	46 653 876	44 112 446	43 690 411	43 104 864	42 737 383
Dotation générale de décentralisation	344 811	0	0	51 625	154 950
FCTVA	0	410 894	398 106	394 189	1 024 584
Participations	3 821 404	8 706 072	3 269 699	4 754 240	5 876 724
dont État	264 257	535 982	533 617	488 562	532 112
dont régions	0	83 621	186 671	72 627	0
dont départements	278 916	1 065 772	- 189 254	170 022	243 542
dont communes	317	0	99 902	78 024	5 993
dont groupements	0	0	0	41 750	0
dont fonds européens	296 484	487 216	14 225	58 768	1 380
dont autres	2 981 431	6 533 482	2 624 539	3 844 488	2 093 699
Autres attributions et participations	6 981 313	7 397 559	7 433 634	11 410 410	10 875 683
dont compensation et péréquation	6 981 157	7 379 379	7 433 634	11 410 410	10 875 683
dont autres	156	18 180	0	0	0
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	57 801 405	60 626 971	54 791 850	59 715 328	60 669 324

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

La DGF qui pèse en 2019, 43,1 M€ sur un total de 59,7 M€ de dotations et participations, a diminué de plus de 7 % sur la période.

En 2019, elle représente 16 % des recettes réelles de fonctionnement contre 18 % en 2016. La dotation d'intercommunalité se stabilise depuis 2017 autour de 36 € par habitant.

Enfin, les participations perçues sont en progression de 24 % avec des soubresauts en 2017, expliqués par l'encaissement tardif des aides du département et de l'Europe pour les anciens EPCI et par des régularisations au titre des années antérieures de la caisse d'allocations familiales, du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et de soutiens d'éco-organismes.

6.3.1.6 Les ressources d'exploitation

Les recettes d'exploitation de la communauté urbaine baissent depuis 2017. Leur volume a perdu plus de 5 M€ entre 2017 et 2019 (- 37 %). La tendance constatée en 2019 reste à la baisse mais de façon plus modérée (- 3,7 %).

La baisse constatée en 2018 s'explique notamment par la restitution des compétences petite enfance et enfance, mais aussi par certains mécanismes introduits en 2018, dont l'arrêt de la facturation de charges de personnel par le budget principal aux budgets annexes eau et assainissement, l'imputation des recettes des parkings au chapitre 70 etc.

Tableau n° 45 : Ressources d'exploitation

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources d'exploitation	11 781 006	14 265 156	9 369 287	9 024 007	15 429 271

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Depuis 2018, la communauté urbaine reçoit annuellement 9 M€ de produits de ses services dont les principaux sont ceux relatifs au déchets (4,7 M€). Les droits d'entrée des équipements sportifs et de loisirs ne pèsent qu'à hauteur de 1,3 M€, ceux des établissements culturels (0,5 M€), des parkings (0,6 M€). Un rebond s'opère en 2020.

6.3.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ne recouvrent pas la totalité des dépenses de la section de fonctionnement ; en sont exclues les charges financières et exceptionnelles.

Tableau n° 46 : Charges de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	97 002 432	100 015 322	101 472 805	93 961 923	89 990 309
Charges de personnel	34 643 340	46 091 725	46 930 173	47 437 981	48 152 314
Subventions de fonctionnement	5 682 075	6 314 676	5 374 104	12 741 327	12 483 766
Autres charges de gestion	20 874 141	22 495 783	23 399 538	24 786 914	24 387 368
= Charges de gestion	158 201 989	174 917 507	177 176 619	178 928 145	175 013 757

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Les charges de gestion ont connu une forte progression depuis 2016 (+ 13,1 %), tandis que les produits de gestion gagnaient 5,2 % sur la même période.

Si l'on retient les deux dernières années 2018 et 2019, période à partir de laquelle le périmètre d'intervention de la communauté urbaine s'est stabilisé, les charges de gestion ont été maîtrisées (+ 1,29 % et + 0,99 %).

À compter de fin 2017, la communauté urbaine a élaboré un vaste programme de réduction des charges et de maîtrise de la masse salariale. Décliné en 13 fiches – action et réparties par compétence, ce plan de rationalisation a fixé des objectifs d'économies à atteindre sur les 3 années suivantes 2018-2019-2020. C'est grâce à ce plan d'économies et au cadrage budgétaire plus contraint qu'elle a pu maîtriser l'évolution de ses dépenses de fonctionnement en 2018 et 2019.

Selon le compte de gestion de 2020, la communauté urbaine a poursuivi cet effort de maîtrise des charges à caractère général qui connaissent une inflexion à la baisse de 4 M€.

6.3.2.1 La contractualisation avec l'État

L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant. L'article 29 prévoit, à cette fin, que des contrats sont conclus entre le représentant de l'État, les communes et les EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€, ayant pour objet de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.

Les contrats déterminent, sur le périmètre du budget principal de la collectivité, un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, un objectif d'amélioration du besoin de financement et, le cas échéant, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement. Ils fixent ces objectifs sur une durée de trois années.

Concernée par ce dispositif, la communauté urbaine s'est vue fixer par l'État les plafonds de dépenses pour le seul budget principal comme suit :

Tableau n° 47 : Évolution des plafonds de dépenses réelles de fonctionnement (en €)

Dépenses réelles de fonctionnement (DRF) 2017	Niveau maximal des DRF 2018	Niveau maximal des DRF 2019	Niveau maximal des DRF 2020
178 597 373	180 472 648	182 367 611	184 282 471
178 597 373	180 472 648	182 250 857 ⁸⁸	184 164 471
178 597 373	180 472 648	182 250 857	184 473 471 ⁸⁹

Source : rapports CA et BP de la communauté urbaine

La communauté urbaine n'a pas souhaité délibérer sur la contractualisation avec l'État tout en s'astreignant à rester dans la trajectoire demandée.

6.3.2.2 Les charges à caractère général maîtrisées mais supérieures à la moyenne de la strate démographique

Les charges à caractère général constituent le principal poste de dépenses de fonctionnement (hors reversements de fiscalité aux communes membres).

Tableau n° 48 : Répartition des charges à caractère général par politique (codification fonctionnelle) en M€

Compétences	2019	Poids (en %)
Aménagement et service urbain environnement	69,6	74
Administration générale	14,4	15
Sports, jeunesse	6,7	7
Culture	1,5	2
Action économique	0,6	1
Interventions sociales, santé, famille	0,6	1
sécurité, salubrité publiques	0,5	1
Logement	0,1	0
enseignement, formation	0,0	0
Total	94	100

Source : comptes administratifs

dont :

- Ordures ménagères 42,7 M€
- Éclairage public 6,6 M€
- Propreté urbaine 5,7 M€
- Eau & Assainissement 3,7 M€
- Voirie 3,6 M€
- Espaces verts urbains 2,4 M€
- Transport 2 M€

Certaines compétences ont vu leurs dépenses à caractère général fluctuer fortement sur la période, à la hausse ou à la baisse.

Tableau n° 49 : Variation des dépenses à caractère général

en €	compétences	2019-2017
les baisses	transport	- 8 377 025
	ordures ménagères	- 2 250 866
	voirie	- 2 285 278
	espaces verts urbains	- 1 271 196
	enseignement, formation	- 2 409 902
les hausses	Administration générale	5 705 852
	Sports, jeunesse	2 542 096

Source : comptes administratifs

⁸⁸ Montant révisé par la Préfecture en raison du changement de périmètre des compétences.

⁸⁹ Montant révisé en attente de l'accord de la Préfecture, tenant compte de la suppression du budget annexe des activités culturelles et leur réintégration dans le budget principal.

La diminution des dépenses à caractère général relatives au transport n'est dû, en réalité, qu'à un changement d'imputation de la participation de la communauté urbaine au fonctionnement des lignes de transport. En effet, à compter de 2019, ces participations ont été assimilées à des subventions de fonctionnement à des organismes publics et ont donc été comptabilisées dans les autres charges de gestion courante (chapitre 65).

Tableau n° 50 : Évolution des charges à caractère général

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	97 002 432	100 015 322	101 472 805	93 961 923	89 990 309

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Les charges à caractère général ont progressé jusqu'en 2018 à un rythme moyen annuel de + 2,3 %. Comme évoqué *supra*, la forte diminution constatée en 2019 est due à la prise en charge sous forme de subventions des conventions partenariales de soutien aux lignes de bus. Après retraitement, les dépenses évoluent d'à peine 600 000 € soit moins de 1 %.

En 2019, les 93,9 M€ de charges à caractère général correspondent à 226 € par habitant soit le double de la moyenne nationale des communautés urbaines qui se situe à 126 €⁹⁰.

6.3.2.3 Les charges de personnel

Les charges de personnel ont très fortement évolué de 2016 à 2017, passant ainsi de 34,6 M€ à 46 M€.

Tableau n° 51 : Charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Charges de personnel	34 643 340	46 091 725	46 930 173	47 437 981	47 242 802

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Cette progression est due principalement au déploiement des compétences intervenues en 2017 comme le transfert de la compétence voirie au 1^{er} janvier 2017 (soit 224 agents supplémentaires) et à l'installation de l'administration.

Les années suivantes, les charges de personnel sont contenues (+ 1,8 % en 2018 et + 1,1 % en 2019).

Or, dès 2017, la communauté urbaine a restitué des compétences aux communes membres, comme, pour cette seule même année 2017 :

- la police intercommunale d'Aubergenville à compter du 1^{er} janvier 2017 (soit 24 agents en moins) ;
- l'enfance et la petite enfance des communes de l'ex communauté d'agglomération Seine et Vexin (S&VCA) à compter du 1^{er} septembre 2017 (soit 71 agents en moins).

La chambre s'interroge sur le faible impact des restitutions de compétences sur les charges de personnel de l'année 2018 de la communauté urbaine.

En effet, pour la seule compétence petite enfance, la chambre à partir des informations dont elle dispose, estime que le montant total de charges de personnel correspondant s'élèverait à 2,581 M€ sur une année pleine. Ce chiffre est cohérent avec les termes du rapport du compte administratif de 2017⁹¹ qui mentionne un total de 71 agents restitués au titre de cette compétence.

⁹⁰ Fiches AEF 2019.

⁹¹ Si l'on retient comme coût moyen d'un ETP le montant de 35 000 €, le montant de 2,581 M€ équivaut ainsi à 73 agents.

Ces 2,581 M€ par exemple ne sont plus à la charge de la communauté urbaine en 2018 ce qui aurait pu se traduire par une baisse des charges de personnel. Or, cette année-là les charges de personnel enregistrent une hausse de 900 000 € (46,9 M€ en 2018 contre 46 M€ en 2017). Cette évolution s'explique notamment par le transfert des piscines de Poissy et de Porcheville et des 44 agents, rattachés pour un montant de 1 228 156 €.

La chambre relève l'absence de clarté, relative à l'effectif total d'agents transférés suite aux restitutions 2017 et 2018 et le manque de traçabilité de ces transferts dans les comptes en termes de dépenses de personnel.

Les charges de personnel représentent près du quart des produits de gestion. La communauté urbaine a moins de dépenses de personnel que les autres communautés urbaines puisqu'elle consacre 114 € par habitant à celles-ci contre 175 €⁹². Selon elle, les choix effectués en matière de modes de gestion, notamment l'externalisation de la compétence déchets, explique en partie les dépenses de personnel inférieures à celles des EPCI comparables.

6.3.2.4 Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion

Tableau n° 52 : Subventions de fonctionnement hors compétence transports

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Subventions de fonctionnement	5 682 075	6 314 676	5 374 104	12 741 327	12 483 766
dont subventions transports				8 185 000	7 955 072
Total subventions de fonctionnement	5 682 075	6 314 676	5 374 104	4 556 327	4 528 694

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Après retraitement dû au changement d'imputation des conventions partenariales finançant les lignes de bus qui à compter de 2019 sont assimilées à des subventions, le montant alloué en 2019 aux subventions de fonctionnement s'élève à 4 556 327 €, soit une baisse de 20 % sur la période 2016-2019.

6.3.3 Les charges exceptionnelles

Tableau n° 53 : Subventions exceptionnelles versées aux SPIC

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Budget annexe activités culturelles	618 473	633 615	280 687	254 161	-

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Le budget principal de la communauté urbaine verse chaque année une subvention exceptionnelle dite « d'équilibre » au budget annexe « activités culturelles » jusqu'en 2018 pour sa gestion d'un cinéma (Paul Grimault à Aubergenville) et d'un théâtre⁹³ (théâtre de la Nacelle à Aubergenville). Ce budget annexe a été par la suite réintégré au budget principal.

Par ailleurs, elle fait face, chaque année, à des charges exceptionnelles (environ 800 000 € en moyenne annuelle). Il s'agit pour l'essentiel de régularisations comptables consistant à apurer des rattachements de recettes non effectifs et annuler des titres de recettes émis sur les exercices antérieurs. Sur la période sous revue, ces régularisations comptables se sont élevées à environ 2 500 000 €.

⁹² Fiche AEFF de 2019.

⁹³ Cinéma Paul Grimault et théâtre de la Nacelle à Aubergenville.

Enfin l'enveloppe consacrée au paiement des intérêts moratoires, déjà mentionnée *supra*, a connu une croissance importante. De 23 874 € en 2016, les intérêts moratoires se sont élevés en 2019 à près de 159 000 €.

Tableau n° 54 : Charges et produits exceptionnels

en €	2016	2017	2018	2019
charges exceptionnelles	139 932	1 608 729	744 319	625 115
produits exceptionnelles hors c/ 775	721 633	7 123 761	430 091	- 411 257
solde	- 581 702	- 5 515 032	314 228	1 036 372

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

La constatation de produits exceptionnels a été très contrastée sur la période. Il convient de relever l'encaissement en 2017 de la somme de 3 500 000 € relative à la résiliation anticipée du bail emphytéotique administratif et de la convention d'exploitation conclu entre la CAMY et Valene et portant sur une usine de valorisation énergétique située à Guerville. Cette même année, la communauté urbaine a procédé à des apurements de rattachements de charges à hauteur de 3 160 991 €.

6.3.4 Les charges financières

Tableau n° 55 : Charges financières

en €	2016	2017	2018	2019	2020
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 202 093	1 369 426	1 425 573	1 455 865	1 346 170

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Bien qu'elles aient connu une progression de 21 % sur la période, les charges financières sont très nettement inférieures à celles des autres communautés urbaines. Rapportées à la population, elles correspondent à 4 € par habitant contre 15 € par habitant pour les autres communautés urbaines.

6.4 L'évolution de l'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (qu'on appelle également épargne de gestion) correspond aux ressources pérennes de fonctionnement de la collectivité qui demeurent disponibles après la couverture des charges de fonctionnement avant le paiement des intérêts de la dette.

La capacité d'autofinancement (CAF)⁹⁴ brute prend en compte les produits et les charges de gestion ainsi que les résultats financiers et exceptionnels. Elle mesure l'épargne réellement disponible pour faire face au remboursement du capital et, le cas échéant, au financement des dépenses d'équipement.

⁹⁴ La CAF brute est l'épargne de gestion (excédent brut de fonctionnement) augmentée des produits réels financiers exceptionnels et diminuée des charges réelles financières et exceptionnelles de fonctionnement. À titre indicatif, on considère usuellement qu'elle est insuffisante lorsqu'elle est inférieure à 15 % des produits de gestion. La CAF nette se déduit de la CAF brute en retranchant l'annuité de la dette en capital.

