

Séance ordinaire du conseil territorial du 28 juin 2022  
EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS  
DÉLIBÉRATION n°2022-06-28\_2829

Communication du Rapport de la Chambre  
Régionale des Comptes sur la gestion de l'EPT  
concernant les exercices 2016 et suivants

L'an deux mille vingt-deux, le 28 juin à 19h les membres du Conseil de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre se sont réunis en Mairie de Vitry-sur-Seine, en séance ouverte par son président, Monsieur Leprêtre, sur convocation individuelle en date du 21 juin 2022. Conformément à la loi relative à la gestion de la crise sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19, le quorum est ramené à un tiers des membres, chaque élu pouvant détenir deux pouvoirs. La séance est retransmise en direct sur le site internet de l'EPT.

Ville	Nom	Présent	A donné pouvoir à	Votes
Villejuif	Mme ABDOURAHAMANE Rakia	Absente		
Vitry-sur-Seine	M. AFFLATET Alain	Présent		P
Gentilly	M. AGGOUNE Fatah	Présent		P
Villeneuve-Saint-Georges	Mme AMKIMEL Saloua	Absente		
Le Kremlin-Bicêtre	Mme AZZOUG Anissa	Représentée	Mme Labrousse	P
Vitry-sur-Seine	M. BELL-LLOCH Pierre	Présent		P
Orly	Mme BEN CHEIKH Imène	Représentée	Mme Janodet	P
Vitry-sur-Seine	M. BENBETKA Abdallah	Présent		P
Juvisy-sur-Orge	M. BENETEAU Sébastien	Présent		P
Vitry-sur-Seine	M. BEN-MOHAMED Khaled	Présent		P
Juvisy-sur-Orge	Mme BENSARSA REDA Lamia	Présente		P
Viry Chatillon	M. BERENGER Jérôme	Représenté	M. Sauerbach	P
Thiais	M. BEUCHER Daniel	Représenté	M. Dell'Agnola	P
Chevilly-Larue	Mme BOIVIN Régine	Représentée	Mme Daumin	P
Villejuif	M. BOUNEGTA Mahrouf	Présent		P
Vitry-sur-Seine	M. BOURDON Frédéric	Présent		P
Ivry-sur-Seine	M. BOUYSSOU Philippe	Présent		P
Villeneuve-Saint-Georges	Mme CABILLIC Kati	Absente		
Viry-Chatillon	Mme CAPELO Vanessa	Présente		P
Fresnes	Mme CHAVANON Marie	Présente		P
Savigny-sur-Orge	Mme CHEVALIER Catherine	Présente		P
Athis-Mons	M. CONAN Gautier	Présent		P
Savigny-sur-Orge	M. DARMON Charles	Présent		P
Chevilly-Larue	Mme DAUMIN Stéphanie	Présente		P
Cachan	Mme DE COMAROND Hélène	Représentée	M. Rabuel	P
L'Hay-les-Roses	M. DECROUY Clément	Présent		P
Savigny-sur-Orge	M. DEFREMONT Jean-Marc	Présent		P
Le Kremlin-Bicêtre	M. DELAGE Jean-François	Représenté	M. Laurent	P
Arcueil	Mme DELAHAIE Carine	Représentée	M. Aggoune	P
Thiais	M. DELL'AGNOLA Richard	Présent		P
Villeneuve-Saint-Georges	M. DELORT Daniel	Absent		
Vitry-sur-Seine	Mme DEXAVARY Laurence	Absente		
Ivry-sur-Seine	Mme DORRA Maryse	Représentée	M. Bouyssou	P
Morangis	M. DUFOUR Jean-Marc	Présent		P
Vitry-sur-Seine	Mme EBODE ONDOBO Bernadette	Présente		P
Savigny-sur-Orge	Mme EUGENE Joëlle	Présente		P
Villejuif	M. GARZON Pierre	Représenté	Mme Leydier	P
Villeneuve-Saint-Georges	M. GAUDIN Philippe	Présent		P
Choisy-le-Roi	Mme GAULIER Danièle	Présente		P
Villeneuve-le-Roi	M. GONZALES Didier	Représenté	M. Maître	P
Villeneuve-le-Roi	Mme GONZALES Elise	Représentée	M. Maître	P
Ablon-sur-Seine	M. GRILLON Eric	Présent		P
Athis-Mons	M. GROUSSEAU Jean-Jacques	Représenté	M. Conan	P
Choisy-le-Roi	M. ID ELOUALI Ali	Représenté	M. Bourdon	P

Ville	Nom	Présent	A donné pouvoir à	Votes
Orly	Mme JANODET Christine	Présente		P
Vitry-sur-Seine	Mme KABBOURI Rachida	Présente		P
Villejuif	Mme KACIMI Malika	Présente		P
Vitry-sur-Seine	M. KENNEDY Jean-Claude	Présent		P
Ivry-sur-Seine	Mme KIROUANE Ouarda	Présente		P
Arcueil	Mme LABROUSSE Sophie	Présente		P
Vitry-sur-Seine	M. LADIRE Luc	Absent		
Villejuif	M. LAFON Gilles	Présent		P
Paray-Vieille-Poste	Mme LALLIER Nathalie	Représentée	Mme Bensarsa-Reda	P
Le Kremlin-Bicêtre	M. LAURENT Jean-Luc	Présent		P
Fresnes	Mme LEFEBVRE Claire	Représentée	M. Defremont	P
Vitry-sur-Seine	Mme LEFEBVRE Fabienne	Absente		
Vitry-sur-Seine	M. LEPRETRE Michel	Présent		P
Orly	M. LERUDE Renaud	Représenté	Mme Janodet	P
L'Haÿ-les-Roses	M. LESSELINGUE Pascal	Présent		P
Thiais	Mme LEURIN-MARCHEIX Virginie	Présente		P
Villejuif	Mme LEYDIER Anne-Gaëlle	Présente		P
Athis-Mons	Mme LINEK Odile	Présente		P
Villejuif	M. LIPIETZ Alain	Représenté	M. Taupin	P
Vitry-sur-Seine	Mme LORAND Isabelle	Présente		P
Villeneuve-le-Roi	M. MAITRE Jean-Louis	Présent		P
Ivry-sur-Seine	M. MARCHAND Romain	Présent		P
Rungis	M. MARCILLAUD Bruno	Présent		P
Ivry-sur-Seine	M. MOKRANI Mehdi	Absent		
Villejuif	Mme MORIN Valérie	Présente		P
Vitry-sur-Seine	Mme MORONVALLE Margot	Représentée	Mme Ebode Ondobo	P
L'Haÿ-les-Roses	M. MOUALHI Sophian	Représenté	M. Taupin	P
Ivry-sur-Seine	M. MRAIDI Mehrez	Absent		
L'Haÿ-les-Roses	Mme NOWAK Mélanie	Représentée	M. Bénéteau	P
Choisy-le-Roi	Mme OSTERMEYER Sushma	Représentée	M. Panetta	P
Choisy-le-Roi	Mme OZCAN Canan	Représentée	Mme Gaulier	P
Choisy-le-Roi	M. PANETTA Tonino	Présent		P
Arcueil	Mme PECCOLO Hélène	Représentée	M. Bourdon	P
Ivry-sur-Seine	M. PECQUEUX Clément	Présent		P
Cachan	M. PETIOT David	Absent		
Ivry-sur-Seine	Mme PIERON Marie	Présente <sup>(1)</sup>		P
Fresnes	M. PIROLI Yann	Absent		
Cachan	M. RABUEL Stéphane	Présent		P
Athis-Mons	M. SAC Patrice	Représenté	Mme Sow	P
Viry Chatillon	M. SAUERBACH Laurent	Présent		P
Ivry-sur-Seine	Mme SEBAIHI Sabrina	Absente		
Thiais	M. SEGURA Pierre	Représenté	Mme Leurin-Marcheix	P
L'Haÿ-les-Roses	Mme SOURD Françoise	Représentée	M. Decrouy	P
Athis-Mons	Mme SOW Fatoumata	Présente		P
Valenton	Mme SPANO Cécile	Présente		P
Chevilly-Larue	M. TAUPIN Laurent	Présent		P
Savigny-sur-Orge	M. TEILLET Alexis	Présent		P
Choisy-le-Roi	M. THIAM Moustapha	Absent		
Gentilly	Mme TORDJMAN Patricia	Représentée	M. Aggoune	P
Le Kremlin-Bicêtre	M. TRAORE Ibrahima	Présent		P
Fresnes	Mme VALA Cécilia	Représentée	Mme Chavanon	P
Morangis	Mme VERMILLET Brigitte	Représentée	M. Dufour	P
Vitry-sur-Seine	Mme VEYRUNES-LEGRAIN Cécile	Représentée	M. Leprière	P
Villeneuve-Saint-Georges	M.VIC Jean-Pierre	Absent		
Cachan	M. VIELHESCAZE Camille	Représenté	Mme Kacimi	P
Viry Chatillon	M. VILAIN Jean-Marie	Représenté	Mme Capelo	P
Valenton	M. YAVUZ Métin	Présent		P