Tableau n° 56 : Excédent brut de fonctionnement et CAF brute

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	184 095 504	195 931 534	183 125 192	193 591 330	197 982 468
Charges de gestion	158 201 989	174 917 507	177 176 619	178 928 145	175 013 757
Excédent brut de fonctionnement	25 893 515	21 014 027	5 948 573	14 663 185	22 968 711
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,1</i>	<i>10,7</i>	<i>3,2</i>	<i>7,6</i>	<i>11,6</i>
+/- Résultat financier	- 1 202 093	- 1 369 425	- 1 425 573	- 1 455 865	- 1 346 170
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	618 473	633 615	280 687	254 161	-
+/- Autres produits et charges excep. réels	581 702	5 515 032	- 314 228	- 1 036 372	1 683 447
= CAF brute	24 654 650	24 526 019	3 928 084	11 916 787	23 305 988
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,4</i>	<i>12,5</i>	<i>2,1</i>	<i>6,2</i>	<i>11,8</i>

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Le tableau n° 56 permet de constater qu'en 2018, la communauté urbaine a perdu les trois quarts de son épargne de gestion initiale (5,9 M€ contre 25,9 M€ en 2016 soit 20 M€ au total). Cette cassure qui intervient en 2018 se traduit par un effet inversé particulièrement significatif où les produits de gestion baissent fortement tandis que les charges continuent de progresser :

- les produits de gestion baissent de 195,9 M€ en 2017 à 183,1 M€ en 2018 (- 12,8 M€) en raison principalement :
 - de la perte de produit fiscal, conséquence de la fermeture de la centrale EDF ;
 - de la baisse des participations institutionnelles et des produits d'exploitation (restitution des compétences, encaissements tardifs au titre des années antérieures) (- 5,4 M€ et - 4,9 M€) ;
 - du moindre encaissement de la fiscalité reversée par les communes membres du fait de régularisations d'AC (- 1,4 M€).
- les charges de gestion augmentent de 2,3 M€ entre 2017 et 2018 malgré les efforts initiés dès la fin de l'année 2017.

À la fin de l'année 2018, l'excédent brut de fonctionnement ne représente plus que 3,2 % des produits de gestion. L'épargne brute suit la même trajectoire perdant 84 % de sa valeur de 2016.

En 2019, la communauté urbaine réussit à inverser la tendance. L'excédent brut de fonctionnement repart nettement à la hausse, tout comme l'épargne brute, à la faveur des produits de gestion qui progressent fortement. Néanmoins, le niveau de la CAF brute demeure insuffisant avec 6,2 % des produits de gestion (contre 13 % en 2016).

Tableau n° 57 : CAF brute et CAF nette

en €	2016	2017	2018	2019	2020
= CAF brute	24 654 650	24 526 019	3 928 084	11 916 787	23 305 988
Annuité en capital de la dette	3 129 503	5 039 605	4 578 483	5 302 889	6 250 686
CAF nette ou disponible	21 525 147	19 486 413	- 650 399	6 613 899	17 055 302

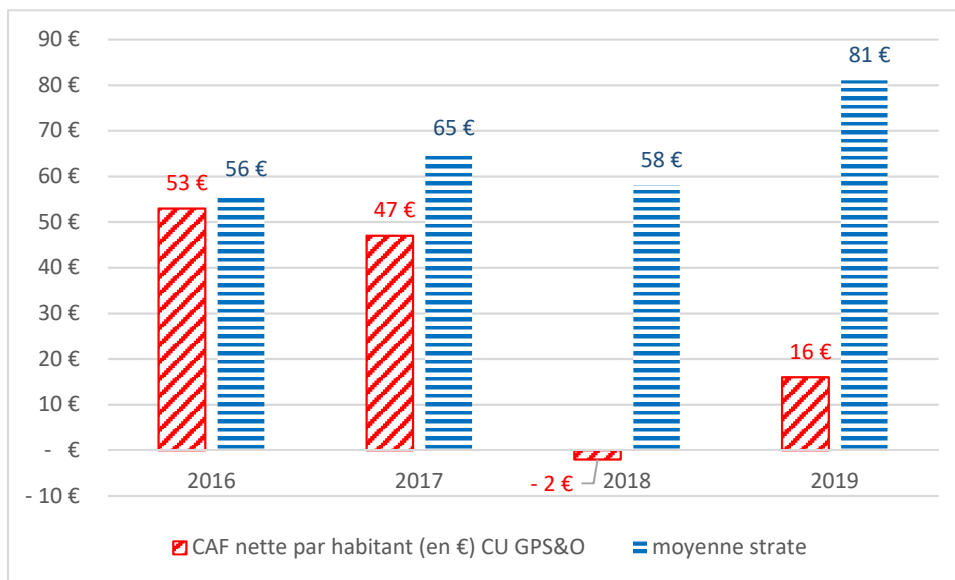
Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

En 2020, la hausse des ressources d'exploitation, combinée à l'effort de la communauté urbaine en termes de charges à caractère général, a eu un effet positif sur le niveau de CAF brute.

La CAF nette représente la part de l'autofinancement disponible pour investir après le remboursement du capital de la dette. Celle-ci devient négative en 2018.

Ramenée en euros par habitant, la CAF nette était en 2016 similaire à la CAF nette moyenne de sa strate (53 € pour GPS&O contre 56 €). L'écart se creuse en 2017 avant de s'effondrer en 2018 (- 2 € pour GPS&O contre 58 € par habitant pour les autres communautés urbaines). En 2019, la CAF nette de GPS&O ne représente plus qu'1/5^{ème} de la moyenne de sa strate. Cette analyse se fonde sur les données issues des comptes administratifs nonobstant les anomalies relatives aux restes à réaliser en termes de recettes d'emprunts relevées *supra* :

Graphique n° 6 : Capacité d'autofinancement en € par habitant



Source : Fiches AEF

6.5 Le financement de l'investissement

Les dépenses d'investissement et leur financement sont détaillées plus amplement au titre 7 dans le cadre de l'enquête « L'investissement public du bloc communal de la formation interjuridiction « Finances publiques locales » ».

Le financement propre disponible agrège la CAF nette et les recettes réelles d'investissement hors emprunt. Il informe sur le niveau des dépenses d'investissement qu'une collectivité territoriale peut financer par ses ressources propres.

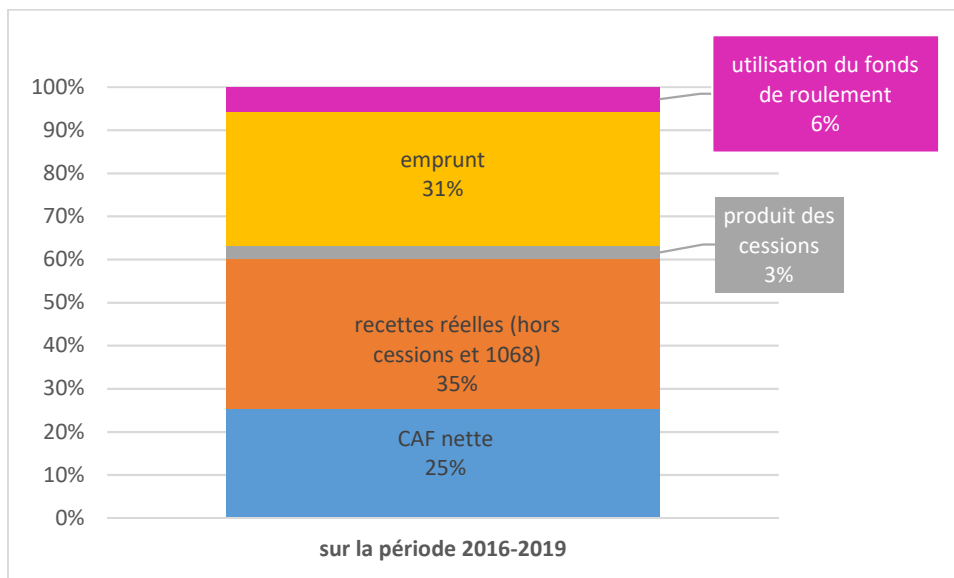
Tableau n° 58 : Couverture des dépenses d'investissement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
Dépenses d'investissement	24 002 590	48 554 698	48 587 155	64 039 544	59 301 628	244 485 615
CAF nette ou disponible	21 525 147	19 486 413	-650 399	6 613 899	17 603 379	64 578 440
recettes réelles (hors cessions et 1068)	4 488 619	11 963 856	27 673 824	20 228 309	31 291 221	95 645 829
total des recettes	26 013 766	31 450 270	27 023 426	26 842 207	48 894 600	160 224 269
dépenses d'investissement (hors emprunt) (en %)	108	65	56	42	82	66
produit des cessions	720 000	182 480	2 330 755	2 346 581	1 743 595	7 323 411
total des recettes (cessions incluses)	26 733 766	31 632 750	29 354 181	29 188 788	50 638 195	167 547 680
dépenses d'investissement (en %)	111	65	60	46	85	69
écart restant à financer	2 731 177	- 16 921 948	- 19 232 975	- 34 850 756	- 8 663 433	- 76 937 935
mobilisation de l'emprunt	2 801 287	10 000 000	20 055 513	25 000 000	20 000 000	77 856 800
incidence sur le fonds de roulement	5 532 464	- 6 921 948	822 539	- 9 850 756	11 336 567	918 865

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Sur la période 2016-2019, la CAF nette n'a représenté que 25 % du montant total des dépenses d'investissement. Les recettes d'investissement constituées des subventions reçues, du FCTVA, ont permis le financement de 35 % des dépenses d'équipement. Le reste a été financé par l'emprunt et la mobilisation du fonds de roulement.

Graphique n° 7 : Couverture des dépenses d'investissement



Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

La communauté urbaine a maintenu son niveau de financement propre disponible à hauteur de 30 M€ grâce à l'évolution des recettes d'investissement, lesquelles venant compenser la perte de la CAF nette.

Tableau n° 59 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre (en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	32 401 988	25 582 808	27 565 128	18 857 852	28 697 799
- Besoin en fonds de roulement global ⁹⁵	- 52 981 587	- 35 508 975	- 51 989 510	- 11 148 023	- 16 368 272
=Trésorerie nette	85 383 575	61 091 783	79 554 638	30 005 875	45 066 072
en nombre de jours de charges courantes	195,5	126,5	162,6	60,7	93,7

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Comme le montre le tableau n° 58 la mobilisation de l'emprunt n'est pas ajustée au besoin de financement, entraînant des variations à la hausse du fonds de roulement (en 2016 + 5,5 M€) puis à la baisse (en 2017 - 6,9 M€ et en 2019 - 9,8 M€).

La trésorerie nette est demeurée très excédentaire jusqu'en 2018 (en moyenne 75 M€) soit plus de 5 mois de charges courantes. En 2019, grâce à la baisse du fonds de roulement et à un besoin en fonds de roulement moins important que ceux observés les années précédentes, la trésorerie revient à un niveau plus raisonnable avec 60 jours.

La chambre relève que le besoin en fonds de roulement de la collectivité a été particulièrement important jusqu'en 2018 dépassant les 50 M€ en 2016 et 2018. Ce besoin en fonds de roulement correspond à l'encours fournisseurs de la communauté urbaine.

⁹⁵ Le besoin en fonds de roulement (BFR) est la différence entre l'ensemble des créances et stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales, sociales, etc.). Une créance constatée, non encaissée, génère un besoin de fonds de roulement (c'est-à-dire un besoin de financement) alors qu'une dette non encore réglée vient diminuer ce besoin. Le BFR traduit le décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses.

6.6 L'évolution des recettes réelles d'investissement

Le volume des recettes réelles d'investissement a fortement progressé depuis 2016 passant de 5,2 M€ à 22,6 M€.

L'année 2018 connaît un pic de subventions reçues en raison des attributions de compensation d'investissement (ACI) versées par les communes à la communauté urbaine au titre des années 2018 (5,8 M€) et 2017 (4,48 M€). En effet, conformément à l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016, les communes et les EPCI peuvent imputer de manière concordante une partie de l'AC en section d'investissement. Ces ACI qui correspondent aux charges d'investissement transférées à la communauté urbaine, essentiellement pour la voirie, sont versées par les communes à la communauté urbaine sous forme de subvention. Elles limitent ainsi la baisse des AC aux seules charges de fonctionnement.

Tableau n° 60 : Évolution des recettes d'investissement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	0	2 188 553	5 167 359	5 722 200	4 416 544	17 494 656
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 855 418	3 097 210	7 298 901	5 175 407	10 673 204	28 100 140
+ Subventions d'investissement reçues	2 633 201	6 678 093	15 207 564	9 330 702	11 249 672	45 099 233
+ Produits de cession	720 000	182 480	2 330 755	2 346 581	1 743 595	7 323 411
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	5 208 619	12 146 336	30 004 579	22 574 889	28 083 015	98 017 439

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

6.7 L'endettement

Au 1^{er} janvier 2016, le budget principal de la communauté urbaine a intégré les dettes souscrites par les six intercommunalités fusionnées pour un total d'encours de 48 079 123 €. Trois ans plus tard, l'encours de dette a quasiment été multiplié par deux. Il s'élève à 87 922 946 €.

Tableau n° 61 : Évolution de l'endettement

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du BP au 1^{er} janvier	0	47 748 901	52 739 892	68 226 225	87 922 946
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	3 129 503	5 039 605	4 578 483	5 302 889	6 229 620
+ Intégration de dettes (emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	48 079 123	21 066	0	0	1 133 392
+ Nouveaux emprunts	2 801 287	10 000 000	20 055 513	25 000 000	20 000 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	47 748 901	52 739 892	68 226 225	87 922 946	102 837 479

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

L'encours de dette de la communauté urbaine n'est pas exposé à des risques. Composé à 72 % d'emprunt à taux fixe, il ne comporte aucun produit structuré. Néanmoins, il convient de relever qu'une part significative de l'encours (18 %) représentant 15,6 M€ est indexée sur des tranches de taux élevés (supérieures à 3 %). La communauté urbaine doit envisager une renégociation des emprunts concernés afin de diminuer son annuité.

Même si elle est trois fois moins endettée que la moyenne de sa strate (212 € par habitant au 31 décembre 2019 contre 619 € en moyenne pour les autres communautés urbaines⁹⁶), le rythme d'accroissement de sa dette est très soutenu. En effet, chaque année, elle s'endette à un niveau toujours croissant : + 5 M€ en 2017, + 15,5 M€ en 2018, + 19,7 M€ en 2019.

En conséquences l'annuité de la dette progresse (+ 52 % depuis 2016).

Tableau n° 62 : Évolution de l'annuité de la dette

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Annuité en capital de la dette	3 129 503	5 039 605	4 578 483	5 302 889	6 229 620
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 202 093	1 369 426	1 425 573	1 455 865	1 346 170
Annuité de la dette	4 331 596	6 409 031	6 004 056	6 758 753	7 575 789

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

La capacité de désendettement mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser intégralement son stock de dette en supposant que la communauté urbaine y consacre la totalité de son épargne brute. Celle-ci a évolué depuis sa en 2016.

Tableau n° 63 : Évolution de la capacité de désendettement

en €	2016	2017	2018	2019	2020
= CAF brute	24 654 650	24 526 019	3 928 084	11 916 787	23 832 998
= Encours de dette du BP au 31 décembre	47 748 901	52 739 892	68 226 225	87 922 946	102 837 478
Capacité de désendettement (en années)	2	2	17	7	4

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Au 31 décembre 2020, la capacité de désendettement de la collectivité se situe à 4 années soit à un niveau inférieur au seuil de référence de 12 années. Cependant, comme l'a montrée l'année 2018, la situation financière peut se tendre fortement et rendre insoutenable sa situation d'endettement. Selon le compte de gestion se rapportant à l'exercice 2020, la capacité de désendettement s'améliore malgré la progression de l'encours de dette.

6.8 Les conséquences financières de la crise sanitaire

La crise sanitaire a sensiblement impacté les finances de la communauté urbaine.