(1) Jusqu'à la délibération n° 2833

**Secrétaire de Séance : Monsieur Alexis Teillet**

Nombre de Conseillers en exercice composant le Conseil de territoire			101
1 siège vacant Choisy-le-Roi			
N° de délibérations	Présents	Représentés	Votants
2773 à 2833	54	33	87
2834 à 2862	53	33	86

## Exposé des motifs

Le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes portant sur la gestion de l'EPT sur les exercices 2016 et suivants a été notifié au président de l'EPT le 24 mai 2022. Conformément au code des juridictions financières, ce rapport est présenté au Conseil territorial au sein duquel il donne lieu à un débat. Il revêt un caractère confidentiel jusqu'à sa communication aux membres de l'assemblée délibérante.

## DELIBERATION

**Vu** le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment ses articles L5211-9 et L5211-10 et L5219-2 et suivants ;

**Vu** le décret n°2015-1665 du 11 décembre 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre dont le siège est à Vitry-sur-Seine ;

**Entendu** le rapport Monsieur Le Président, et sur sa proposition,

### Le conseil territorial délibère et, à l'unanimité,

1. Prend acte du débat relatif au rapport de la chambre régionale des comptes adressé à Monsieur le Président de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre en date du 24 mai 2022.
2. Charge le Président ou toute personne habilitée par lui, d'accomplir toutes les formalités nécessaires à l'exécution des présentes.

**Vote : 87**



A Vitry-sur-Seine, le 4 juillet 2022  
Le Président

Michel LEPRETRE

La présente délibération est certifiée exécutoire,  
étant transmise en préfecture le 06 juillet 2022  
ayant été publiée le 06 juillet 2022



Noisiel, le 24 MAI 2022

**Le président**

**G/2022-0351C**

à

Dossier suivi par : Nadia Dumoulin, greffière  
T. 01 64 80 88 02  
Mèl : [nadia.dumoulin@crtc.ccomptes.fr](mailto:nadia.dumoulin@crtc.ccomptes.fr)

Réf. : contrôle n°2019-0148  
P.J. : rapport n°2022-0014 R

**Objet** : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse

**Monsieur Michel LEPRÊTRE**  
**Président de l'EPT GOSB**

**Etablissement Public Territorial**  
**Grand Orly Seine Bièvre**  
Bâtiment ASKIA  
11, avenue Henri Farman BP 748  
94398 ORLY Aéroport Cedex

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de l'établissement public territorial (EPT) Grand Orly Seine Bièvre concernant les exercices 2016 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

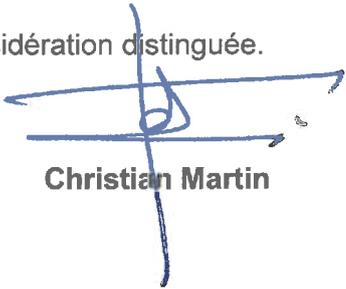
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

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



**Christian Martin**



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA REPONSE

ÉTABLISSEMENT  
PUBLIC TERRITORIAL  
GRAND-ORLY SEINE BIÈVRE

(94)

Exercices 2016 et suivants

Observations  
délibérées le 23 février 2022



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE</b> .....	<b>6</b>
<b>PROCEDURE</b> .....	<b>7</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>8</b>
<b>1 LA POSITION SPÉCIFIQUE DES EPT ENTRE LES COMMUNES ET LA METROPOLE DU GRAND PARIS</b> .....	<b>8</b>
1.1 L'échelon intermédiaire d'une organisation territoriale non pyramidale sur trois niveaux .....	8
1.2 Des compétences analogues mais des ressources inférieures à celles des communautés d'agglomération .....	9
1.3 Une gouvernance complexe et encore inaboutie.....	12
1.3.1 Le fonctionnement complexe des instances délibératives .....	12
1.3.2 La référence à la « coopérative des villes » .....	13
1.4 Grand Orly Seine-Bièvre : une définition étroite de l'intérêt territorial.....	14
1.4.1 L'exercice des compétences obligatoires sur la totalité du territoire .....	15
1.4.2 La définition de « l'intérêt territorial » selon les intérêts des communes .....	15
1.4.3 L'intérêt territorial défini à partir de l'intérêt métropolitain .....	18
1.4.4 Les transferts obligatoires de compétences de l'EPT vers la MGP.....	19
1.4.5 La restitution de compétences aux communes, plutôt marginale et à leur demande .	19
1.4.6 La « Cité de la Gastronomie » de Paris-Rungis : un projet complexe qui devrait plutôt relever de l'intérêt métropolitain .....	20
<b>2 UNE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE COMPLEXE ET INACHEVEE</b> .....	<b>20</b>
2.1 Une agrégation de territoires sans liens historiques .....	20
2.1.1 24 communes aux habitudes de coopération intercommunale variées.....	20
2.1.2 Un territoire au profil socio-économique hétérogène .....	22
2.2 Une cohérence territoriale en devenir.....	23
2.2.1 Le projet de territoire, formalisé après trois ans de travaux, à l'origine de l'élaboration du PLUi.....	23
2.2.2 Des transferts de compétences à géométrie variable dans le territoire .....	24
2.2.3 Des compétences d'abord centrées sur l'aménagement et les services urbains .....	24
2.3 Un dispositif financier fort peu lisible et très contraignant pour GOSB .....	25
2.3.1 Les flux financiers entre l'EPT, les communes et la MGP.....	26
2.3.2 La prise en charge partielle de la péréquation demandée aux communes .....	34
2.3.3 La dérogation à l'interdiction des fonds de concours .....	35
2.3.4 Conclusion : un cadre budgétaire très contraignant pour GOSB .....	36
2.4 Le rattachement partiel des offices publics de l'habitat.....	38
2.4.1 L'exercice limité de sa compétence par GOSB sous la pression des communes .....	38
2.4.2 Les garanties d'emprunt des OPH : un partage encore possible avec les communes .....	39
2.5 Une gestion à la carte selon les opérations d'aménagement.....	40
2.5.1 Les Zac reprises des anciennes communautés d'agglomération.....	42
2.5.2 Le transfert des opérations « territoriales » : un financement toujours communal .....	42
2.5.3 Les nouvelles opérations maintenues de fait sous le pilotage des communes .....	45