Celle-ci estime pour la période du premier confinement une augmentation de ses dépenses de fonctionnement 2020 de l'ordre de 2 M€ dont les principaux postes sont :

- l'augmentation des collectes des déchets et dépôts sauvages pour 600 000 € ;
- les achats de matériels de protection et d'hygiène pour 558 000 € ;
- le déficit des bases de loisirs et possibles appel à participation de la communauté urbaine pour 500 000 € ;
- le remboursement des annulations d'événements sportifs et culturels pour 100 000 € ;
- le versement d'une prime « Covid » à certains agents pour 140 000 € ;
- le surcoût pour l'entretien des espaces publics pour 50 000 €.

Par ailleurs, la communauté urbaine prévoit une augmentation des dépenses d'investissement de 1,5 M€ relatifs aux fonds État/Région en matière d'aides en entreprises.

Enfin, la fiscalité la plus impactée sera vraisemblablement la CVAE. Une étude sur la santé financière des entreprises réalisée en 2018-2019 indiquait qu'environ 350 entreprises étaient en difficultés, et ce avant la crise sanitaire. Ces difficultés se sont traduites en 2019 et en 2020 dans le produit de CVAE. Il est attendu une perte pour les années à venir de 2 M€ à 4 M€ par an. La CFE devrait être moins impactée, et subir une perte comprise entre 0,3 M€ à 1 M€ par an.

⁹⁶ Fiches AEF.

7 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

Cette partie du rapport est consacré à « L'investissement public du bloc communal » tel que défini dans le cadre d'une enquête nationale qui associe la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Les thèmes abordés sont ceux arrêtés par le guide d'aide au contrôle et le questionnaire qui en résulte.

7.1 Panorama des investissements de la communauté urbaine

7.1.1 Une ambition initiale limitée à la reprise des investissements prévus par les anciennes intercommunalités

Un document de mars 2017, constitue le plan d'investissement le plus formalisé, chiffré et pluri annuel élaboré par la communauté urbaine bien que limité à la reprise des projets des anciens EPCI et qui sera finalement abandonné faute d'arbitrage.

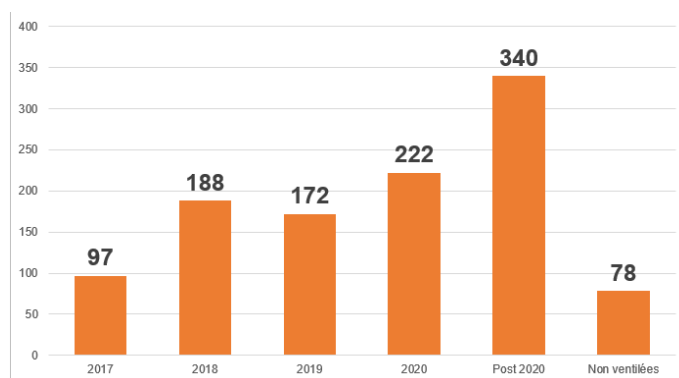
En effet, le 2 mars 2017, la communauté urbaine présente en conférence des maires, un projet détaillé des investissements prévisionnels sur la période 2017–2020 et au-delà.

Ces projets ainsi recensés étaient ceux hérités des anciens EPCI et des syndicats ainsi que ceux transférés par les communes.

Le coût total de l'ensemble de ces projets s'élève à 1,1 Md€ dont 749 M€ à la charge de la communauté urbaine ; le solde faisant l'objet de cofinancement⁹⁷.

Leur réalisation devait s'étaler dans le temps. La communauté urbaine prévoyait de réaliser 40 % de ce programme d'investissements sur la période 2017-2019 soit 457 M€.

Graphique n° 8 : Calendrier prévisionnel des investissements de GPS&O



Source : GPS&O – Mars 2017

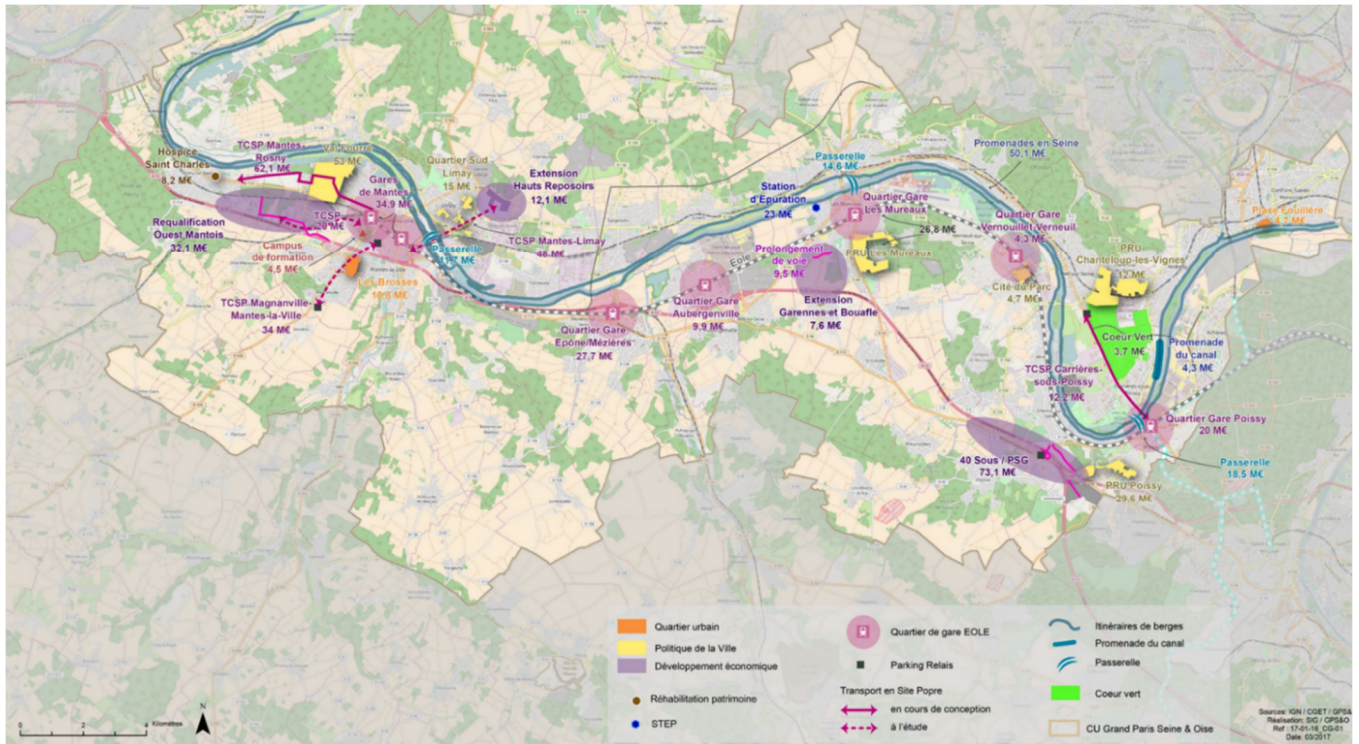
Cinq compétences regroupaient à elles seules près de 80 % de ce programme d'investissement :

- mobilités 344 M€ (31 %),
- développement économique 165 M€ (15 %),
- politique de la ville 133 M€ (12 %),
- voirie / espaces publics 117 M€ 11 %,
- assainissement 115 M€ (10 %).

⁹⁷ Ce projet était étayé d'une liste récapitulative recensant près de 500 projets d'investissement sur le territoire de GPS&O.

La carte ci-après permettait de visualiser sur le territoire, les projets structurants les plus conséquents :

Carte n° 3 : Carte des projets – postes de dépense supérieurs à 4 M€



Source : GPS&O

Toutefois, cette ébauche de PPI sera finalement abandonnée. En effet, la communauté urbaine précise que ce qu'elle qualifie de « travail technique » n'a pas été retenu au regard d'un trop grand nombre d'opérations et de la difficulté à procéder à un arbitrage entre elles.

La chambre relève que dès sa création, la communauté urbaine n'a pas pris la mesure de son propre périmètre et a limité sa vision prospective à la simple reprise des projets des ex-EPCI désormais fusionnés. Sans développer de vision propre de ses besoins à l'échelle de son territoire, en termes d'investissements, elle n'a pas été non plus en mesure de déterminer parmi ces projets, ceux qui revêtait un caractère prioritaire.

Pour autant, la chambre constate qu'en mars 2017, la communauté urbaine disposait d'une vision précise de son programme d'investissement à court et moyen terme. Ce programme certes limité aux projets anciennement portés par les ex-EPCI, était pour autant structuré. La communauté urbaine en connaissait son échelonnement dans le temps, son coût prévisionnel, la part de financement extérieur et sa géolocalisation. La communication autour de ses projets était claire et précise et donnait une vision d'ensemble des investissements communautaires à venir et par domaine de compétence.

7.1.2 L'absence de vision globale et prospective

Au 1^{er} janvier 2021, la communauté urbaine ne s'est toujours pas dotée d'un PPI. Elle précise que l'assemblée délibérante n'a jamais été saisie à ce sujet. La communauté urbaine ne dispose pas d'une vision de ses besoins d'investissements, alternative à celle exposée en mars 2017.

En effet, la communication de la communauté urbaine sur son programme d'investissement, ses réalisations et ses projets futurs ne revêt pas le même degré de précision que le document précité. Le conseil communautaire hormis le vote annuel du budget n'a jamais été invité à délibérer sur un programme d'investissement prospectif.

Par exemple, les travaux préparatoires à un futur projet de territoire exposés *supra*, comprennent certes de grands axes stratégiques déclinés en programmes d'action mais tous ces éléments ne se traduisent pas par des opérations d'investissements précises, et chiffrées.

Les rapports d'activité de la communauté urbaine 2016, 2017 et 2018-2019 ne contiennent pas de présentation synthétique du programme d'investissement, leur niveau de réalisation annuelle et les projections sur les années à venir. Les rapports précités ne contiennent pas non plus d'analyse rétrospective de l'investissement permettant de mettre en évidence le fil conducteur suivi par la communauté urbaine.

Cette absence de présentation des engagements pluriannuels en matière de programmation d'investissement transparaissait déjà des ROB exposés *supra*. Aucune projection pluriannuelle n'est fournie permettant d'identifier avec précision les programmes de travaux à venir et les échéanciers budgétaires et financiers correspondants.

Le ROB de 2020 comporte bien un titre « Les axes majeurs de politiques communautaires portés par le budget primitif 2020 » avec quelques éléments chiffrés concernant l'exercice 2020 mais aucune vision prospective. En revanche, le ROB de 2021 inclut un chapitre consacré aux orientations envisagées en matière de programmation des investissements à l'horizon 2025. Il comporte une prévision des dépenses et des recettes, notamment s'agissant de l'arrivée d'Éole sur le territoire de la communauté urbaine.

Par ailleurs, les rapports des comptes administratifs reprennent au mieux les principales dépenses d'équipement de l'année⁹⁸, ou le total des réalisations par politiques publiques⁹⁹ sans pour autant fournir un éclairage sur l'état d'avancement de la politique d'investissement, et sa trajectoire à venir.

7.1.3 Les investissements consolidés des budgets annexes

Ainsi que cela a été exposé *supra*, le présent contrôle des comptes et de la gestion de GPS&O s'est limité au budget principal. Au titre de ce budget principal, 178 M€ d'investissements ont été réalisés depuis la création de la communauté urbaine. Cette partie du rapport consacrée à l'investissement dans le cadre de l'enquête « L'investissement public du bloc communal de la formation interjuridictions (finances publiques locales) » a été étendue aux budgets annexes. En considérant les budgets annexes¹⁰⁰, c'est un encours de 240 M€ d'investissements¹⁰¹ qu'il convient de considérer.

Les investissements réalisés par la communauté urbaine depuis sa création sont récapitulés au sein du tableau ci-après :

⁹⁸ C'est le cas pour le compte administratif de 2017.

⁹⁹ Pour les comptes administratifs de 2018 et 2019.

¹⁰⁰ GPS&O comptait en 2019 cinq budgets annexes : Parc d'activité économique, Immobilier d'entreprises, activités culturelles, Eau potable, et Assainissement. Seuls les budgets annexes de l'Eau potable et de l'assainissement comportent des investissements conséquents.

¹⁰¹ Cet encours ne comprend pas les investissements réalisés en 2016 au titre des budgets annexes Eau et Assainissement.

Tableau n° 64 : Ventilation des dépenses d'investissement en €

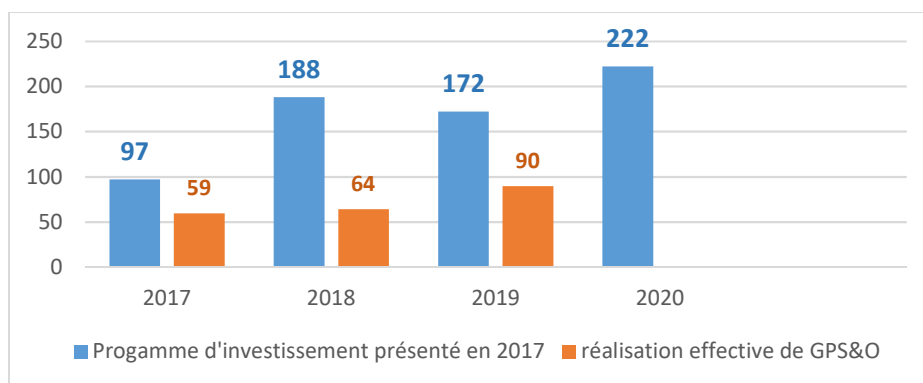
Fonction	Libellé	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020
01	Opérations non ventilables					
0	Services généraux	2 093 651	3 439 696	4 918 134	6 408 052	8 772 985
1	sécurité et salubrité publiques	124 158	0	2 846	316 007	117 292
2	enseignement, formation	26 648	3 648	56 528		19 200
3	Culture	280 934	249 163	501 288	939 080	1 076 333
4	sport et jeunesse	1 218 657	871 482	680 795	3 790 494	1 765 622
5	Interventions sociales et santé	11 650	36 949	56 641	117 959	147 942
6	Famille	31 405	47 837	-	-	-
7	Logement	632 305	1 862 637	1 042 472	269 953	435 001
8	Aménagement et services urbains, environnement y compris eau et assainissement	21 990 715	46 637 841	55 913 596	71 443 530	64 801 407
9	Action économique	1 377 771	6 182 114	1 048 104	6 372 991	2 410 947
Total		27 787 893	59 331 367	64 220 404	89 658 065	79 546 728

Source : CRC IDF à partir des comptes administratifs

La chambre a souhaité rapprocher ces niveaux de réalisation avec les ambitions initiales formalisées dans le document du 2 mars 2017. Pour autant, elle n'a été destinataire d'aucun document lui permettant d'apprécier si les montants considérés ont été affectés aux opérations ciblées par le document présenté lors de la conférence des maires du 2 mars 2017.

Cependant en terme d'ordre de grandeur, il peut être relevé des écarts significatifs entre ce document prévisionnel et les réalisations effectives de la communauté urbaine.

Graphique n° 9 : Programme d'investissement prévisionnel de mars 2017 et réalisation (en M€)



Source : GPS&O et CRC IDF à partir des comptes administratifs

Le document stratégique de mars 2017 n'a donc été ni repris ni actualisé. Aucun document stratégique n'a été élaboré et validé par l'exécutif permettant d'identifier les grandes masses des investissements prévisionnels de la collectivité. La communauté urbaine a privilégié une gestion au fil de l'eau, renonçant à traduire son projet de territoire dans un document formalisé, et compatible avec ses capacités financières.

Le budget principal primitif 2020 comprenait une inscription de 88 M€ de dépenses d'équipement à laquelle il convient de rajouter les reports 2019 de l'année précédente pour 39 M€ soit un total de 127 M€.

Les budgets annexes primitifs 2020 de l'assainissement et de l'eau prévoient respectivement 33 M€ et 18 M€ de dépenses d'équipement (incluant les restes à réaliser).

Les subventions d'équipement sont constituées majoritairement des fonds de concours versés aux communes membres.

Tableau n° 65 : Dépenses d'équipement par habitant¹⁰²

En €	2016	2017	2018	2019	2020
dépenses d'équipement / habitant	54	114	110	153	144

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion

Le niveau des dépenses d'équipement de la communauté urbaine a beaucoup évolué depuis sa création. En 2019 il est de 153 €/habitant en 2019, soit un niveau identique à la moyenne nationale des communautés urbaines, qui s'élève à 159 €/habitant¹⁰³.

7.2 La connaissance du patrimoine

7.2.1 Rappel de la réglementation

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine destiné à leur permettre d'exercer les missions qui leur sont dévolues. La communauté urbaine doit disposer d'un document reflétant une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale.

La bonne connaissance de son patrimoine devrait lui permettre de mettre en œuvre ou d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale grâce à une connaissance précise de l'état général de ses immobilisations et des grandes orientations de la collectivité sur le long terme et constitue une aide au pilotage et à la prévision budgétaire.

Selon les dispositions de la M14 et de la M49, en matière d'immobilisations, la responsabilité du suivi incombe, de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable.

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification. Il lui importe d'ajuster son inventaire comptable en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité.

L'organisation de la tenue de l'inventaire implique pour GPS&O :

- une tenue de l'inventaire physique : détail de chacune des immobilisations (pour les immobilisations immobilières, doivent y figurer la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation) ;
- une tenue de l'inventaire comptable : expression comptable de la réalité physique du patrimoine.

Les deux inventaires doivent être concordants.

De son côté, le comptable assure une tenue d'une part de l'actif immobilisé, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur et d'autre part de la comptabilité générale patrimoniale.

7.2.2 La discordance entre l'inventaire et l'état de l'actif

Selon l'ordonnateur, la fusion des six intercommunalités en vue de la création de la communauté urbaine le 1^{er} janvier 2016 n'a pas permis de disposer immédiatement d'une photographie de son patrimoine et a été à l'origine d'un travail conséquent tant en matière budgétaire que comptable à ce jour inachevé.

¹⁰² Budget principal uniquement.

¹⁰³ Source : les collectivités locales en chiffres 2019 – DGCL juin 2019.

Un premier travail sur la structure budgétaire a été nécessaire afin d'intégrer les budgets principaux des EPCI fusionnés et leurs 14 budgets annexes aux nomenclatures comptables différentes (M14 et M49).

La communauté urbaine a dû ensuite intégrer dans son patrimoine les actifs des intercommunalités, et ceux des communes pour les compétences nouvellement transférées. Cette étape a nécessité un long travail de recherche sur les antériorités des collectivités concernées qui, comme le précise la communauté urbaine, n'est toujours pas achevé, d'autant que les actifs des collectivités fusionnées étaient déjà discordants.

Interrogé par la chambre, le comptable public expose que cette tâche d'ajustement de l'actif-inventaire est commencée mais qu'il s'agit d'un chantier considérable.

Selon le comptable, ce travail est loin d'être terminé. Il nécessite, pour aboutir dans des délais raisonnables, une mobilisation de ses effectifs sur ce sujet, ce qui n'est pas envisageable compte tenu de la charge de travail du poste comptable. Il conclut que la situation est très éloignée de celle où l'inventaire physique doit correspondre à l'inventaire comptable.

Un calendrier a été inscrit dans la convention partenariale conclue en mai 2021 entre le comptable public et la communauté urbaine. Le comptable public précise, par ailleurs, que la finalisation de ce travail d'intégration devrait intervenir, au mieux, au cours de l'année 2021 pour les compétences eau et assainissement et pas avant 2023 pour le reste.

Ainsi, cinq ans après sa création, la communauté urbaine n'a toujours pas une connaissance précise de son patrimoine.

Recommandation régularité 2 : Établir un inventaire physique et comptable du patrimoine de la communauté urbaine afin de respecter les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la communauté urbaine a précisé que la mise en œuvre de la recommandation de régularité n° 2 nécessite au préalable un travail de fond de fiabilisation de l'actif. Celui-ci est en cours en coopération étroite avec le comptable public en vue d'établir l'inventaire physique et comptable.

7.2.3 L'évolution de l'actif

Depuis sa création en 2016, la communauté urbaine a vu son actif immobilisé progresser de + 38 %, passant de 560,6 M€ à 772,4 M€, dont 443 M€ au titre des immobilisations corporelles et 254 M€ au titre des immobilisations en cours.

Tableau n° 66 : Évolution de l'actif du budget principal de 2016 à 2019

En Milliers d'euros	Valeur Brute				
	au 1 ^{er} janvier 2016	au 31 décembre 2016	au 31 décembre 2017	au 31 décembre 2018	au 31 décembre 2019
c/20 : immobilisations incorporelles	45 303,14	49 167,37	56 420,62	65 543,50	71 563,92
c/21 : immobilisations corporelles	348 698,89	354 969,28	376 196,70	408 715,28	443 084,26
c/23 : immobilisations en cours	161 019,06	169 129,78	196 233,74	224 589,78	254 370,49
c/24 : immobilisations affectées, concédées, affermées, ou mises à dispo	4 035,22	4 035,22	5 759,41	5 759,41	2 706,24
c/26 : participations et créances rattachées à des participations	248,72	248,72	264,87	464,87	431,22
c/27 : autres immobilisations financières	1 298,59	1 995,09	1 519,69	1 542,04	261,03
Total	560 603,61	579 545,46	636 395,03	706 614,88	772 417,16

Source : CRC IDF d'après les comptes de gestion

Cette évolution, très modérée la première année (+ 3 %), puis constante durant les trois années suivantes (+ 10 % en moyenne) traduit une amorce de régularisation par la communauté urbaine.

La progression comptable du patrimoine immobilisé de la communauté urbaine s'est répartie de façon similaire entre les immobilisations corporelles (+ 94 M€) et les immobilisations en cours (+ 93 M€).

En tout état de cause, avec un actif comptable de 1 931 € par habitant, le patrimoine de la communauté urbaine valorisé à hauteur de 772,4 M€ paraît très faible à comparer à d'autres intercommunalités. Ainsi, la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonnes-Sénart qui comporte 352 000 habitants dispose d'un actif d'1,4 Md€ soit 4 057 € par habitant.

Les incohérences qui ressortent de ces données reflètent les difficultés comptables et patrimoniales qui sont apparues en 2016 et qui n'étaient toujours pas résolues à la fin du contrôle de la chambre. Si les travaux de régularisation engagés avec le comptable public s'achèvent bien en 2023 selon le calendrier prévu dans le cadre de la convention partenariale signée avec la direction départementale des finances publiques des Yvelines en mai 2021, nul doute que l'actif du budget principal connaîtra une très nette appréciation.

7.2.4 Un recensement et des transferts des biens immobiliers non achevés

Les transferts de biens des communautés urbaines connaissent un régime particulier : comme pour les métropoles, le processus de mise à disposition des biens des communes utilisés pour leurs compétences ne constitue qu'une première étape. En effet, ces biens sont mis à disposition de plein droit dès la création de la communauté. Puis ils sont transférés à la communauté en pleine propriété.

Ces biens bâtis et non bâtis proviennent des anciennes intercommunalités, d'anciens syndicats intercommunaux et des communes et se répartissent en 179 biens bâtis et 180 hectares de terrains non bâtis relevant du domaine public¹⁰⁴ (affecté à l'usage direct du public ou à un service public) et privé. Parmi les biens du domaine privé appartenant à la communauté urbaine, on trouve des hôtels et pépinière d'entreprise, des logements et des locaux d'activité.

Le patrimoine constitué de biens relevant du domaine public, a donc été affecté à la communauté urbaine dès sa création. Ces biens ont fait l'objet d'un transfert de pleine propriété par accord amiable avec les communes ou anciennes intercommunalités.

Toutefois, une irrégularité majeure apparaît à l'étude de ce patrimoine. En effet, ces transferts de propriété des biens nécessitent la signature et la publication d'actes authentiques¹⁰⁵. Cette procédure rencontre des retards conséquents. À tel point que la communauté urbaine a externalisé cette mission à un prestataire qui est chargé de collecter les pièces, rédiger les actes et les publier, à charge pour elle de préciser la désignation des biens, de produire les pièces nécessaires à la rédaction des actes, et d'organiser la signature des actes.

Au 30 novembre 2020, sur 179 actes de transfert de propriété :

- 40 actes sont signés ;
- 39 actes sont prêts à la signature ;
- 19 dossiers complets (projets d'acte à rédiger) ;
- 55 dossiers à compléter (document modificatif du parcellaire cadastral en cours, délibération à venir, documents dissolution syndicat) ;
- 26 dossiers à arbitrer (ou en cours de recherches (syndicats), ou en cours de constitution).

¹⁰⁴ Il convient de relever qu'en réponse à la question Q1.17, la communauté urbaine évoque 179 actes de transfert de propriété relevant du domaine public alors que dans la réponse à la question Q5.1, la communauté urbaine indique que son patrimoine immobilier se compose d'environ de 180 bâtiments bâtis et 180 ha de terrains non bâtis et l'énumération qui suit comporte l'immobilier d'entreprise qui constitue le domaine privé de son patrimoine.

¹⁰⁵ Article L. 1212-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Au 1^{er} janvier 2021, 118 procès-verbaux de mises à disposition restaient à établir. La communauté urbaine s'est fixée pour objectif une régularisation des transferts de propriétés pour la fin de l'année 2020.

Cette externalisation et les retards qui en résultent, témoignent de la difficulté de la communauté urbaine à disposer de ressources internes idoines en termes d'organisation de ces services et de ses systèmes d'information.

7.3 La décision d'investir

7.3.1 L'absence de stratégie d'investissement et de programmation

La communauté urbaine indique ne pas avoir élaboré de stratégie d'investissement, ni avoir mis en place un suivi des objectifs assignés à cette stratégie.

Il en résulte que la communauté urbaine ne s'inscrit pas dans une démarche politique globale formalisée, que ce soit sous la forme d'une stratégie patrimoniale, d'une stratégie d'investissement, qui en serait une déclinaison plus ciblée, ou de démarches plus thématiques : développement durable, plan de maîtrise des énergies, remise aux normes, accueil d'un événement exceptionnel.

Enfin, si la plupart des collectivités s'appuient désormais sur une programmation pluriannuelle de leurs investissements (PPI) pour traduire leur stratégie d'investissement, tel n'était pas le cas au sein de la communauté urbaine. Toutefois, en réponse au rapport d'observations provisoires, la communauté urbaine a précisé que l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) a été engagée en avril 2021 pour couvrir la période (2022-2026). Ce plan présentera les investissements par politique publique (voirie, développement économique, environnement, etc.) et définira le taux de financement de chaque projet.

Toutefois, pour un certain nombre de domaines ponctuels (patrimoine bâti, voirie et réseaux d'eau potable et d'assainissement), la communauté urbaine (Cf. *infra*), a pu produire à la chambre l'état de sa réflexion en termes de politique d'investissement.

7.3.2 L'objectivation du besoin et la coordination des investissements

La communauté urbaine précise qu'au cours de ses quatre premières années de fonctionnement, un effort de rationalisation a principalement porté sur les compétences voirie, eau-assainissement et collecte/élimination des déchets.

Pour chacune de ces trois compétences majeures, elle indique avoir lancé, dès sa création, des audits et schémas directeurs afin de rationaliser ses interventions.

Pour autant, elle n'a pas transmis à la chambre les schémas directeurs afférents mais un tableau intitulé « Calendrier prévisionnel des grands projets et démarches de GPS&O ». Il ressort de ce document, une réflexion en vue de cinq schémas directeur¹⁰⁶ qui se déploient en trois phases successives : diagnostic, stratégie et plan d'actions. Aucun de ces schémas directeurs ne semblent parvenus à maturité et assortis d'informations budgétaires et de calendrier précis, ce qui permet de douter de leur caractère opérationnel.

Par ailleurs, elle n'a pas mis en œuvre de répartition des frais de gros entretien voire de renouvellement des équipements avec les communes dans la mesure où les EPCI d'origine ne pratiquaient pas cette répartition. Selon elle, cette absence de répartition est justifiée compte tenu des modalités d'évaluation des charges d'investissement transférées proposées par la CLECT (coût moyen annualisé).

¹⁰⁶ Schéma directeur de cohérence écologique, schéma directeur des mobilités, schéma directeur cyclable, schéma directeur des piscines et schéma directeur global de la filière déchets.

7.3.3 Le processus décisionnel : cadre théorique et déclinaison par domaine d'activité

7.3.3.1 Le comité d'engagement

La communauté urbaine indique avoir instauré un processus de sélection des projets, avec l'installation d'un comité d'engagement.

Cette instance, mise en place en 2018, rassemble, autour du président de l'EPCI, les élus en charge de la voirie, des finances, de l'urbanisme, des déchets et des réseaux, ainsi que l'élue en charge des relations aux communes.

7.3.4 L'exemple de la voirie et les limites de l'exercice

L'exemple de la voirie a été brièvement évoqués *supra* à propos des difficultés comptables et patrimoniales rencontrées par la communauté urbaine depuis sa création. La chambre constate qu'après cinq années d'exercice de la compétence voirie, la communauté urbaine ne dispose toujours pas d'un inventaire fiable et d'une organisation interne performante, condition préalable à une prise de décision intervenue en pleine connaissance de cause.

Or, la chambre rappelle que la voirie, est la première compétence communautaire en matière d'investissement. Au budget primitif de 2020, près de 30 M€ de dépenses d'équipement sont inscrits au titre de la voirie. Cette compétence a mobilisé en moyenne au cours de la période sous revue 47 % des investissements réalisés¹⁰⁷ :

Dépenses d'investissement de voirie réalisées par GPS&O

	Dépenses de voirie (en €)	dépenses de voirie / dépenses totales d'investissement ¹⁰⁸ (en %)
2016	9 023 255	41
2017	28 724 151	61
2018	27 834 651,85	61
2019	25 234 838,36	40
2020	21 153 501,49	35
Total	111 634 660,85	47

Source : CRC IDF d'après les comptes administratifs

Cet exemple de la voirie est donc particulièrement significatif pour exposer les limites du processus décisionnel de la communauté urbaine s'agissant de l'objectivation du besoin pour aboutir à la décision d'investir.

La compétence voirie fait partie du socle de compétences obligatoires pour les communautés urbaines et les métropoles alors qu'elle peut s'exercer à titre optionnel ou facultatif dans les communautés de communes et d'agglomération. Elle s'est donc imposée à la communauté urbaine dès sa création en 2016. La voirie dite « communale » (hors chemins ruraux et voies privées), qui était auparavant gérée par les 73 communes du territoire, a ainsi été déclarée d'intérêt communautaire. Malgré l'absence d'état de l'actif et d'inventaire comptable exhaustifs et concordants, la communauté urbaine précise que ce patrimoine représente 1 485 km¹⁰⁹, soit une longueur de voirie similaire aux communautés urbaines de même superficie.

¹⁰⁷ Au titre du budget principal.

¹⁰⁸ Du seul budget principal.

¹⁰⁹ GPS&O sans autre précision, indique disposer de 1 485 km de voirie pour une superficie de 504 km², la communauté urbaine de Besançon (dont la superficie est 528 km²) dispose de 1 200 km de voirie communautaire, la communauté urbaine de Limoges (dont la superficie est de 520 km²) a 1 403 km de voirie.