2.5.4	La mauvaise évaluation des engagements hors bilan .....	45
2.5.5	Le financement des opérations d'aménagement nouvelles en cours de définition.....	46
<b>3</b>	<b>L'ADAPTATION EN COURS DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.....</b>	<b>47</b>
3.1	L'organisation administrative .....	47
3.2	L'accroissement des effectifs depuis 2016 au-delà des transferts de compétences ....	48
3.3	Des mises à disposition croisées d'agents entre les communes et GOSB .....	49
3.3.1	Les mises à disposition par les communes auprès de GOSB .....	49
3.3.2	Les rares mises à disposition de GOSB vers les communes.....	50
3.4	L'harmonisation progressive de la gestion des ressources humaines.....	50
3.4.1	Un temps de travail qui reste à unifier .....	50
3.4.2	Un régime indemnitaire encore hétérogène malgré la mise en œuvre du Rifseep.....	51
3.5	Un regroupement immobilier pertinent mais coûteux.....	52
3.5.1	Le premier pas vers une administration aux pratiques unifiées .....	52
3.5.2	Un regroupement coûteux.....	52
<b>4</b>	<b>LA FIABILITÉ INSUFFISANTE DES COMPTES .....</b>	<b>54</b>
4.1	L'organisation de la fonction financière en cours d'amélioration .....	54
4.2	La fiabilité comptable et budgétaire insuffisante .....	55
4.2.1	La connaissance lacunaire par GOSB de son patrimoine .....	55
4.2.2	Des dotations aux amortissements incomplètes.....	56
4.2.3	Des restes à réaliser erronés .....	58
4.2.4	Des rattachements de charges et de produits en voie d'amélioration.....	59
4.2.5	Les recettes en attente de régularisation.....	60
4.2.6	Le délai global de paiement qui s'améliore.....	61
4.2.7	Des provisions incomplètes pour contentieux et créances douteuses .....	61
4.2.8	Des annexes budgétaires perfectibles .....	62
4.2.9	Conclusion : la fiabilité des comptes insuffisante jusqu'en 2019 mais en voie d'amélioration.....	63
4.3	La qualité en progrès des rapports d'orientation budgétaire .....	63
<b>5</b>	<b>UNE SITUATION FINANCIERE DIFFICILE .....</b>	<b>64</b>
5.1	L'équilibre d'exploitation très insuffisant pour redresser une situation financière défavorable .....	65
5.1.1	Une capacité d'autofinancement nette devenue négative .....	65
5.1.2	Les produits atones issus de la fiscalité et du FCCT .....	66
5.1.3	La faible croissance des charges de fonctionnement hors transferts de compétences .....	70
5.2	Le recours soutenu à l'emprunt pour financer un programme d'investissement encore à définir .....	73
5.2.1	Un rythme d'investissement devenant financièrement insoutenable.....	73
5.2.2	L'encaissement régulier du FCTVA et la mobilisation massive de cofinancements ...	74
5.2.3	Un recours de plus en plus important à l'endettement qui ne peut pas durer .....	74
5.3	L'urgence d'un pacte financier entre les communes et l'EPT pour dégager de nouvelles perspectives .....	75
<b>ANNEXES</b>	<b>.....</b>	<b>77</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes a examiné les comptes et la gestion de l'établissement public territorial (EPT) Grand Orly Seine Bièvre depuis sa création le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cet EPT, dont le siège est à Vitry-sur-Seine, réunit 24 communes d'une population totale de 700 000 habitants dans les départements du Val-de-Marne et de l'Essonne.

### **La position spécifique des EPT entre les communes et la Métropole du Grand Paris**

Hors Paris, les 11 EPT de la métropole, issus de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), sont des syndicats de coopération intercommunale qui rassemblent au total 131 communes. Ils ont été créés par la fusion voire, pour trois d'entre eux, la substitution aux communautés d'agglomération préexistantes.

Désormais, chaque commune de la métropole est à la fois membre d'un EPT et de la Métropole du Grand Paris (MGP), nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Un échelon institutionnel et administratif supplémentaire a ainsi été instauré. Cette organisation territoriale est unique en France. Dans un référé d'octobre 2017, la Cour des comptes a déjà souligné la complexité résultant de l'appartenance des communes à deux niveaux d'intercommunalité indépendants l'un de l'autre.

Cette complexité est illustrée par les flux financiers, circulaires et peu lisibles, tant pour les contribuables que pour les élus, qui relient les trois niveaux de collectivités. Comme les ressources fiscales du « bloc communal » sont redistribuées entre ces trois niveaux, la MGP verse, à la place des précédentes communautés d'agglomération, les attributions de compensation aux communes qui, à leur tour, versent des fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) aux EPT qui versent une dotation d'équilibre à la MGP.

### **Grand Orly Seine-Bièvre (GOSB) : une intégration intercommunale inachevée**

GOSB est né de la fusion des communautés d'agglomération du Val de Bièvre (CAVB), Seine Amont (CASA) et des Portes de l'Essonne (CALPE), et du rattachement de Viry-Châtillon et de huit communes précédemment « isolées ». De ce fait, son territoire, étiré géographiquement de la petite à la grande couronne, est hétérogène, à la fois résidentiel, industriel et tertiaire avec notamment des activités de service à rayonnement national (marché de Rungis, aéroport d'Orly). Cette diversité socio-économique rend difficile l'émergence d'une vision commune de l'aménagement du territoire de GOSB.

La difficulté pourrait être surmontée par le renforcement de l'intégration intercommunale mais la création de GOSB a eu l'effet inverse. Sa gouvernance est assurée en référence à la notion de « coopérative des villes » : en plus de leur représentation au sein du bureau et du conseil territorial, les communes ont un poids très important par l'intermédiaire de la conférence des maires qui, loin d'être une instance informelle, exerce un véritable pouvoir de décision.

Les compétences de GOSB sont d'abord centrées sur l'aménagement et les services urbains. De fait, cependant, rares sont celles qu'il exerce sur l'ensemble de son territoire. La reconnaissance de l'intérêt territorial, qui conditionne le transfert de la gestion de services ou d'équipements publics (action sociale, sports, culture), varie selon les communes. Les différences héritées des anciennes communautés d'agglomération restent prégnantes.

Pour exercer ses compétences, GOSB bénéficie de mises à disposition d'agents communaux. Cependant, les conventions conclues prévoient que les maires conservent l'autorité hiérarchique mais aussi l'autorité fonctionnelle. Ils continuent ainsi d'organiser le travail de leurs services malgré les transferts de compétence à GOSB.

Un projet de territoire a néanmoins émergé trois ans après la création de GOSB. Il s'est traduit, début 2021, par le lancement d'une procédure de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Pour le moment, toutefois, la compétence « urbanisme » reste une prérogative communale. GOSB se limite à réaliser des modifications des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes à la demande de ces dernières.

En ce qui concerne sa compétence « aménagement », GOSB a réalisé dans les délais tous les transferts des opérations communales. Cependant, les communes conservent une place prépondérante dans les décisions sur la conduite de ces opérations d'aménagement. Dans la pratique, GOSB doit prendre en charge un éventuel déficit sur une opération en recourant à l'emprunt et en reportant l'annuité correspondante sur le FCCT versé par la commune concernée. De même, sur les nouvelles opérations d'aménagement, la procédure de dévolution des concessions reste à la main des communes.

En matière de logement, le rattachement à GOSB des offices publics de l'habitat, exigé par la loi, n'est que partiel et les communes conservent sur ce plan des moyens d'action importants.

### **Une situation de dépendance budgétaire à l'égard des communes**

Par rapport aux communautés d'agglomération qui l'ont précédé, GOSB supporte des charges annuelles supplémentaires dues à l'augmentation sensible en 2015 des attributions de compensation versées aux communes (+ 21 M€) et à l'alourdissement de sa contribution au fonds de péréquation financière (+ 2,1 M€) en contrepartie de l'allègement de celle des communes.

Pour faire face à ses charges, il dispose de recettes fiscales faibles et peu évolutives, qui lui donnent peu marges de manœuvre. De même, le FCCT versé par les communes, qui constitue l'essentiel de ses produits de gestion, progresse lentement (de 121,4 M€ en 2016 à 122,5 M€ en 2019).

Surtout, chaque année, GOSB doit justifier à l'euro près le FCCT demandé à chaque commune en fonction de ses dépenses afférentes à la gestion des services et équipements transférés. Le montant définitif lui est versé avec un an de décalage. Les modalités de calcul du FCCT sont complexes, peu favorables à l'intégration intercommunale et dépourvues de dimension pluriannuelle. GOSB n'est pas encore doté d'un pacte fiscal et financier pluriannuel.

### **L'organisation administrative en cours d'adaptation**

Depuis 2016, la gestion de GOSB reste toujours marquée par la diversité des héritages administratifs, comptables et financiers des collectivités, communautés d'agglomération et communes « isolées », dont il procède.

Pour se structurer, GOSB a accru ses effectifs de 57 postes en plus des emplois nécessités par les seuls transferts de compétences des communes (263). La centralisation des services support (direction générale, finances, ressources humaines, systèmes d'information) au sein d'un bâtiment unique à Orly est une première étape pour unifier son administration même si ce regroupement immobilier s'avère coûteux.

L'harmonisation de la gestion des ressources humaines reste à poursuivre en ce qui concerne le temps de travail des agents et leurs régimes indemnitaires.