7.3.4.1 Phase de cartographie

Au moment de sa création, la communauté urbaine indique n'avoir pas disposé d'une connaissance exacte de cet important patrimoine et des coûts d'entretien indus. Elle fait valoir qu'afin de connaître ce patrimoine et d'en évaluer sa qualité, elle a été contrainte de lancer une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le recensement, le diagnostic et le classement des voiries. Ce marché référencé sous le n° 2016-050 a été lancé en mai 2016 et notifié en juillet 2016. Au titre de cette mission, diverses prestations étaient prévues dont la constitution d'un référentiel de la voirie, sous format SIG¹¹⁰.

Le patrimoine voirie a alors été classé selon quatre niveaux d'état pour la chaussée (bon / moyen / mauvais / très mauvais) et trois niveaux d'état pour les trottoirs (bon / moyen / mauvais), avec un détail pouvant aller jusqu'à un tronçon de voirie de l'ordre de la dizaine de mètres.

7.3.4.2 Typologie des projets à conduire

Après la phase cartographie / diagnostic établie sur l'état du patrimoine de voirie transférée, la communauté urbaine, s'est employée à élaborer une typologie des projets à conduire en vue de les identifier et de les inscrire dans une programmation politique, budgétaire et technique.

Elle a ainsi distingué les investissements de renouvellement dont la programmation est fondée *a priori* sur le diagnostic de voirie mentionné *supra*. La communauté urbaine, précise que ce travail a été engagé entre janvier et avril 2018 et a permis de structurer le dialogue avec les communes, pour finaliser une programmation pour 2019.

La chambre relève que ce n'est donc que début 2019 que la communauté urbaine a été en mesure de prendre des choix éclairés en matière de voirie alors que cette compétence absorbe 54 % de ces dépenses d'investissement. La chambre s'interroge sur les paramètres sur lesquels la communauté urbaine s'est fondée pour décider de la réalisation de 65 M€ d'investissement affectés à la voirie entre 2016 et 2018.

S'agissant des investissements de développement communautaires, correspondant à des travaux de voirie et d'espaces (développement économique, mobilités, politique de la ville, etc.), la communauté urbaine précise que leur programmation repose sur un processus décisionnel complexe.

Toutefois, cette approche a rencontré des limites, ce qui a conduit la communauté urbaine à recourir à un opérateur extérieur.

7.3.4.3 Mission confiée au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) fin 2019

Compte tenu de l'ampleur de ce patrimoine et des enjeux de sécurité associés, la communauté urbaine a estimé devoir faire appel au Cerema¹¹¹. Elle a en effet missionné fin 2019, cet établissement public de l'État en vue d'externaliser en grande partie la stratégie et la prise de décision liées à la voirie. En effet, la mission confiée au Cerema porte sur les domaines essentiels :

- déterminer la stratégie de gestion de ces ouvrages et risques naturels dont la compétence est rattachée à la voirie ;
- proposer une organisation interne et les outils nécessaires à la bonne gestion de ce patrimoine ;
- dimensionner les moyens financiers adaptés.

¹¹⁰ SIG : système d'information géographique.

¹¹¹ Le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

C'est donc cet organisme qui assume en partie l'exercice de la compétence voirie y compris dans les choix budgétaires, que la communauté urbaine ne semble pas en mesure d'assurer elle-même.

Selon la communauté urbaine, le Cerema apporte son expertise et son immense référentiel sur la gestion des ouvrages d'art, des carrières et fronts rocheux afin d'évaluer les moyens humains, techniques et financiers nécessaires à cette gestion complexe qui doit d'abord passer par la finalisation de l'inventaire et du diagnostic des ouvrages d'art et des risques naturels.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la communauté urbaine a fait valoir que le Cerema aurait rendu un rapport en fin d'année 2020 dont les conclusions ont été exploitées par la CLECT entre janvier et juin 2021, en vue de déterminer précisément la consistance du domaine public routier communautaire. Le domaine public routier de chaque commune a été répertorié ce qui a nécessité plus de soixante réunions de travail individuelles et près de cinq commissions dédiées à cette question. Une délibération votée en conseil communautaire le 20 mai 2021 est venue actualiser toutes les définitions afférentes à la consistance du domaine public routier communautaire.

7.3.5 L'eau et assainissement

La plupart des réseaux étant gérés *via* les contrats de délégation de service public (DSP) passés depuis 2016, un fond de renouvellement est prévu (avec restitution à la communauté urbaine des fonds non dépensés en fin de contrat). Pour les unités de pompage et de traitement d'eau, le renouvellement des équipements est à la charge du délégataire. Seuls les gros investissements sur le génie civil et les bâtiments restent à la charge de la communauté urbaine.

L'eau potable

Deux domaines nécessitent une vigilance particulière : l'état du génie civil des réservoirs et château d'eau (le parc date essentiellement des années 60 à 80) et le renouvellement des réseaux. Pour le génie civil, une campagne pluriannuelle se met en place pour la réhabilitation de certains ouvrages avant que leur état n'entraîne des travaux dispendieux. Pour les réseaux, en complément des travaux de renouvellement des délégataires, tout est fait pour renouveler les réseaux fragiles ou anciens avant les opérations de réfection de voiries.

L'assainissement

Pour les réseaux tous les travaux relevant de l'investissement sont assurés par la communauté urbaine (réhabilitations lourdes, reconstruction, ou création de collecteurs), Pour les postes de refoulement et les stations d'épuration tous les contrats passés depuis 2016 mettent à la charge de l'exploitant tous les travaux de renouvellement (avec restitution à la communauté urbaine des fonds non dépensés en fin de contrat). Les gros investissements sur le génie civil et les bâtiments restent à la charge de la communauté urbaine. Il en est de même pour les mises en conformités.

L'état patrimonial du réseau d'assainissement est toujours en phase de consolidation. La communauté urbaine fait état du lancement de très nombreux schémas directeurs d'assainissement (huit études en cours et trois en phase de lancement) et d'une politique très active d'inspection des réseaux d'assainissement. Les nouveaux contrats de DSP passés vont permettre de rattraper un gros retard sur l'établissement des plans de réseaux ou leurs mises à jour. Un suivi mensuel avec les exploitants des stations d'épuration et des postes de refoulement permet une réactivité également sur l'évolution de l'état patrimonial.

7.3.6 L'intégration à la prise de décision des enjeux transverses d'intérêt général

La communauté urbaine expose que les enjeux transverses d'intérêt général (transition écologique, économie d'énergie) sont intégrés pleinement à la prise de décision de ses instances délibérantes.

Elle ajoute que ces enjeux sont pris en compte de trois manières :

- d'abord dans les documents stratégiques adoptés par les instances communautaires (PLU-i, PCAET etc.) ;
- ensuite dans les marchés de performances énergétiques visant à réduire les consommations d'énergie des bâtiments et des installations communautaires ;
- enfin, dans le choix des investissements prioritaires communautaires (services publics en réseaux, aménagements multimodaux, et renouvellement urbain).

Pour autant, elle n'a pas rendu la chambre destinataire d'éléments budgétaires permettant d'estimer et d'évaluer l'impact de la prise en compte de ces enjeux sur sa politique d'investissement.

Depuis 2016, la communauté urbaine indique avoir mis le développement durable au cœur de ces schémas stratégiques, notamment dans le cadre du PLU-i, du PCAET), du schéma directeur cyclable ou encore de son programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA).

7.3.6.1 Plan Climat-Air-Énergie Territorial

La communauté urbaine a conçu son PCAET comme un outil stratégique et opérationnel de coordination de la transition énergétique, de développement économique, d'attractivité et de qualité de vie. Les objectifs stratégiques et le programme d'actions opérationnelles du PCAET ont été approuvés par le conseil communautaire du 12 décembre 2019.

Ce PCAET a fixé comme objectifs de :

- diminuer de 38 % les consommations énergétiques et de 62 % les émissions de gaz à effet de serre du secteur résidentiel à horizon 2050 ;
- réduire de 45 % les consommations énergétiques et de 64 % les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports horizon 2050.

Afin d'atteindre ces objectifs mesurables et chiffrés, le PCAET se décline en 44 actions opérationnelles qui s'articulent autour de 5 axes stratégiques.

La communauté urbaine n'a pas transmis d'éléments permettant d'apprécier à partir de quels investissements ce plan sera réalisé ou comment les investissements en cours seront affectés par les objectifs qu'il contient.

7.3.6.2 Schéma directeur cyclable

Développer la mobilité douce et encourager toutes les pratiques du vélo font partie des ambitions de la communauté urbaine. Adopté au conseil communautaire du 12 juillet 2019, le schéma directeur cyclable¹¹² a établi un plan d'actions sur quatre axes d'intervention.

¹¹² https://gpseo.fr/sites/gpseo-resources/document/DOCUMENT_A4_schema-directeur-cyclable_HD.pdf.

Les grandes orientations de ce schéma conduisent à un plan d'actions ambitieux qui a pour objectif de multiplier par trois les aménagements cyclables pour porter le réseau, à terme, à un peu moins de 850 km, et équiper largement le territoire en stationnement vélos.

Les investissements nécessaires à la réalisation de ce schéma s'élevaient à 80 M€ dont la mise en œuvre opérationnelle devait s'étaler de 2020 à 2027. Toutefois, la communauté urbaine précise que le plan vélo initial s'est avéré difficilement soutenable pour ses finances. Elle précise avoir initié un nouveau schéma directeur cyclable priorisant certains tronçons de voies cyclables dans la limite de ses capacités financières, qui mobilisera 17,1 M€, sur la période (2022-2026).

7.3.6.3 Programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés

La communauté urbaine s'est fixée comme objectif de réduire de 7 % le poids des déchets ménagers et assimilés d'ici 2024. Pour atteindre ce but, la communauté urbaine a adopté, le 12 juillet 2019, un PLPDMA¹¹³ pour une période de six ans (2019/2024). Ce programme plan fixe les objectifs de réduction des quantités de déchets sur son territoire et un plan d'actions pour y parvenir.

Le programme comporte un planning de réalisation sur six ans (2020/2026) sans chiffrage budgétaire.

7.3.6.4 Des marchés publics de performance énergétique visant à réduire les consommations d'énergie

La communauté urbaine indique s'être engagée à réduire ses consommations énergétiques avec le lancement de deux procédures d'appels d'offre : la première concerne les consommations d'électricité liées à l'éclairage public, la seconde les consommations d'énergie dans les bâtiments communautaires.

Les marchés publics globaux de performance pour la gestion et l'exploitation de l'éclairage public

La communauté urbaine gère plus de 50 000 points lumineux sur l'ensemble de son territoire. Le parc reste majoritairement équipé de matériels énergivores et parfois obsolètes. La part des LED est faible mais s'accroît d'année en année. Pourtant en termes de coût de fonctionnement, une LED revient à environ 21 € TTC par an, soit trois fois moins qu'une lampe sodium et permet de réduire les coûts de gestion de 5 à 10 %.

La communauté urbaine a choisi de faire gérer ses installations d'éclairage public dans le cadre de cinq marchés globaux de performance. L'objectif est de confier à un même prestataire sur un périmètre déterminé la gestion énergétique, l'exploitation et la maintenance ainsi que la construction ou la reconstruction des installations d'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore.

Le marché de performance énergétique « système »

Afin d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments communautaires, la communauté urbaine a décidé de mettre en place un marché de performance énergétique pour l'exploitation des installations de génie climatique afin de réduire les consommations d'énergie, et donc les coûts de fonctionnement.

¹¹³ <https://gpseo.fr/sites/gpseo/files/document/2019-07/PLPDMA%20CU%20GPSO%20VF.pdf>.

Le marché a été divisé en 3 lots (lot 1 – Piscines et grosses installations Est, lot 2 – Piscines et grosses installations Ouest, lot 3 – Petites installations). Il a pris effet le 1^{er} juillet 2020 pour une durée de 10 ans.

Ce marché lui permettra une économie sur les fluides de 5,5 % par an minimum. Ces gains seront utilisés pour le renouvellement des équipements vétustes sur l'ensemble des bâtiments inclus dans le marché. Le retour sur investissement sera inférieur à 12 ans et permet à la communauté urbaine d'entrer dans une démarche d'économie d'énergie.

7.3.7 L'entretien et le renouvellement des équipements existants

Les moyens et procédures mis en œuvre pour le recensement et l'actualisation des besoins en matière d'entretien et de renouvellement des investissements varient selon les domaines d'intervention. La chambre relève les exemples ci-après.

7.3.7.1 Cas général et entretien des piscines

Il a été demandé à la communauté urbaine de préciser si des coûts de récurrence standard par type d'équipement ont été définis.

À cet égard, l'ordonnateur fait valoir que la mise en place de schémas directeurs est selon lui un présupposé nécessaire pour le recensement et l'actualisation des besoins en matière d'entretien et de renouvellement des équipements vétustes. La communauté urbaine a d'abord décidé de faire un état des lieux des différents équipements transférés. À titre d'exemple, les piscines ont fait l'objet d'un schéma directeur, initié en 2017.

Il ajoute que de nombreux équipements transférés à la communauté urbaine se sont avérés vétustes. C'est le cas en particulier des piscines (dont certaines sont anciennes) ou encore des équipements culturels.

À titre d'exemple, le schéma directeur les piscines a permis de diagnostiquer les éléments suivants :

- quatre équipements vétustes (Porcheville, Les Mureaux, Poissy-Saint-Exupéry, Poissy-Migneaux) ;
- un équipement avec travaux de rénovation à prévoir (Verneuil) ;
- deux équipements avec travaux effectués récemment (Andresy, Conflans-Sainte-Honorine) ;
- trois équipements récents avec traitement des désordres (Mantes-la-Ville - Aquasport, Mantes-la-Jolie - Aqualudes, Meulan - L'Eaubelle) ;
- un équipement récent sans désordre (Aubergenville – Bains de Seine-Mauldre).

La communauté urbaine a mentionné que la remise en état des quatre équipements vétustes appelle un plan de construction/rénovation et notamment des travaux à engager pour remettre aux normes lesdits équipements. Elle a indiqué également que ces équipements mériteraient un investissement supplémentaire de 12 M€ pour être entièrement rénovés.

En parallèle, un marché a été lancé courant 2020 afin de disposer d'un outil qui permette le suivi énergétique des piscines le plus fin possible. Cet outil permettra d'une part d'homogénéiser le pilotage de l'ensemble des piscines mais surtout d'avoir un appui sur la planification sur le long terme de sa gestion énergétique du parc.

La communauté urbaine n'a pas précisé si ce plan de construction / rénovation avait été validé par l'exécutif, ni quelle proportion de travaux avait été déjà mise en œuvre mais a indiqué qu'une enveloppe annuelle de l'ordre de 6 M€ est dédiée à la remise en état progressive des équipements communautaires.

Les équipements culturels devraient bénéficier d'un traitement similaire à celui des piscines.

7.3.7.2 Entretien de la voirie

Méthodologie générale

Les besoins d'entretien et de renouvellement des collectivités s'accroissent à mesure que leur patrimoine se développe. Un rapport du 20 mars 2019 sur l'investissement des collectivités territoriales¹¹⁴ constatait une connaissance insuffisante des voiries des collectivités locales à la suite du processus de décentralisation du réseau routier. Ce constat trouve à s'appliquer à la communauté urbaine.

Compte tenu de ce qui a été précédemment exposé, la communauté urbaine pourra à terme disposer, suite aux différentes missions confiées au Cerema, d'un plan pluriannuel d'entretien de la voirie accompagné de données budgétaires qui réponde à ces attentes.

En l'état, les efforts mis en œuvre par la communauté urbaine pour disposer d'une première approche de son patrimoine (marché référencé sous le n° 2016-050 lancé en mai 2016) pour évoluer vers une finalisation de l'inventaire et du diagnostic des ouvrages (mission confiée au Cerema fin 2019) témoignent des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre une stratégie claire de l'entretien et du renouvellement du patrimoine.

Enfin, les missions confiées au Cerema devraient permettre à la communauté urbaine de définir des coûts de récurrence standard par type d'équipement. En effet, le Cerema est en charge d'une définition de l'organisation interne et les outils nécessaires à la bonne gestion de ce patrimoine.

Ouvrages d'art, carrières et fronts rocheux

La communauté urbaine confirme que ce n'est qu'à l'issue de la mission confiée au Cerema portant sur leur recensement et à leur localisation que pourront être définies des priorités d'interventions de mise en sécurité de certains ouvrages ou infrastructures, permettant à terme la définition d'un programme de maintenance curative et préventive (2021).

En tout état de cause, il ne semble pas que l'entretien et le renouvellement du patrimoine voirie par exemple, soient délaissés au profit des nouveaux équipements. Il est rappelé que la voirie absorbe en moyenne sur la période 2016-2019 55 %¹¹⁵ des dépenses d'investissements, ce qui semble correspondre à une juste mesure.

7.4 L'externalisation et les financements diversifiés des investissements

7.4.1 Panorama des externalisations

En termes de politique suivie en matière d'externalisation des investissements, la communauté urbaine fait valoir qu'elle fait réaliser sous mandat des opérations d'investissement au regard de ses difficultés à recruter en interne. Ce type d'externalisation lui permet par ailleurs de porter plusieurs opérations qui étaient concomitamment au stade opérationnel.

Il ressort d'un tableau fourni par la communauté urbaine que les investissements externalisés, hormis les opérations sous mandat, portent depuis sa création sur un montant global de près de 30 M€ étalés sur plusieurs années sans que la communauté urbaine ait fourni un calendrier précis. Ces investissements concernent les compétences liées à l'eau potable, au réseau de chaleur, et à la politique de la ville.

¹¹⁴ Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales ; communication de M. Remy Rebyrotte et Mme Christine Pires Beaune, députés, rapport du 20 mars 2019, pages 40 et 41. https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/78310/801758/version/3/file/Communication_I_CT-3.pdf.

¹¹⁵ Du budget principal.

7.4.2 Les opérations sous mandat

La communauté urbaine fait réaliser sous mandat les opérations suivantes :

- mandat passerelle Mantes-Limay,
- mandat passerelle Poissy-Carières,
- mandat Plan vélo1,
- mandat PEM Juziers,
- mandat quais bus,
- mandat Gare Limay,
- mandat PUP Poissy Maurice Clerc,
- mandat parc d'activités économiques (PAE) Morainvilliers,
- mandat Amorce.

Les deux premiers mandats (réalisation de la passerelle Mantes-Limay et de celle de Poissy-Carières) lui ont été transféré par le syndicat mixte d'aménagement des Berges de Seine et Oise (SMSO) maître d'ouvrage de ces opérations avant 2016. Les passerelles étant assimilées à des « objets de voirie » et la communauté urbaine étant compétente en la matière, ces opérations lui ont été transférées, avec le mandat qui y était attaché. Elles sont aujourd'hui suivies en groupement avec le SMSO resté compétent pour l'aménagement et la gestion des berges de Seine et des passerelles les jouxtant.

Concernant les autres mandats, la démarche de la communauté urbaine est centrée sur une recherche d'opérationnalité. Elle s'est vue transférer, à sa création, des opérations lancées par les précédents EPCI, en général au stade d'études en amont, et sans effectifs opérationnels. Les difficultés en matière de budget de fonctionnement ainsi que les difficultés à recruter l'ont conduite à explorer le mandat comme moyen de porter plusieurs opérations au stade opérationnel.

7.4.3 Les externalisations dans le cadre de délégation de service public

D'autres investissements externalisés concernent un certain nombre de DSP :

- En matière de gestion des déchets, un seul investissement externalisé a été recensé. Il s'agit du démantèlement de l'incinérateur situé à Guerville transformé en quai de transfert. Dans le cadre de la fin anticipée du contrat de DSP, l'investissement a été complètement pris en charge par le délégataire, Veolia. Par ailleurs, une indemnité de 3,5 M€ a été versée à la communauté urbaine par le délégataire conformément à l'avenant de fin de contrat.
- En ce qui concerne les réseaux de chaleur de Mantes-la-Jolie et des Mureaux, les investissements externalisés concernent principalement des travaux d'extension de réseaux, intégrés dans les contrats de concession par des avenants spécifiques.
- Pour les piscines et la patinoire gérées dans le cadre de DSP, il n'y a pas d'investissements externalisés à l'exception du Centre Aquatique Bains de Seine-Mauldre d'Aubergenville. Les travaux d'entretien et de renouvellement des équipements sont prévus dans les contrats.

Enfin, les investissements externalisés de la communauté urbaine concernent par ailleurs, ceux réalisés par deux sociétés d'économie mixte (Sem) dans le cadre de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine.

7.4.4 Les externalisations dans le cadre de partenariat avec des Sem

En matière de rénovation urbaine, les investissements externalisés sont ceux réalisés par deux Sem : Citallios et Paris Sud Aménagement.

En décembre 2019, la communauté urbaine a attribué à Paris Sud Aménagement une concession d'aménagement de huit ans pour l'opération du quartier de la Noé à Chanteloup-les-Vignes. Ce projet s'inscrit dans le projet de renouvellement urbain mené avec l'appui de l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru). Le concessionnaire s'est vu confier les études et conduite de l'opération, la gestion du foncier, la réalisation des équipements publics, la réalisation des constructions et la communication et la concertation.

Ces missions sont réalisées au risque commercial de l'aménageur. La participation financière maximale de la communauté urbaine est limitée à 2 157 650 € HT. Cette dépense est imputée selon le programme prévisionnel d'engagement prévu dans le contrat de concession. Elle a déjà versé 360 000 €.

Par ailleurs, dans le cadre du plan Yvelinois d'amorce à la rénovation urbaine, la communauté urbaine et la Sem Citallios se sont engagées pour la réalisation d'espaces publics inscrits au plan. Citallios, en tant que mandataire, est rémunéré en fonction de l'avancement des ouvrages sur la base d'avance trimestrielle. Le montant total est de 492 233 € pour la rémunération de Citallios et de 13 583 271 € pour la réalisation des ouvrages. Un montant de 1 355 522 € a déjà été versés correspondant à une part de la rémunération du mandataire et des ouvrages réalisés.

Sur les raisons de ces externalisations, la communauté urbaine fait valoir à nouveau ses difficultés à recruter pour piloter ces opérations.

La chambre n'a pas été en mesure d'évaluer la capacité de contrôle de la communauté urbaine sur ses satellites, faute d'éléments d'appréciation.

7.4.5 Contrainte financière et financements diversifiés

La communauté urbaine ne fait pas état de contraintes financières qui seraient à l'origine de ces externalisations. Cependant, elle fait valoir que les comptes administratifs démontrent une augmentation progressive du cycle de vie des investissements et des recettes de financement insuffisantes.

S'agissant des dotations de l'État, la communauté urbaine précise n'avoir jamais perçu une dotation de 60 € par habitant (DGF) prévue au moment de la préfiguration de sa création en 2015 pourtant considérée comme critère déterminant par les élus pour le choix d'une coopération sous forme de communauté urbaine. En tout état de cause, la communauté urbaine estime que la baisse de ces dotations l'a conduite à réduire ses investissements dans les domaines ci-après :

- division par deux de l'enveloppe consacrée aux acquisitions foncières stratégiques (quartiers de gare notamment) ;
- réduction du programme annuel de renouvellement des voiries ;
- étalement sur le temps plus long de la réalisation du schéma directeur des pistes cyclables et plus généralement de l'ensemble des infrastructures nécessaires aux mobilités faiblement carbonées ;
- report de la construction d'équipements sportifs ou culturels pourtant identifiés comme indispensables au déploiement des politiques publiques sur le territoire.

Ces quelques exemples illustrent l'impact de la contraction des concours de l'État sur des choix d'investissement reportés ou minorés, mais n'établit pas de causalité entre la baisse de la ressource et l'externalisation des investissements.

Par ailleurs, la communauté urbaine précise qu'aucun investissement n'a été initié par suite du désengagement d'acteurs publics dont l'État (gendarmerie, maisons de service public etc.).

Enfin, la communauté urbaine précise avoir rapidement voulu améliorer les financements disponibles et se structurer en interne pour répondre à cette nécessité en se dotant d'une direction pilote dans la recherche de financements complémentaires aux investissements. La direction de la stratégie et de l'observatoire a été ainsi créée pour améliorer la gouvernance des subventions d'investissement et optimiser les financements.

7.4.6 Mobilisation de fonds européens

La communauté urbaine précise être bénéficiaire d'un investissement territorial intégré mobilisant des fonds auprès de fonds européen de développement régional (Feder) et du fonds social européen (FSE), pour la période 2014-2020. Elle est ainsi signataire avec la région Île-de-France, autorité de gestion de ces fonds, d'une convention d'organisme intermédiaire sans subvention globale (responsabilité de la sélection des projets en opportunité dans le cadre d'un comité de sélection et de suivi.)

À ce titre, la communauté urbaine dispose de 7,18 M€ de crédits (4,25 M€ Feder et 2,93 M€ de FSE) sur des thématiques cibles (innovation / recherche, précarité énergétique, biodiversité, nouveaux usages numériques, création d'activités, formation demandeurs d'emploi, décrochage scolaire). En 2019 la communauté urbaine a mobilisé une enveloppe complémentaire de 500 700 € pour un projet de relogement de familles marginalisées.

7.4.7 Contractualisation en matière d'investissements avec d'autres collectivités

La communauté urbaine indique avoir conclu un certain nombre de contractualisations avec différents partenaires comme l'indique le tableau ci-après :

Tableau n° 67 : Contractualisations de la communauté urbaine

En €	durée du contrat	montant total HT du contrat	Montant total de la subvention du contrat	Montant HT prévisionnel des opérations en cours	Montant prévisionnel des subventions
Conseil Départemental des Yvelines :					
Contrat Yvelines territoire	2019-2021	69 943 027	29 500 000	44 122 500	19 383 400
PRIOR Résidentiel / Limay	2017-2021	16 562 000	4 650 000	5 820 323	1 350 000
PRIOR Résidentiel / Magnanville	2019-2024	412 080	125 000	288 456	87 500
Conseil Régional Île-de-France :					
Contrat d'aménagement régional (CAR)	2020-2023	6 666 666	2 000 000	7 566 918	2 000 000
Quartiers innovants écologiques / Achères	2019-2024	6 462 500	4 000 000	6 462 500	1 938 750
Quartiers innovants écologiques / Val Fourré	2021-2026	14 290 123	4 000 000	14 290 123	4 000 000
Plan Vélo			2 173 778	20 206 865	2 173 778
CPER ¹¹⁶ Mobilité multimodale	2015-2020	2 390 000	836 500	2 390 000	836 500
Stratégie régionale Énergie - Climat	2021-2023	4 615 639	923 128	4 615 639	923 128

Source : retraitements CRC IDF d'après les données de la collectivité

¹¹⁶ CPER : Contrat du plan État-région.

Ainsi, la contractualisation conclue avec le département des Yvelines et la région Île-de-France porte sur un montant total d'opérations d'investissement de 107 M€ HT sur une période 2017-2024. Elle permet à la communauté urbaine d'obtenir un financement prévisionnel de ses projets d'investissement de 32,7 M€ (20,8 M€ du département des Yvelines et 11,9 M€ de la région), soit plus de 30 % du montant HT des opérations concernées.

7.4.8 Contractualisation avec l'État et ses agences

La communauté urbaine fait état des contractualisations ci-après :

7.4.8.1 La dotation de soutien à l'investissement public local

À ce jour, la communauté urbaine est soutenue sur la base d'un projet par an (sauf en 2017) dans le cadre de la programmation annuelle de la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) / hors contrats (ruralité, Cœur de ville) d'un montant total de l'ordre de 3 M€.

En 2020, dans le cadre de la DSIL « plan de relance » la communauté urbaine a déposé un dossier de financement pour des travaux de modernisation de l'éclairage public réalisés en 2021 dans le cadre du marché global de performance.

7.4.8.2 Les concours de l'Agence nationale de rénovation urbaine

La communauté urbaine est soutenue par l'Anru sur quatre projets portant sur l'aménagement des espaces publics (hors protocole) :

- NPNRU¹¹⁷/PRIN¹¹⁸ Mantes-la-Jolie / Val Fourré : dossier transmis en instruction (4,1 M€),
- NPNRU/PRIN Les Mureaux / cinq Quartiers : dossier transmis en instruction (1,2 M€),
- NPNRU/PRIR¹¹⁹ : Limay / Centre-Sud : (297 305 €),
- NPNRU/PRIR Chanteloup-les Vignes / Noé-Feucherets : en cours de signature (2 M€),
- NPNRU/PRIN - convention cadre intercommunale - en cours de signature (4,4 M€),
- NPNRU/PRIR – convention cadre intercommunale – à élaborer (250 000 €).

7.4.8.3 Les financements de l'Agence de l'eau

Les projets d'eau potable et surtout d'assainissement bénéficient de nombreux financements de l'Agence de l'eau Seine Normandie (AESN). Le dispositif fonctionne bien mais les obligations et les prérequis de plus en plus contraignants et nombreux du 11^{ème} programme des Agences de l'eau risquent de freiner et retarder certains investissements. La contractualisation est chronophage.

7.4.8.4 Programme « Action Cœur de ville »

Le plan national « Action Cœur de ville » lancé en 2017 par le ministre de la cohésion des territoires répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle moteur de ces villes dans le développement du territoire.

Au niveau national, 222 collectivités ont été labellisées comme bénéficiaires de ce plan national, avec cinq milliards d'euros mobilisés sur cinq ans

¹¹⁷ PNRU : Programme national de la rénovation urbaine.

¹¹⁸ PRIN : Projet d'intérêt national.

¹¹⁹ PRIR : Projet d'intérêt régional.

Pour le territoire de la communauté urbaine, cinq communes ont été retenues autour de trois conventions :

- Mantes la Jolie / Limay,
- Les Mureaux / Meulan,
- Poissy.

Le programme « Action cœur de ville » prévoit la mise en place d'un plan partenarial d'investissement sur cinq grands axes :

- Axe 1** : la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville,
- Axe 2** : le développement économique et commercial,
- Axe 3** : l'accessibilité, les mobilités et connexions,
- Axe 4** : la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine,
- Axe 5** : l'accès aux équipements et services publics.