### **La fiabilité des comptes et l'information budgétaire insuffisantes**

L'organisation de la fonction financière est en cours d'amélioration grâce au recours à une assistance extérieure. Le délai global de paiement s'est également amélioré.

Toutefois, GOSB n'a encore qu'une connaissance lacunaire de son patrimoine. Il minore ses dotations aux amortissements. Les restes à réaliser en recettes et les rattachements de produits et charges sont anormalement élevés, ainsi que le volume des recettes en attente de régularisation. Les dotations aux provisions sont insuffisantes, ne couvrant que partiellement les risques. Au total, les comptes de GOSB ne paraissent pas réguliers et suffisamment fiables, malgré les améliorations notables lors des derniers exercices.

### **Une situation financière difficile**

GOSB a réussi à contenir l'évolution de ses charges à caractère général et de ses charges de personnel à partir de 2018. Cependant, ses produits de fonctionnement restent insuffisants. Même si elle a apparemment progressé, sa capacité d'autofinancement brute restait faible en 2019.

Sa capacité d'autofinancement nette était nulle en 2019 et négative en 2020 (- 2 M€). La situation s'est dégradée en 2020 en raison notamment de dotations aux amortissements plus réalistes et des charges exceptionnelles résultant de la crise sanitaire.

Outre l'héritage des collectivités locales dont il procède, GOSB a fortement alourdi son endettement, notamment en 2019 et 2020, en raison d'investissements soutenus (44 M€ par an). Dans ces conditions, le financement de son plan pluriannuel d'investissement 2020-2025 ne paraît pas réaliste.

Sans attendre une éventuelle réforme institutionnelle des EPT, GOSB doit réexaminer la programmation de ses investissements et surtout leurs modalités de financement. Il doit engager sans tarder la révision du FCCT dû par les communes afin de rétablir un autofinancement suffisant et d'améliorer sa capacité de désendettement. Les efforts sur les charges à caractère général et les charges de personnel doivent être maintenus.

Ce retour à un équilibre budgétaire pérenne doit être négocié à l'échelle des 24 communes. Il dépend d'abord d'une vision partagée et renouvelée du FCCT. L'urgence est grande au regard de la perte annoncée de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

## **RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE**

*La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.*

### **Les recommandations de régularité :**

---

Recommandation régularité 1 : Définir les critères de modulation du complément indemnitaire annuel (CIA) et le verser aux agents éligibles. .... 52

Recommandation régularité 2 : Conformer les annexes budgétaires du budget primitif et du compte administratif à la réalité des engagements reçus ou donnés..... 63

Recommandation régularité 3 : Intégrer dans les états annexes A.7.2.1 et A.7.2.2 du budget primitif et du compte administratif, les amortissements des investissements du service de collecte et d'enlèvement des ordures ménagères. .... 68

---

### **Les recommandations de performance :**

---

Recommandation performance 1 : Revoir les paramètres de calcul du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) versé par les communes afin de le rendre plus transparent et compatible avec le retour de GOSB à un équilibre budgétaire pérenne. .... 37

Recommandation performance 2 : Évaluer et provisionner le préjudice financier lié aux transferts des contentieux relatifs aux Zac Locarno et Cœur de Ville à l'Haÿ-les-Roses. .... 45

Recommandation performance 3 : Harmoniser le régime du temps de travail au sein des services de GOSB sur la base légale de 1 607 heures de travail par an. .... 51

---

## **PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de l'établissement public territorial Grand Orly Seine-Bièvre pour les exercices 2016 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles sont 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.

Le délibéré sur le rapport d'observations provisoires s'est tenu le 15 mars 2021.

Par courrier en date du 11 juin 2021, le rapport d'observations provisoires a été adressé au président de l'établissement public territorial Grand-Orly Seine-Bièvre (EPT GOSB). Des extraits ont également été adressés le même jour aux maires des communes de Chevilly-Larue, Rungis, Thiais et Orly, au président de la Métropole du Grand Paris, au président de la Société Immobilière Paris Sud-Est (SEMISE) et au président du Syndicat Mixte de la Cité de la Gastronomie.

Par courrier en date du 8 septembre 2021 enregistré au greffe de la chambre le 13 septembre 2021, M. Michel Leprêtre, président de GOSB, a présenté ses réponses aux observations provisoires de la chambre.

L'ordonnateur a été informé du changement de rapporteur par courrier du 15 février 2022.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives qui s'est tenu le 23 février 2022, sous la présidence de M. Martin, président de la chambre régionale des comptes Île-de-France, MM. Stephan, Luprich, Daurenjou et Prioleaud, présidents de section, MM. Sentenac, Thiebaud, Crosnier de Briant, Defaud et Calviac, premiers conseillers, et M. Martin-Bouyer, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Defaud, premier conseiller ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure financière.

Madame Nivore, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse de l'établissement public territorial au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 12 avril 2022, a été reçue par la chambre le 12 mai 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

« 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

## **OBSERVATIONS**

### **1 LA POSITION SPÉCIFIQUE DES EPT ENTRE LES COMMUNES ET LA METROPOLE DU GRAND PARIS**

La Métropole du Grand Paris (MGP), en tant que délimitation territoriale et établissement public de coopération intercommunale, a été créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam). L'année suivante, elle a connu une modification de son architecture institutionnelle en application de la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé). Le ressort de la MGP a été subdivisé en « territoires », organisés administrativement sous la forme d'établissements publics territoriaux (EPT).

Les dispositions législatives relatives aux EPT ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 5219-2 à L. 5219-11. Des évolutions législatives continuent d'intervenir au gré du fonctionnement de la MGP et des EPT<sup>1</sup>.

Cette organisation est unique dans le droit administratif des collectivités locales françaises.

En juillet 2017, dans un référé au Premier ministre sur l'organisation territoriale en Île-de-France<sup>2</sup>, la Cour des Comptes a constaté les faiblesses et la complexité des dispositifs intercommunaux en Île-de-France. Elle a relevé en petite couronne la complexité de l'organisation territoriale reposant sur la création d'une double intercommunalité, celle de la Métropole du Grand Paris et celle des établissements publics territoriaux.

#### **1.1 L'échelon intermédiaire d'une organisation territoriale non pyramidale sur trois niveaux**

Les EPT constituent une forme singulière de coopération intercommunale. En application de la loi, 11 d'entre eux (T2 à T12) sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'un seul tenant et sans enclave, regroupant au moins 300 000 habitants. Ils n'ont pas le statut d'EPCI à fiscalité propre, comme les communautés d'agglomération ou communes sur le reste du territoire national, mais sont assimilés à des « syndicats de communes ». Le territoire T1, qui couvre Paris, constitue un cas à part puisqu'il n'a pas de personnalité juridique et est porté par la Ville de Paris.

Ainsi, les 130 communes situées dans le périmètre de la métropole du Grand Paris sont d'office membres simultanément de deux intercommunalités : l'une à fiscalité propre, la MGP, l'autre « syndicale », l'EPT.

À la différence de ce qui est constaté dans le reste du territoire français et même d'une grande partie de l'Île-de-France, le législateur a institué sur ce territoire métropolitain de sept millions d'habitants un bloc communal à trois niveaux (communes, EPT, MGP) qui n'est pas pyramidal puisque les EPT ne sont pas membres de la MGP. Ailleurs, le bloc communal, tel que défini par la loi NOTRé<sup>3</sup>, comporte deux niveaux : les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres. Avec la région Île-de-France et les départements, le territoire de la métropole est couvert par cinq niveaux d'administration locale.

<sup>1</sup> Voir Annexe n° 1 : Les dispositions législatives successives créant les « territoires de la métropole du Grand Paris ».

<sup>2</sup> Référé du 31 octobre 2017 adressé au Premier Ministre, sur l'organisation territoriale en Île-de-France : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/41275>.

<sup>3</sup> Le principe posé était que toute commune de France Métropolitaine doit être membre d'un EPCI à fiscalité propre.