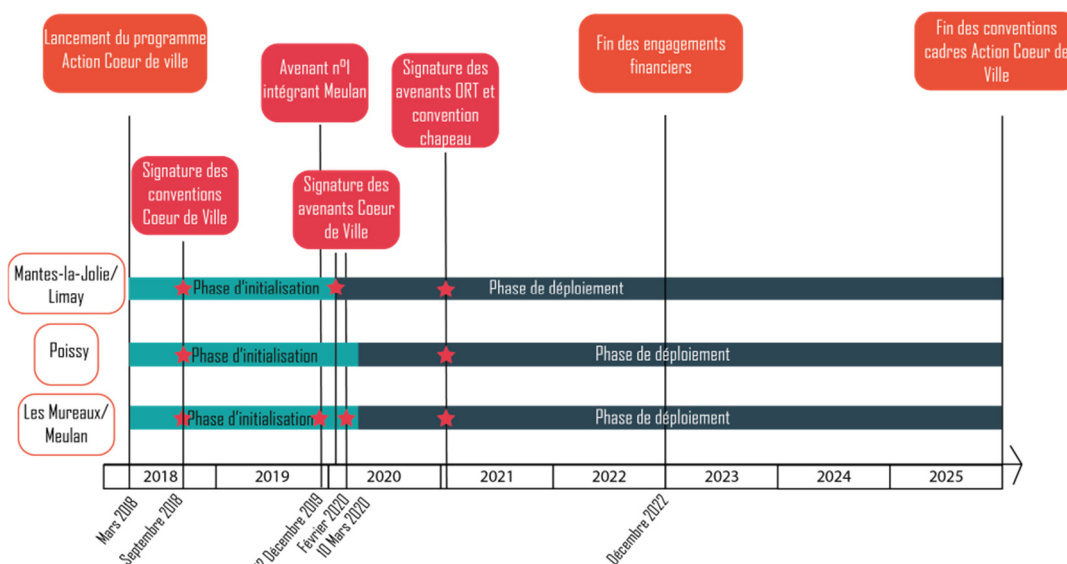
Lancé en mars 2018, avec la signature des 1^{ères} conventions en septembre 2018, le programme se déroule autour de deux phases :

- 1^{ère} phase d'initialisation autour de la réalisation d'un ensemble d'études,
- 2^{ème} phase de déploiement sur la période 2020/2025.

La 1^{er} phase d'études a permis à chaque commune, en lien avec la communauté urbaine, d'établir un diagnostic partagé et de réfléchir aux projets et actions prioritaires.

Sur la 2^{ème} phase de déploiement, l'enjeu est de pouvoir établir un plan partenarial d'investissement pertinent et cohérent sur les cinq grands axes, conjuguant les problématiques locales des communes et une vision territoriale communautaire plus large. Les signatures des avenants communes « Opérations de revitalisation du territoire » (ORT) et de la convention ORT communautaire, fin 2019 et début 2020, doivent répondre à cet enjeu.

Tableau n° 68 : Calendrier prévisionnel de l'opération



Source : GPS&O

Le programme s'appuie sur une gouvernance tripartite liant l'État, la communauté urbaine et les communes.

La communauté urbaine fait valoir que pour être en mesure de piloter et coordonner le dispositif, elle s'est engagée, par délibération du 11 février 2021 dans une convention générale ORT dite « chapeau », intégrant les communes précitées. Ce dispositif se substitue donc désormais au programme « Action cœur de ville ». À cette phase de déploiement est associée une gouvernance plus lisible. La communauté urbaine est partie prenante directe de la contractualisation, étant signataire et porteuse de la convention ORT ainsi que du financement. Chaque projet identifié par les communes concernées s'inscrit dans le cadre de la convention chapeau ORT. La région Île-de-France comme le département des Yvelines sont, parmi d'autres, parties prenantes du financement des projets inscrits dans ce cadre.

7.4.8.5 Le programme « Territoire d'Industrie »

Le gouvernement et le Conseil national de l'industrie (CNI) ont lancé le 22 novembre 2018 une nouvelle initiative pour accompagner 141 Territoires d'industrie, autour de 4 axes : recruter, attirer, innover, simplifier. Avec 1,3 M€ fléchés sur des dispositifs étatiques et régionaux existants, ce programme national s'est déployé autour d'une gouvernance régionale décentralisée, autour des régions, des intercommunalités et des industriels locaux.

Au regard des orientations de la communauté urbaine, « Réinventer la vocation industrielle du territoire », celle-ci a été labellisé en janvier 2019 parmi les 141 Territoires d'industrie.

Pour déployer ce programme localement, la communauté urbaine a mis en place un co-pilotage, avec un binôme élu/industriel (vice-président délégué au développement économique et directeur de l'établissement Ariane Group des Mureaux). Par ailleurs, une large démarche de consultation de terrain a été menée auprès des entreprises pour faire émerger des projets industriels.

En juin 2019, dans le cadre de la gouvernance régionale du bassin d'emploi Seine Aval, quatre projets ont été sélectionnés par l'État et la région, pour le territoire de la communauté urbaine :

- création du Seqens Lab : créer un écosystème accélérateur de l'Innovation ;
- implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites industriels : pilotage Ariane Groupe, en lien avec d'autres industriels du territoire (Suez, PSA, Renault, Seqens) ;
- centre territorial des compétences industrielles de demain : pilotage communauté urbaine avec les entreprises, les organismes de formation et les acteurs de l'emploi ;
- pôle d'excellence de la facture instrumentale.

Ce programme national a représenté une opportunité pour la communauté urbaine de faire émerger des projets industriels structurants sur son territoire. Mais, selon la communauté urbaine celui-ci rencontre, un certain nombre de limites notamment en termes de financement :

- une absence de financements dédiés et spécifiques à ces projets industriels ;
- une gouvernance État/région complexe ;
- une déclinaison territoriale au niveau des bassins d'emploi, périmètre intégrant différents EPCI et établissements publics territoriaux (EPT) ;
- une absence de contractualisation formelle entre la communauté urbaine, l'État et la région, liée à une position politique de la région Île-de-France.

7.5 La mise en œuvre de l'investissement

7.5.1 Le pilotage technique et opérationnel

La chambre a essayé d'apprécier la compétence de la communauté urbaine en termes de suivi et de pilotage technique et financier de ses investissements. Il s'agit par ailleurs de mettre en évidence d'éventuelles mauvaises évaluations initiales, maîtrises des procédures, appréciations du transfert de risques ou de la charge financière etc.

L'absence de stratégie d'investissement d'ensemble a été exposée *supra*¹²⁰. Dès lors, il est difficile pour la chambre de se prononcer sur le suivi des objectifs que la communauté urbaine se serait fixé.

7.5.2 L'organisation et le pilotage

La communauté urbaine précise que le pilotage technique et opérationnel des investissements a été assuré par la direction générale adjointe « Aménagement » dans les deux premières années suivant sa création (2016 et 2017), plus particulièrement par la direction des espaces publics (DEP).

Cette organisation s'est très vite révélée insuffisamment efficace au regard du caractère ambivalent du positionnement de cette direction : à la fois chargée de la mise en œuvre directe de la nouvelle compétence voirie et des investissements afférents, mais aussi support technique pour d'autres compétences et directions (rénovation urbaine en matière de politique de la ville, mobilité avec notamment la réorganisation des pôles d'échanges multimodaux autour des futures gares Éole, développement économique avec la requalification des parcs d'activités économiques).

Pour permettre une plus grande réactivité et une meilleure prise en compte des priorités politiques, le pilotage technique et opérationnel des investissements a progressivement été redistribué dans plusieurs directions métiers : création d'une direction dédiée Éole, d'une direction du foncier et de l'aménagement communautaire notamment, renforcement en capacité de pilotage d'opérations d'investissement des directions « Politique de la ville » et « Mobilités » (hors Éole).

En tout état de cause, la communauté urbaine fait état des difficultés qu'elle rencontre pour recruter des agents pour assurer le pilotage technique et opérationnel de ses projets d'investissement. Afin de maintenir son opérationnalité, elle s'est tournée vers les mandats pour porter plusieurs opérations au stade opérationnel afin de tenir les délais de réalisation de ses projets (Cf. *supra*).

La communauté urbaine précise par ailleurs avoir mis en place au printemps 2021 une nouvelle organisation des services communautaires qu'elle souhaite plus cohérente, plus lisible et plus fluide avec la création d'une direction de la maîtrise d'ouvrage, d'une DGA aménagement du territoire etc.

7.5.3 Le recours aux assistants à maîtrise d'ouvrage

La communauté urbaine a eu un recours important aux recours aux assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) externe. Au total, le recours aux AMO externe représentent un encours de près de 16 M€ de 2017 à 2019. La communauté urbaine invoque diverses raisons pour justifier cette situation :

- des compétences non détenues en interne,
- des carences en termes de disponibilité en interne,
- les avantages liés au recours à une vision externe.

¹²⁰ Questionnaire n° 1 du 4 septembre 2020 – Q5.36 : « Il n'existe pas en l'état de stratégie d'investissement et un suivi des objectifs assignés à cette même stratégie. ». ID 663.

La communauté urbaine fait état d'un important travail de rationalisation des dépenses d'AMO réalisé lors de la préparation du budget principal de 2021. En fonctionnement les dépenses d'AMO (1,4 M€) ont été arrêtées à 1,2 M€ au budget principal de 2021, alors qu'en investissement les demandes des directions ont été arbitrées à hauteur de 10,4 M€.

7.5.4 Le pilotage budgétaire et financier

7.5.4.1 L'absence de programme pluriannuel d'investissement et de gestion en autorisations de programme

La gestion des autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP), censée assurer le lien entre la programmation technique et la programmation budgétaire, n'a pas été mise en œuvre au sein de la communauté urbaine (Cf. *supra*). La communauté urbaine ne dispose pas non plus de PPI.

Interrogée sur l'organisation du suivi budgétaire des investissements (gouvernance, sélection dans les projets de mandat, programmation dans les budgets), la communauté urbaine a indiqué « *qu'il n'existe pas en l'état d'organisation du suivi budgétaire des investissements* ».

Ces carences rendent difficile l'évaluation des pratiques de la communauté urbaine, tant s'agissant des moyens disponibles et des outils mis en place que de la qualité de leur mise en œuvre. La chambre n'a pas été en mesure d'apprécier comment est assuré le lien entre la programmation technique et la programmation budgétaire.

En l'absence d'organisation du suivi budgétaire des investissements, la chambre n'a pas pu apprécier la qualité du pilotage et du suivi budgétaire et financier en ciblant par exemple les investissements majeurs de la communauté urbaine (matériels ou immatériels) sur la période contrôlée, de manière à confronter les prévisions budgétaires, les PPI et les réalisations. Cette difficulté à mettre en évidence d'éventuels écarts entre prévision et réalisation ne permet pas d'en identifier l'origine : prévision initiale trop optimiste, défaillance de la AMO, contraintes financières, aléas, etc.

En tout état de cause, cette absence d'organisation du suivi budgétaire se traduit par des taux de réalisation de la section d'investissement particulièrement faibles (Cf. *supra*). Sur la période 2016-2019, le taux de réalisation est compris entre 29 % et 56 % pour les dépenses d'investissement et entre 21 % et 64 % pour les recettes d'investissement.

Recommandation performance 1 : Adopter une programmation pluriannuelle des investissements et un mode de gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la communauté urbaine s'est engagée à mettre en œuvre la recommandation de performance n° 1. Elle élaborerait une programmation pluriannuelle de ses investissements. Ce PPI devrait intégrer les budgets annexes. Il permettra d'obtenir une vision consolidée des investissements sur la période (2022-2026) et sera assorti de la mise en place d'autorisations de programmes et de crédits de paiement (AP/CP) dès l'année 2022. Le vote d'un PPI et le règlement des AP/CP devrait intervenir en décembre 2021.

7.5.4.2 L'absence d'évaluation des dépenses de fonctionnement induites par les investissements

La communauté urbaine précise ne disposer d'aucun outil permettant de suivre les dépenses de fonctionnement induites par les investissements (ex : entretien et maintenance, énergie et fluides, gardiennage, etc.). Ce suivi n'est donc pas individualisé par projet d'investissement et elle ne dispose d'aucun suivi du coût des effectifs affectés aux investissements et à la gestion du patrimoine.

La chambre rappelle que la politique d'investissement de la communauté urbaine doit être compatible avec la réalité de ses marges de manœuvre financière.

Cette adéquation implique avant toute chose, une évaluation objective du coût des investissements projetés. Ces derniers ne se limitent pas au coût d'acquisition de l'investissement, qui occasionne des coûts de fonctionnement induits.

7.5.4.3 L'absence de consultation et de participation citoyennes

Enfin, la communauté urbaine précise que ni les citoyens et ni les usagers ne sont associés aux différentes étapes des investissements que ce soit sous la forme d'association à la détermination des besoins, à la priorisation des investissements, au choix des projets, à la mesure de la satisfaction des usagers, etc.

7.5.5 L'évolution et le coût des investissements

Les dépenses d'investissement de la communauté urbaine ont fortement progressé, depuis sa création.

Tableau n° 69 : Analyse par nature des dépenses d'investissement

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations incorporelles (chap. 20)	2 468 795	4 871 989	6 230 152	6 439 306	9 011 114
Subventions d'équipement versées (chap. 204)	1 395 439	2 381 262	2 902 196	1 701 206	2 029 244
immobilisations corporelles (chap. 21)	11 347 177	14 843 250	10 885 721	21 771 609	15 492 919
immobilisations en cours (chap. 23)	8 410 362	26 997 542	28 356 043	35 290 799	33 928 169
	23 621 773	49 094 043	48 374 112	65 202 921	60 461 446

Source : CRC IDF à partir des comptes administratifs du budget principal

L'analyse par nature permet de constater que la part des immobilisations corporelles associée à celle des travaux en cours constituent en 2019 la quasi-totalité des dépenses d'équipement (88 %).

Tableau n° 70 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement

Fonction	Libellé	CA 2019	CA 2020
01	opérations non ventilables		
0	Services généraux	6 408 052	8 722 985
1	sécurité et salubrité publiques	316 007	117 292
2	enseignement, formation		19 200
3	culture	939 080	1 076 333
4	sport et jeunesse	3 790 494	1 765 622
5	Interventions sociales et santé	117 959	147 942
6	Famille		
7	Logement	269 953	435 001
8	Aménagement et services urbains, environnement	46 988 386	45 716 124
9	Action économique	6 372 991	2 410 947
Total		65 202 921	60 461 446

Source : CRC IDF à partir des comptes administratifs du budget principal

7.5.6 Les coûts de fonctionnement induits

Interrogée sur les outils mis en œuvre permettant de suivre les dépenses de fonctionnement induites par les investissements, la communauté urbaine a répondu qu'elle ne disposait ni d'outils, ni de suivi quelconque.

Afin d'estimer les dépenses de fonctionnement induites par les investissements pour les exercices 2016 à 2019, la chambre a appliqué la méthode adoptée par la revue des dépenses de 2016 consacrée au patrimoine des collectivités territoriales¹²¹. Cette méthode¹²² permet, en agrégeant certains articles comptables, de construire le tableau suivant.

Tableau n° 71 : Dépenses de fonctionnement liées au patrimoine

en €	2016	2017	2018	2019
1. Charges immobilières	4 756 454,90	10 020 385,46	11 985 248,64	11 238 174,35
1.1 charges immobilières locatives	814 793,18	1 470 123,47	1 854 248,54	1 438 268,79
1.2 charges immobilières de gestion courante	3 941 661,72	8 550 261,99	10 131 000,10	9 799 905,56
1.2.1 charges immobilières en fournitures	2 336 535,04	4 295 205,99	6 794 125,71	6 893 877,64
1.2.2 charges en entretien, nettoyage, maintenance et réparations sur biens immobiliers	1 605 126,68	4 255 056,00	3 336 874,39	2 906 027,92
2. Charges mobilières	1 339 717,09	2 358 055,07	3 252 989,00	2 576 104,00
2.1 charges mobilières locatives	1 044 437,29	1 716 319,07	2 501 585,00	1 715 548,00
2.2 charges mobilières de gestion courante	295 279,80	641 736,00	751 404,00	860 556,00
3. Charges générées par la voirie, les réseaux et les terrains non construits	2 935 433,47	7 548 636,02	7 106 834,00	9 758 161,00
3.1 Voies et réseaux	2 819 416,08	7 365 994,02	6 800 848,00	9 372 573,00
3.2 Bois et forêts	0,00	6 183,00	0,00	0,00
3.3 Frais de gardiennage	116 017,39	176 459,00	305 986,00	385 588,00
Total (1+2+3)	9 031 605,46	19 927 076,55	22 345 071,64	23 572 439,35
Total des dépenses réelles de fonctionnement (en %)	3,9	7,9	8,7	9,3

Source : retraitement CRC IDF à partir des comptes administratifs

Les dépenses de fonctionnement liées au patrimoine de la communauté urbaine ont augmenté fortement depuis sa création. Depuis 2017, leur progression annuelle reste soutenue (+ 12 % en 2018 et + 5 % en 2019). Elles représentent une part significative des dépenses réelles de fonctionnement (8,6 % en moyenne entre 2017 et 2019) ce qui situe la communauté urbaine dans la fourchette haute puisque le rapport précité « Revue des dépenses » de 2016 relevait que, pour l'ensemble des collectivités territoriales, ce taux était de 7,2 % en 2014.