**Tableau n° 1 : La spécificité du « bloc communal » de la MGP**

	Métropole du Grand Paris	Reste de l'Île-de-France et France
Bloc communal	Commune	Commune
	EPT	EPCI à fiscalité propre (CC, CA, métropole)
	EPCI à fiscalité propre : MGP	

Source : CRC

De plus, les périmètres des EPT n'ont pas été choisis ou négociés par les communes, notamment dans le cadre du schéma régional de coopération intercommunale<sup>4</sup>. Ils ont été imposés par le gouvernement au travers de 11 décrets, tous édictés le 11 décembre 2015, soit moins d'un mois avant l'entrée en vigueur de la loi, le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Une seule contrainte s'imposait au gouvernement : le périmètre des EPT devait inclure intégralement le périmètre des EPCI à fiscalité propre préexistants. Le Conseil d'État a confirmé les prérogatives du gouvernement sur la fixation du périmètre, nonobstant l'avis des communes<sup>5</sup>.

A priori, cette organisation institutionnelle ne garantit pas la cohérence des relations entre les acteurs territoriaux. Les communes ont pour interlocuteurs, d'une part, la MGP et, d'autre part, leur EPT de rattachement. Ces deux échelons sont indépendants l'un de l'autre.

Par ailleurs, le champ des compétences transférées n'est pas stable. L'exercice de certaines compétences métropolitaines est conditionné à l'adoption de documents-cadres tels que, par exemple, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). Ainsi, la compétence « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs tels que définis par la loi du 5 juillet 2000 », c'est-à-dire la compétence relative aux aires d'accueil des gens du voyage, devra être transférée à la MGP lorsque le PMHH sera exécutoire. En l'absence d'adoption du PMHH, elle demeure aux communes ou aux EPT si elle leur a été transférée.

## 1.2 Des compétences analogues mais des ressources inférieures à celles des communautés d'agglomération

Sur les 130 communes regroupées au sein de la MGP, 85 (soit 65 %) étaient membres d'une communauté d'agglomération ou communauté de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>6</sup>. À la différence de ces collectivités auxquelles ils se sont substitués et de la MGP, les EPT ne sont pas des EPCI à fiscalité propre. Ce choix, lourd de conséquences pour l'organisation administrative et financière de la métropole, résulte du principe posé par le gouvernement au moment du vote de la loi NOTRe selon lequel il n'est pas possible pour une commune d'appartenir à deux EPCI à fiscalité propre.

Les EPT ont des compétences qui se rapprochent de celles des communautés d'agglomération. Le tableau suivant compare les « blocs de compétences » des EPT et des communautés d'agglomération (au regard du droit en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Voir le schéma arrêté le 4 mars 2015, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 : <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/content/download/6514/41816/file/04.03.15%20Arrêté%20portant%20SRCl%20n°2015063-0002.pdf>.

<sup>5</sup> Conseil d'État, 26 décembre 2016, « Commune de Neuilly-Plaisance », n° 396963.

<sup>6</sup> Pour une carte des EPCI à Fiscalité propre (FP) dans le périmètre de la MGP, voir <http://www.senat.fr/rap/12-859-1/12-859-12.gif>.

<sup>7</sup> Des lois postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ont confié des compétences obligatoires supplémentaires aux CA et CC : gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations (Gemapi) au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ; maisons de services au public.

**Tableau n° 2 : Comparaison des compétences des EPT et des communautés d'agglomération**

Bloc de compétences	EPT	Com. d'agglomération
Développement économique	@	X
Aménagement de l'espace	X	X (intérêt communautaire)
Équilibre social de l'habitat (ou logement)	X	X
Politique de la ville	X	X
Assainissement	X	O
Eau	X	O
Protection du cadre de vie (déchets ménagers)	X	O
Équipements culturels et sportifs	X (Intérêt territorial)	O (intérêt communautaire)
Aire d'accueil des gens du voyage	-	X
Action sociale d'intérêt intercommunal	X (intérêt territorial)	O (intérêt communautaire)
Voirie / parcs de stationnement	F	O (intérêt communautaire)

*Légende : X : compétence obligatoire ; O : compétence optionnelle parmi les compétences obligatoires ; F : compétence facultative (au-delà des compétences obligatoires) ; @ : pour les EPT issus d'anciennes communautés d'agglomération, et en fonction de l'intérêt métropolitain défini par la MGP.*

*Source : CGCT, chambre régionale des comptes (CRC)*

Les EPT ont dû reprendre non seulement les compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre de droit commun mais aussi des compétences optionnelles, que ceux-ci avaient pu choisir dans une liste comprenant notamment la gestion de l'eau, l'assainissement ou la gestion des équipements sportifs et culturels « d'intérêt intercommunal ».

Les compétences des EPT sont donc de plusieurs natures : des compétences obligatoires, transférées d'office et intégralement par les communes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; des compétences obligatoires soumises à la définition d'un intérêt territorial ; des compétences supplémentaires nouvelles.

La rédaction de l'article L. 5219-5 laisse entendre en effet que les EPT peuvent accueillir des compétences nouvelles librement transférées par les communes. Ils ne sont pas enfermés dans les compétences anciennement exercées par les communautés auxquelles ils succèdent. Le « vade-mecum » relatif à la création des EPT, établi en septembre 2015 par la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, considère que l'article L. 5211-17 du CGCT permet un transfert libre de toute nouvelle compétence aux EPT. En outre, cet article écarte l'application de l'article L. 5212-16 du CGCT, qui organise, pour les syndicats intercommunaux, des transferts de compétence « à la carte » selon les communes.

Les EPT disposent en propre de six compétences obligatoires : l'assainissement, la gestion de l'eau, la gestion des déchets ménagers et assimilés, la politique de la ville, le plan local d'urbanisme et le plan climat air et énergie (article L. 5219-5 du CGCT). Ils les exercent depuis leur création, le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Cependant, la loi a établi une période transitoire de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2017, pour que les EPT puissent stabiliser leurs compétences, notamment par rapport aux anciennes intercommunalités. Ce délai a permis aux représentants des communes dans les EPT de se déterminer sur le champ des compétences de ces derniers. L'objectif initial du législateur était d'aligner par le haut les compétences des EPT par rapport aux anciennes communautés en évitant les restitutions de compétences aux communes.

Le même délai a été donné pour la définition de l'intérêt territorial, notamment pour les compétences relatives aux équipements sportifs et culturels et aussi pour l'action sociale. L'intérêt territorial est délibéré uniquement au niveau de l'EPT (les conseils municipaux n'ont pas à se prononcer) et à la majorité simple.

Enfin, un intérêt territorial a été défini par défaut dans le domaine des opérations d'urbanisme au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (compétence aménagement). En effet, sont devenues « territoriales » toutes les opérations que la Métropole du Grand Paris n'a pas retenues comme relevant de sa compétence (intérêt métropolitain).

Selon les termes de l'article L. 5219-2 du CGCT, les EPT sont « soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes ». Les dispositions des articles L. 5212-1 à L. 5212-34 du CGCT leurs sont applicables. Sur le plan financier, cette assimilation emporte des conséquences substantielles et marque une réelle différence avec les EPCI à fiscalité propre comme les communautés d'agglomération. Le tableau suivant montre les différences concernant la fiscalité économique et les fonds de concours susceptibles d'être versés par les communes.

Il apparaît que, pour assurer son équilibre financier, l'EPT est largement dépendant de ses communes membres à travers le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). Le financement des équipements et services de proximité repose sur les communes via le FCCT alors que, dans une commune d'agglomération, il est couvert notamment par les produits des impôts ménages et de la fiscalité économique.

**Tableau n° 3 : Les principales différences de ressources entre les EPT et les CA**

Ressource	EPT	CA
Fiscalité	CFE (pouvoir de taux), jusqu'au 31/12/2022	CFE (pouvoir de taux), CVAE <sup>8</sup> , lfer <sup>9</sup> , Tascom, taxes foncières (pouvoir de taux), taxe d'habitation
Contribution des communes	Fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), défini par le conseil territorial et alimenté par les communes (cf. <i>infra</i> ).	X
Fonds de concours spécifiques versés par les communes (investissement et fonctionnement)	Interdits Cependant, en fonctionnement, une part du FCCT peut venir financer le coût de l'équipement d'une commune.	Autorisés avec plafond la part communale ne peut être supérieure à la moitié du reste à charge de la CA
Fonds de concours spécifiques versés aux communes (investissement et fonctionnement)	Interdits	Autorisés avec plafond (la part de la CA ne peut être supérieure à la moitié du reste à charge communal)

Source : CRC d'après CGCT et code général des impôts (CGI)

Comme développé plus loin dans le cas de Grand Orly Seine-Bièvre, le FCCT est une recette relativement rigide sur laquelle l'EPT n'a pas de prise directe alors qu'une communauté d'agglomération dispose de recettes fiscales, dont les bases d'imposition sont par nature dynamiques, sur lesquelles elle peut en outre exercer un certain pouvoir de taux. Ainsi, par comparaison avec les communautés d'agglomération, les EPT ont des marges de manœuvre étroites pour ajuster leurs recettes à l'évolution de leurs dépenses. Ils ont pourtant un poids financier comparable à population équivalente.

Le tableau suivant permet de comparer l'EPT GOSB avec les EPCI à fiscalité propre de plus de 300 000 habitants (minimum pour un EPT). La comparaison repose, d'un côté, sur les comptes de gestion de GOSB en 2018 et, de l'autre, sur les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Il en ressort que GOSB a des dépenses de fonctionnement par habitant qui sont proches de la moyenne des métropoles et des communautés urbaines de plus de 300 000 habitants. En revanche, ses recettes de fonctionnement sont nettement inférieures. Par suite, il en va de même de son épargne brute et, plus encore, de son épargne nette.

<sup>8</sup> CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

<sup>9</sup> lfer : Impositions forfaitaires sur les équipements de réseaux.

**Tableau n° 4 : Comparaison des ratios financiers de GOSB et des EPCI à fiscalité propre de plus de 300 000 habitants**

Montant par habitant (2018)	Métropoles et CU > 300 000 hab.	CA > 300 000 hab.	GOSB 2018
Dépenses réelles de fonctionnement	456	299	490
Attributions de compensation + DSC <sup>10</sup> (dans DE <sup>11</sup> pour GOSB)	167	73	220
Recettes réelles de fonctionnement	577	381	266
Épargne brute	121	82	30
Épargne nette	62	39	6
Dépenses d'investissement totales	197	107	60
Dépenses d'équipement	143	77	59
Recettes d'emprunts	52	46	29
Recettes d'investissement (hors emprunt)	78	40	49
R5 : Dette / habitant	582	497	293
Capacité de désendettement (en années)	4,8	6,1	8,4

Source : DGCL « guide budgétaire et financier 2020 » et CA EPT GOSB

### 1.3 Une gouvernance complexe et encore inaboutie

Selon sa charte de gouvernance, l'EPT GOSB se définit comme « une coopérative de villes », « recherchant le respect du fait et de l'histoire communale et la vision pluraliste des projets communs ». Cette formule est reprise chaque année dans son rapport d'activité. La chambre souligne pourtant que l'intérêt territorial est par nature amené à dépasser et transcender les intérêts communaux particuliers. La définition de l'EPT comme « coopérative des villes », retenue par la charte de gouvernance, est peu favorable à son émergence.

Les EPT disposent d'un organe délibérant, le conseil territorial, qui peut déléguer une partie de ses prérogatives au bureau ou au président. GOSB a aussi créé, dès 2016, une « conférence des maires » qui tient une place prépondérante dans le processus décisionnel, en recherchant le consensus politique le plus large possible sur les sujets qui sont ensuite soumis au vote formel du conseil territorial.

#### 1.3.1 Le fonctionnement complexe des instances délibératives

La composition du conseil territorial est fixée par l'article L. 5219-9-1 du CGCT, renvoyant à des dispositions relatives aux communautés de communes et d'agglomération (articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du CGCT), et non aux syndicats de communes.

Une période transitoire a été définie par l'article L. 5219-2 du fait de la création des EPT en cours de mandat municipal, de 2016 à 2020. En application de ces règles, le conseil territorial a d'abord compté 92 délégués, puis 102 depuis les dernières élections municipales. En 2020, les délégués ont été élus par chaque conseil municipal selon la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne. Le nombre de délégués par commune dépend de la population communale, sans lui être proportionnel. Chaque commune doit avoir au moins un représentant. Les conseillers métropolitains, fléchés sur les listes des élections municipales, sont automatiquement membres du conseil territorial.

Le nombre de vice-présidents ne peut dépasser 15 ni être supérieur à 20 % de l'effectif du conseil territorial. Néanmoins, une règle prévue pour les syndicats de communes permet, si la majorité des deux tiers des conseillers territoriaux le décident, de déroger à ce plafond sans toutefois dépasser 30 % de l'effectif du conseil territorial.

<sup>10</sup> DSC : Dotations de solidarité communautaire.

<sup>11</sup> DE : Dotations d'équilibre.

Le nombre de membres du bureau est défini librement par le conseil territorial. Siègent, outre le président et les vice-présidents, autant de conseillers territoriaux que le conseil le souhaite. Chaque commune a disposé d'un siège au bureau ou d'une vice-présidence, en 2016 comme en 2020. Le tableau suivant récapitule la composition des instances décisionnelles de GOSB :

**Tableau n° 5 : Composition des instances territoriales entre 2016 et 2020**

	2016	2020	Écart
Conseillers territoriaux	92	102	+ 10
Vice-présidents	18	20	+ 2
Autres membres du bureau	6	4	- 2
Nombre de maires membres du bureau	12	13	+ 1
Nombre de maires vice-présidents	10	12	+ 2

Source : CGCT, délibérations de l'EPT

Cette composition des instances est de nature à rendre GOSB relativement autonome à l'égard de ses communes membres. Ainsi, depuis 2016, son président n'est pas maire ou adjoint de l'une des communes (Michel Leprêtre est conseiller municipal de Vitry-sur-Seine, plus grande commune de l'EPT). En outre, depuis 2020 comme 2016, les maires des communes ne sont pas forcément vice-présidents de GOSB. Seulement la moitié d'entre eux sont vice-présidents. Tous ne sont pas non plus membres du bureau, même si chaque commune est représentée au sein de celui-ci.

La moitié des membres de l'exécutif de GOSB sont conseillers métropolitains, deux sont vice-présidents de la MGP.

Le bureau territorial et le président disposent de délégations relativement limitées même si elles ont été élargies lors du renouvellement des instances de l'EPT en 2020. De ce fait, le conseil territorial se prononce sur de très nombreux sujets. Pourtant, les attributions du conseil susceptibles d'être déléguées à l'exécutif sont nombreuses (article L. 5211-10 du CGCT).

La place tenue par la conférence des maires limite la marge d'autonomie de GOSB par rapport aux communes.

### 1.3.2 La référence à la « coopérative des villes »

Selon la charte de gouvernance adoptée à la majorité lors du conseil territorial du 12 avril 2016, GOSB est une « coopérative des villes » dans laquelle les élus marquent leur « attachement profond à l'échelon communal ». Il doit se faire « le relais des actions menées dans les communes et en respectant chaque commune ». La charte insiste sur « la place des maires ». Afin d'échanger et d'arbitrer autour des questions stratégiques, elle prévoit la création d'une conférence des maires définie comme « le lieu privilégié des décisions partagées » et qui entérine le rôle prépondérant des maires dans la gouvernance de l'EPT.

La conférence des maires s'inscrit désormais dans les dispositions de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite loi « engagement et proximité »), qui a complété ainsi l'article L. 5219-2 du CGCT : « dans chaque établissement public territorial est créée une conférence des maires régie par l'article L. 5211-11-3 du CGCT ». Cette loi prévoit que la conférence des maires n'a pas à être créée si tous les maires des communes sont membres du bureau, ce qui n'est pas le cas de GOSB, par conséquent fondé à se doter de cette instance.