Mis à part les dépenses d'entretien des terrains et des bâtiments qui ont baissé depuis 2017, tous les autres postes de dépenses de fonctionnement liées au patrimoine ont augmenté fortement. Les dépenses de chauffage et d'électricité ont progressé de façon particulièrement significatives respectivement + 119 % et + 48 %.

Confrontée à de telles évolutions, la communauté urbaine a indiqué sa volonté à réduire ses consommations énergétiques avec le lancement de deux procédures d'appels d'offre précitées portant sur la réduction des consommations d'électricité liées à l'éclairage public et sur l'amélioration des consommations d'énergie dans les bâtiments communautaires.

Au total, la communauté urbaine estime à 21 M€ les dépenses annuelles de fonctionnement associées à son patrimoine. Ce montant n'est pas très éloigné de l'estimation de la chambre figurant au tableau n° 72.

¹²¹ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000700.pdf>.

¹²² Méthode exposée aux pages 71 et 72 de l'annexe IV de cette étude.

7.6 La performance et l'évaluation

La communauté urbaine n'a pas fait état de démarche spécifiques d'évaluation. Le défaut d'organisation du suivi budgétaire des investissements et l'absence de stratégie ne sont pas étrangers à cette situation.

Dans ce contexte, la chambre n'a pas été destinataire d'outils méthodologiques en matière d'évaluation de la politique d'investissement, notamment d'indicateurs comme les délais de réalisation, le coût, le nombre d'avenants, etc.

Il convient de rappeler à cet égard que la communauté urbaine est une création relativement récente qui ne dispose pas de l'antériorité nécessaire pour disposer de l'expérience permettant la diffusion d'une culture de l'évaluation.

La communauté urbaine n'a pas fait état de démarches pour évaluer ex-post la gestion technique et financière de certains projets d'investissements, notamment lorsque des défaillances ont été identifiées (durée entre le lancement du projet et la mise en service, dérive des coûts, multiplication d'avenants, malfaçons, etc.).

De même, aucun élément transmis ne permet à la chambre de conclure que la communauté urbaine procède à une évaluation ex-post de l'impact économique de ses investissements en tenant compte du coût global de l'investissement considéré (coûts d'exploitation, de maintenance, de remplacement, etc.).

Cette absence peut être préjudiciable à la bonne information de l'assemblée délibérante qui n'est destinataire d'aucun tableaux de bord de suivi ou de tableaux de synthèse en matière d'investissement.

La communauté urbaine confirme par ailleurs n'avoir procédé à aucune évaluation socio-économique. Cette approche est pourtant la plus exhaustive puisqu'elle consiste en l'élaboration d'une évaluation socio-économique du projet. Cette démarche, est obligatoire pour les projets de l'État supérieurs à 20 M€ HT. Elle vise à évaluer la valeur sociale d'un projet. Elle consiste à valoriser financièrement l'ensemble des bénéfices et des coûts du projet sur sa durée de vie, y compris les externalités (coût du carbone, etc.), à l'aide de méthode d'actualisation.

Recommandation performance 2 : Initier une démarche globale d'évaluation des investissements à partir d'indicateurs portant sur le bilan financier, l'utilité des équipements et, lorsque cela est pertinent, leur évaluation socio-économique.
--

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la communauté urbaine s'est engagée à suivre la recommandation de performance n° 2, tout en précisant qu'une démarche globale d'évaluation des investissements ne pourra être engagée qu'après la mise en place d'un PPI et des AP/CP.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	103
Annexe n° 2. Composition, fonctionnement et rapport de la CLECT	104
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	106

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	23 juin 2020	M. Philippe Tautou
Entretien de début de contrôle	3 septembre 2020	M. Raphael Cognet
Entretien de fin d'instruction	2 mars 2021	M. Raphael Cognet
	5 mars 2021	M. Philippe Tautou

Délibéré concernant le :	Date	
Rapport d'instruction provisoire	25 mars 2021	
Rapport d'instruction définitif	31 août 2021	

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires		28 avril 2021	M. Raphael Cognet
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires		28 avril 2021	M. Philippe Tautou
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	Nombre		Date
	1		28 juin 2021
Envoi du rapport d'observations définitives			23 septembre 2021
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		26 octobre 2021

Annexe n° 2. Composition, fonctionnement et rapport de la CLECT

Composition de la CLECT

L'organe délibérant de l'EPCI détermine, à la majorité des deux tiers de ses membres, selon quelles modalités sera composée la CLECT. Ce cadre formel obéit à un certain nombre de règles de base : chaque commune doit disposer d'au moins un représentant au sein de la CLECT, issu de son conseil municipal. Ainsi, toutes les communes membres de l'EPCI participent aux délibérations de la CLECT, qu'elles soient ou non concernées par le transfert de charge évalué. La CLECT élit son président et un vice-président parmi ses membres. Les modalités de répartition des sièges entre les communes membres au sein de la CLECT ne sont pas précisées par la loi.

Les membres de la CLECT doivent nécessairement être des conseillers municipaux, désignés par leur conseil municipal¹²³. À titre d'exemple, le TA d'Orléans¹²⁴ a annulé la délibération d'un conseil communautaire qui désignait les représentants des communes au sein de la CLECT au motif que ces derniers « ne peuvent être légalement désignés que par le conseil municipal des communes membres de l'EPCI ».

Fonctionnement de la CLECT

L'article 1609 nonies C IV précité reste assez peu précis sur les modalités de fonctionnement de la CLECT. En effet, il prévoit que la commission élit son président et vice-président parmi ses membres, et qu'il revient au président de convoquer la commission et de déterminer son ordre du jour.

Si les règles de fonctionnement ne sont pas fixées précisément par les textes, le guide pratique « Attribution de compensation » de la direction générale des collectivités locales (DGCL) dans son édition de février 2019, précise néanmoins que les EPCI et leurs communes peuvent organiser librement le fonctionnement de la CLECT. Il est ainsi possible de créer un règlement intérieur afin de fixer les modalités de vote (quorum, majorité, bulletin secret etc.) et les règles de fonctionnement (transmission préalable des pièces nécessaires au vote).

Réunion de la CLECT

L'article 1609 nonies C IV précise que la CLECT rend ses conclusions lors de chaque transfert de charges. La DGCL indique que la CLECT se réunit à chaque transfert de charge ou restitution de compétence.

Ainsi, une rétrocession de compétence d'un EPCI à une de ses communes membres est évaluée par la CLECT dans les mêmes conditions que le transfert de compétences.

La DGCL précise que lorsque, en dehors de tout transfert de charge, un EPCI et ses communes membres souhaitent réviser librement le montant des AC, la réunion de la CLECT n'est pas obligatoire.

Seule la CLECT est compétente pour évaluer le montant des charges transférées entre l'EPCI et ses communes membres. Une délibération fixant le montant des AC en l'absence de rapport d'évaluation des charges transférées par la CLECT est susceptible, en cas de recours, de faire l'objet d'une annulation par le juge administratif.

Objet du rapport de la CLECT

Le rapport de la CLECT a pour finalité de retracer le montant des charges transférées ou restituées. Il a pour objet d'éclairer la décision du conseil communautaire lors de la fixation ou de la révision le montant de l'AC.

¹²³ Article L. 2121-33 du CGCT.

¹²⁴ TA Orléans 4 août 2011 n° 1101381.

Le conseil communautaire est-il lié par l'évaluation des charges figurant dans le rapport de la CLECT ?

En cas de nouveau transfert de charges et lorsque l'EPCI et les communes souhaitent procéder à une fixation ou à une révision libre du montant de l'AC¹²⁵, le rapport de la CLECT constitue un simple document préparatoire. Il ne vaut pas avis conforme. Le guide pratique « Attribution de compensation » de la DGCL dans son édition de février 2019, précise que le conseil communautaire peut s'écarter des préconisations présentées dans le rapport ou ne retenir qu'une partie des facteurs de compensation. Il lui incombera cependant de solliciter des projections complémentaires ou de faire évaluer par la CLECT toute hypothèse qui ne figurerait pas dans le rapport initial.

En l'absence de nouveau transfert de charges et lorsque l'EPCI et les communes souhaitent procéder à une révision libre du montant de l'AC, il n'est pas obligatoire que cette révision s'accompagne d'un rapport de la CLECT.

Dans le cadre de la fixation de l'AC au 2° du V de l'article 1609 nonies C du CGI (fixation normée), procédure qui permet la première fixation du montant de l'AC perçu ou versé par une commune membre d'un EPCI à défaut d'accord entre l'EPCI et celle-ci, le rapport de la CLECT a une valeur impérative. Les charges évaluées s'imposent à l'EPCI dans la fixation de l'AC qui doit obligatoirement reprendre les éléments chiffrés figurant dans le rapport de la CLECT.

Délai d'élaboration du rapport de la CLECT

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la CLECT dispose d'un délai de neuf mois à compter de la date de transfert de compétence pour élaborer et transmettre le rapport¹²⁶. C'est au président de la CLECT d'effectuer la transmission du rapport aux conseils municipaux pour adoption, ainsi qu'à l'organe délibérant de l'EPCI pour information.

L'article 1609 nonies C précise que « *La commission locale chargée d'évaluer les charges transférées remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net des charges transférées. Ce rapport est approuvé par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux, prises dans un délai de trois mois à compter de la transmission du rapport au conseil municipal par le président de la commission. Le rapport est également transmis à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

Procédure en cas de défaut de transmission ou d'adoption du rapport de la CLECT

À l'expiration du délai de neuf mois suivant le transfert de charges, ou de trois mois à compter de la transmission du rapport, le coût net des charges transférées est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département selon une méthode unique prévue au IV de l'article 1609 nonies C du CGI.

¹²⁵ 1°bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI : Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.

¹²⁶ Septième alinéa du IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

AC	Attributions de compensation
AEFF	Analyse des équilibres financiers fondamentaux
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CA2RS	Communauté d'agglomération des deux rives de Seine
CAF	Capacité d'autofinancement
CAMY	Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines
CAPAC	Communauté d'agglomération Poissy-Achères-Conflans
CC	Conseil communautaire
CCCV	Communauté de communes des coteaux du Vexin
CCSM	Communauté de communes Seine-Mauldre
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
Codev	Conseil de développement
CRC IDF	Chambre régionale des comptes Île-de-France
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DSC	Dotations de solidarité communautaire
DSP	Délégation de service public
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FPIC	Fonds de péréquation intercommunales et communales
GPS&O	Grand Paris Seine & Oise
PCAET	Plan climat air-énergie territorial
PLD	Plan local de déplacement
PLU-i	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RAR	Restes à réaliser
ROB	Rapports d'orientation budgétaire
Sem	Société d'économie mixte
TA	Tribunal administratif
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation

Réponse
du Président de la Communauté Urbaine
Grand Paris Seine et Oise (*)

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.

Le Président



Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France
Monsieur Alain SIGALLA
Premier conseiller sixième section
6, cours des Roches
77186 NOISIEL

Aubergenville, le **22 OCT. 2021**

Objet : Réponses apportées – rapport d'observations définitives

Monsieur le Premier conseiller,

Je reviens vers vous à la suite de la transmission du rapport d'observations définitives par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, pour la période 2016 à aujourd'hui, qui m'a été communiqué le 23 septembre 2021. Dans ce sens, conformément aux textes en vigueur, l'ordonnateur dispose d'un mois pour effectuer des observations et/ou remarques, s'il souhaite qu'elles soient prises en compte dans le rapport définitif, qui sera *in fine* présenté en Conseil communautaire et transmis aux maires.

Le rapport d'observations définitives reprend en grande partie les commentaires de la Communauté urbaine, formulés par courrier le 22 juin dernier. Cependant, il me paraît important de revenir sur certains points qui n'ont pas été repris ou partiellement dans le rapport.

Concernant l'insincérité des comptes évoquée pour le passé, j'insiste sur la volonté de l'ensemble des élus, depuis le début de ce nouveau mandat de justifier toutes les dépenses et recettes inscrites au budget dès le premier euro. Dans ce sens, la Communauté urbaine a précisé à la Chambre régionale de comptes qu'elle avait contracté un emprunt de 20 M€ en décembre 2020, justifiant les recettes d'investissement reportées en 2021. Ce contrat vous a été transmis dans le cadre des réponses apportées au rapport d'orientations provisoires. Les restes à réaliser, inscrits à la clôture de l'exercice ne correspondront à l'avenir qu'à des recettes certaines.

La mise à disposition des pièces demandées par vos soins est également un point sur lequel il est important d'apporter des précisions. Les services de la Communauté urbaine n'ont pas refusé de vous transmettre la maquette du compte administratif 2020 car celui-ci n'avait pas encore été établi à la date de votre demande. Il est à noter que l'ensemble des documents dont les services disposaient vous ont été transmis afin de vous permettre d'instruire ce rapport dans les meilleures conditions.

Par ailleurs, il est évoqué dans le rapport la subsistance d'une insécurité juridique entre la Communauté urbaine et ses communes membres malgré l'adoption d'un nouveau protocole financier le 12 juillet 2019. Dans ce sens, je tiens à rappeler que j'ai fait du règlement des contentieux relatifs au protocole financier et aux attributions de compensations une priorité dès le début de mon mandat. A ce titre, les attributions de compensation « dites » de neutralisation fiscale ont été recalculées en prenant en compte de la variation de +/- 15 %, conformément aux textes en vigueur et portées à l'approbation du Conseil communautaire le 11 février 2021. Parallèlement, la Communauté urbaine a fixé, le même jour, les attributions de compensation provisoires 2021, recalculées au regard du respect du principe de neutralisation fiscale. Les montants relatifs à la régularisation de cette situation passée ont été mandatés ou titrés en septembre 2021.

Il est également évoqué une évolution notable du stock de dette de la Communauté urbaine. Ces évolutions sont principalement liées à la dissolution de près de cinquante syndicats intercommunaux intervenant principalement dans le domaine des services en réseaux (déchets, eau, assainissement). Ces dissolutions ont eu une incidence importante sur les services de la Communauté urbaine au regard de transferts d'actifs, de personnel et de compétence qui en ont découlé.

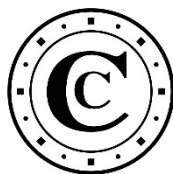
Enfin, la Chambre régionale des comptes souligne un retard conséquent dans la finalisation des intégrations des immobilisations. Dans ce cadre, une convention partenariale a été signée avec la Direction départementale des finances publiques des Yvelines, au mois de mai 2021, afin de s'engager réciproquement dans un plan d'actions nécessaire à la régularisation de ces opérations.

Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières qui dispose que : « les destinataires du rapport d'observations définitives disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la Chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ». Par conséquent, je vous remercie de bien vouloir joindre les réponses apportées par la Communauté urbaine au rapport d'observations définitives ainsi que le présent courrier.

Dans l'attente de votre retour, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier conseiller, l'expression de ma considération distinguée.



Raphaël COGNET



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france