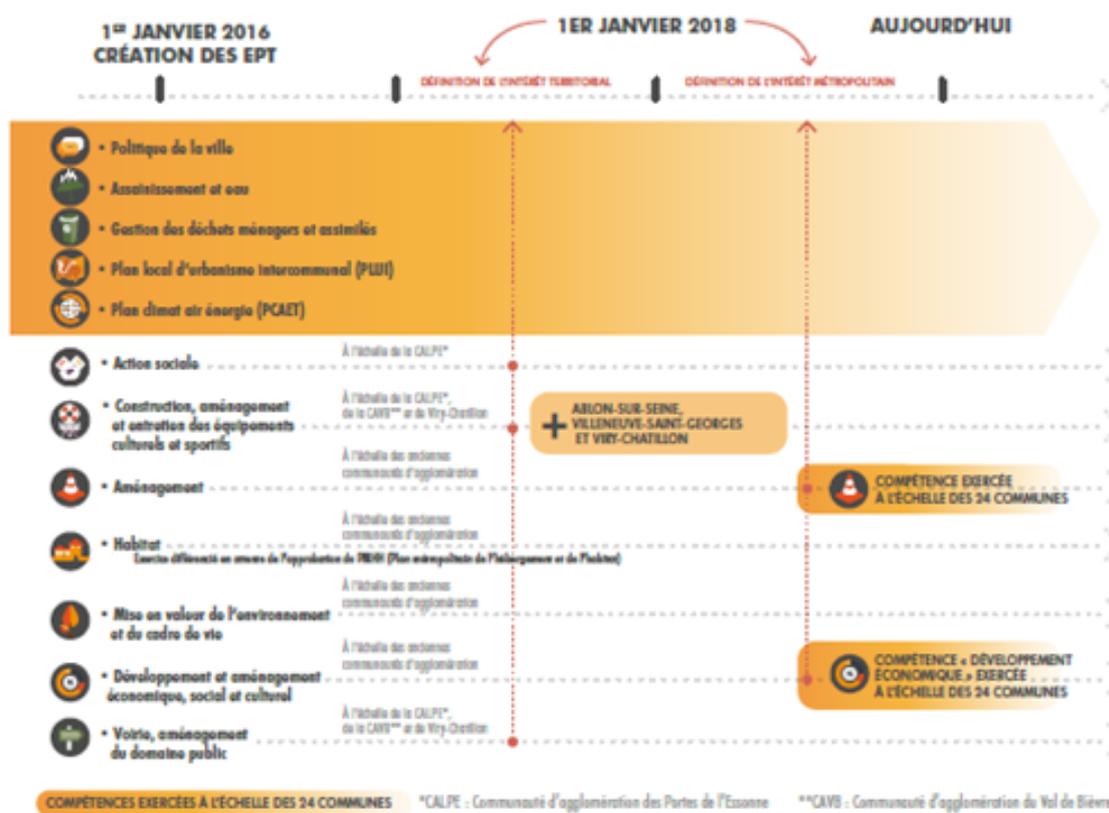
Une nouvelle charte de gouvernance, délibérée le 26 janvier 2021, avec un nouveau règlement intérieur, réaffirme la notion de « coopérative des villes » comme fondement de l'esprit de GOSB. La conférence des maires y est définie à cette occasion comme « le lieu privilégié pour la construction des décisions partagées, pour la validation des grandes orientations stratégiques et notamment des choix financiers ». Ce choix n'est pas conforme au rôle consultatif confié à cette instance par l'article L. 5219-2 du CGCT.

## 1.4 Grand Orly Seine-Bièvre : une définition étroite de l'intérêt territorial

Les compétences de GOSB, transférées directement par ses communes membres ou reprises des EPCI préexistants, sont variables selon les communes et très largement choisies en fonction de leurs propres intérêts. Antérieurement déjà, le degré d'intégration intercommunale des EPCI n'était pas le même. La communauté d'agglomération Les Portes de l'Essonne (CALPE) et la CAVB s'étaient vu transférer par leurs communes membres de nombreuses compétences. Au contraire, la CASA exerçait les compétences obligatoires minimales d'une communauté d'agglomération : politique de la ville, développement économique, emploi et renouvellement urbain (Choisy-le-Roi).

L'interprétation par GOSB des opérations de transferts de compétence transparaît bien dans le schéma qui figure dans son rapport d'activité. L'approche est quasiment « à la carte ».

**Schéma n° 1 : Exercice diversifié des compétences de l'EPT GOSB vues par l'EPT**



Source : rapport annuel d'activité de l'EPT, juillet 2020

Après cinq années de fonctionnement et trois exercices budgétaires sur un champ de compétence stabilisé, il est possible d'examiner l'exercice effectif des compétences de GOSB. Il apparaît que peu d'entre elles sont exercées sur le territoire des 24 communes membres. Ainsi, GOSB prend en charge la voirie de seulement 13 communes sur 24, soit celles de 2 anciennes communautés d'agglomération et de Viry-Châtillon.

L'EPT gère 9 piscines et centres aquatiques dans 8 communes (sur 20 présents sur son territoire), 12 conservatoires dans 10 communes (sur 20 au total), 15 médiathèques et ludothèques dans 8 communes (toutes au sud du territoire), 9 théâtres et cinémas dans 5 villes et 9 autres équipements culturels divers, ainsi qu'une patinoire à Viry-Châtillon (la seule du territoire).

Il ne dispose pas de son propre service de l'urbanisme et se repose sur ceux des communes. Il a néanmoins délibéré le 26 janvier 2021 pour engager l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

L'intensité de l'exercice des compétences territoriales peut être analysée à partir du registre des délibérations du conseil territorial et du bureau territorial (à jour au 15 décembre 2020).

#### **1.4.1 L'exercice des compétences obligatoires sur la totalité du territoire**

La compétence « politique de la ville », dont GOSB considère qu'elle doit être « co-construite » avec les communes, est exercée à l'échelle du territoire avec des enjeux financiers très importants dans les années à venir.

En matière de collecte et de traitement des déchets ménagers, la compétence sera bien exercée à l'échelle territoriale à compter de l'année 2021. Néanmoins, après une période transitoire de 5 ans, prévue par la loi pour développer une compétence territoriale, une nouvelle période transitoire, liée à l'harmonisation des taux par zone, s'engage pour 10 ans.

L'assainissement a été effectivement transféré avec toutefois des modalités de gestion adaptées aux situations dont GOSB a hérité.

Quant à la gestion de l'eau, GOSB exerçait sa compétence en la déléguant, soit au syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif), soit à des concessionnaires privés, soit à une régie intercommunale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les pratiques antérieures des communes ou des EPCI qu'il a remplacés ont été conservées dans un premier temps. De ce fait, GOSB n'était pas doté d'un budget spécifique relatif à la gestion de l'eau qui, de nature industrielle et commerciale, doit être financée par les seuls usagers. Mais il a engagé une réflexion sur l'optimisation du service à l'échelle territoriale. Lors d'un comité territorial du 23 décembre 2020, GOSB a manifesté sa volonté de quitter le Sedif, créé un nouveau budget annexe à cette fin et statué en 2021 sur les modalités d'exercice de sa compétence « eau » pour les cinq délégations de service public (DSP) dont certaines s'achèvent (avenant n° 3 au contrat de DSP de Valenton, adopté le 23 juin 2020). À cette occasion, une structure de préfiguration de gestion de l'eau pour neuf communes a été créée.

#### **1.4.2 La définition de « l'intérêt territorial » selon les intérêts des communes**

De manière générale, le conseil territorial d'un EPT est amené à se prononcer sur la définition d'un intérêt territorial pour trois types de compétences :

- la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs ;
- l'action sociale ;
- les compétences héritées des anciens EPCI à fiscalité propre, qui étaient soumises à la définition d'un intérêt communautaire : pour GOSB, tel est le cas de la voirie du fait des compétences héritées de la CAVB, de la CALE et de la CALPE.

Ces intérêts territoriaux ont été définis par quatre délibérations du 7 novembre 2017, organisées de la même manière :

- le constat de l'existant intercommunal, géré depuis sa création par GOSB, pour le confirmer à l'échelle territoriale ;
- un essai de définition de l'intérêt territorial, notamment pour motiver l'élargissement des équipements ou voirie transférés ;
- une liste exhaustive, équipement par équipement, de ceux qui relèvent du niveau territorial : généralement les équipements gérés antérieurement par les communautés d'agglomération.

Les délibérations mettent en exergue le principe de « coopérative des villes » en précisant la prééminence de la compétence communale pour gérer les services publics.

Pour les équipements sportifs et les équipements culturels, une extension des transferts a été effectuée pour la commune de Viry-Châtillon. Dans ce cas, GOSB a repris les équipements transférés à la CALE mais aussi quatre autres équipements communaux (deux médiathèques, une ludothèque, un conservatoire). À Villeneuve-Saint-Georges, le transfert s'est fait à la demande de la commune (qui était auparavant une « commune isolée »). La médiathèque d'Ablon-sur-Seine a été transférée à GOSB le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

GOSB motive le transfert de ces équipements par leur « mise en réseau » avec des équipements déjà transférés dans l'objectif de développer des schémas de pratiques sportives ou culturelles.

Les cartes de l'annexe n° 2 indiquent les différentes implantations des équipements « territoriaux », notamment les 54 équipements sportifs et culturels. Il convient de relever l'absence d'équipements « d'intérêt territorial » à Vitry-sur-Seine (90 000 habitants), Ivry-sur-Seine, Thiais ou Rungis. Pourtant, une nouvelle piscine était en construction à Vitry (sous maîtrise d'ouvrage communale), qui dispose par ailleurs d'une école d'arts vivants et plastiques. Ces équipements seraient pourtant de nature, selon la logique de la délibération du 7 novembre 2017 (p.4), à être mis en réseau avec les équipements territoriaux les plus proches et à incarner la notion de bassin de vie évoquée dans différentes délibérations.

En matière sportive, la compétence se limite aux piscines et à une patinoire. Il n'est aucunement fait mention des gymnases. Il existe cependant dans le territoire des gymnases qui ont un rayonnement extra-communal. En effet, à Fresnes, le gymnase Frédéric Mistral est géré par un « vieux » syndicat intercommunal (pour les études du second degré du district de l'Haÿ-les-Roses, qui a également construit un lycée, normalement transféré à la Région) composé des communes de Fresnes, Chevilly-Larue, L'Haÿ-les-Roses et Cachan.

Le tableau suivant montre, pour les équipements sportifs, les différences de gestion et la prédominance d'équipements communaux.

La prise de compétence de GOSB en matière de conservatoires d'enseignement de la musique, de la danse et du théâtre est incomplète à l'échelle du territoire : huit conservatoires n'ont pas été transférés, notamment celui de Vitry-sur-Seine.

En matière d'action sociale, la définition de l'intérêt territorial est limitée. Il ne porte que sur la reprise du conseil local d'information et de coordination (CLIC) gérontologique des Portes de l'Essonne, qui relevait précédemment de la CALPE. La compétence des CLIC relève depuis 2005 des conseils départementaux et les communes ou EPCI peuvent participer à leur financement. Sur le territoire de GOSB, il existe deux autres CLIC, gérés directement par le conseil départemental du Val-de-Marne (Chevilly-Larue et Vitry-sur-Seine). La question de la poursuite du financement de ce CLIC à l'échelon territorial peut se poser au-delà de 2020 du fait de l'extinction de dispositions transitoires de 15 ans.

**Tableau n° 6 : Les équipements sportifs par commune et gestion communale**

Les Equipements	hab	Piscine	Gymnase	Salle sport ou omnisports	Dojo	Piste athlétisme	Stade	Pétanque	Tennis	Patinoire		
<b>Les villes</b>												
Ablon Sur Seine	5 388	0	1	2	1	1	1		5		11	11
Arcueil	19 746	0	4	4	2	1	2	1	4		18	18
Athis-Mons	30 094	1	4	2		1	3	1			11	12
Cachan	29 462	1	3	2		1	1	1	4		12	13
Chevilly-Larue	18 894	1	4	2	1	1	2		10		21	21
Choisy-Le-Roi	42 769	1	6	1	1	1	2	1	6		19	19
Fresnes	26 645	1	8		1	1	3	1	10		24	25
Gentilly	16 427	0	3	3	3		1	1	2		13	13
Ivry-Sur-Seine	58 933	1	7	5	1		4		9		27	27
Juvisy-Sur-Orge	15 545	1	2	1			2	1	3		9	10
Kremlin-Bicêtre	25 853	1	1	2	1	1	1				6	7
L'Haÿ-Les-Roses	31 201	1	5		1	1	2		9		18	19
Morangis	12 456	0	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC		0	0
Orly	22 377	1	5		1		3	3	4		17	17
Paray-Vieille-Poste	7 290	0	3	2	1		2				8	8
Rungis	5 621	0	1	3	1	1	1	1			8	8
Savigny-Sur-Orge	37 206	0	NC	4	1	2	3		10		20	20
Thiais	29 280	1	6	1	1	1	2		2		14	14
Valenton	12 819	0	5		1		2				8	8
Villejuif	57 184	1	5	5	1	1	2	1			15	16
Villeeneuve-Le-Roi	20 481	1	4	1	1	1	2	3	3		16	16
Villeeneuve-Saint-George	32 575	1	5		1		3				10	10
Viry-Chatillon	31 132	1	3	5	1	1	2	1	9	1	23	24
Vitry-sur-Seine	90 075	3	12	3	1	5	4	1	6	1	36	36
<b>Total</b>	<b>679 463</b>										<b>364</b>	<b>372</b>
gestion communale		11	96	48	23	21	50	17	96	1	363	
gestion ex EPCI		7	0	0	0	0	0	0	0	1	8	
gestion syndicat		0	5	0	0	0	0	0	0	0	3	
<b>Total</b>		<b>18</b>	<b>97</b>	<b>48</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>50</b>	<b>17</b>	<b>96</b>	<b>2</b>	<b>372</b>	

Source : INSEE, populations légales 2013 (municipales) en vigueur au 01/01/2016

Gymnases collèges gérés par SIESCSD

*Recensement des équipements sportifs du territoire et type de gestion. Source : Compétences "équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial" ; Séminaire du 1er juillet 2016*

Enfin, en matière de voirie territoriale, « considérant la volonté politique de maintenir en l'état de gestion à l'échelle territoriale les voiries transférées antérieurement » (délibération n° 2017-11-07-806 du conseil territorial du 7 novembre 2017), et « l'absence de définition d'un intérêt communautaire homogène l'échelle du territoire et parmi les anciennes communautés d'agglomération » (ibid.), GOSB a seulement repris les compétences des ex-EPCI. Toutefois, pour les voiries maintenues à l'échelon territorial, le champ de compétence de GOSB est défini de manière plutôt extensive : non seulement la voie et ses dépendances (trottoirs) mais aussi « l'éclairage public », la « signalisation lumineuse tricolore » (feux), la « signalisation horizontale et verticale » (marquages au sol et panneaux) et « les mobiliers urbains ». GOSB fait valoir ici qu'il « définit son intervention de façon extensive » afin de rechercher « la cohérence et l'efficacité dans l'exercice de sa compétence » et affirme son intention d'approfondir progressivement le champ de celle-ci.

Concrètement, la compétence « voirie » s'exerce sur une moitié (13 sur 24) des communes de GOSB<sup>12</sup>. Néanmoins, en l'absence de liste des voies concernées, toutes les voies communales sont devenues d'intérêt territorial. Cette absence de liste a d'ailleurs conduit les services de la préfecture, en janvier 2018, à solliciter de GOSB un complément d'information. Le conseil territorial a donc adopté le 26 juin 2018 une délibération établissant la liste des voies transférées, remplacée par une délibération du 21 décembre 2019, car elle comprenait des voies publiques mais aussi des voies privées et omettait les voies départementales en superposition de gestion. La délibération de 2019 est plus précise.

<sup>12</sup> Arcueil, Athis-Mons, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Haÿ-les-Roses, Juvisy-sur-Orge, Le Kremlin-Bicêtre, Morangis, Paray-Vieille-Poste, Savigny-sur-Orge, Villejuif et Viry-Châtillon.

Afin d'améliorer la connaissance du terrain, GOSB indique avoir entamé les démarches suivantes :

- Le système d'information géographique en cours d'enrichissement vise en particulier à reporter sur une cartographie les relevés réalisés par les agents sur le terrain ainsi que le récolement des différents ouvrages et réseaux (assainissement, voirie, éclairage public, signalisation tricolore). GOSB s'est également engagé dans le projet « corps de rue simplifié » avec des partenaires institutionnels et privés, qui devrait permettre à terme d'avoir une bonne connaissance des réseaux concessionnaires.
- En matière d'éclairage public, un recensement des points lumineux a été réalisé en 2021 et présenté à chacun des 13 maires concernés par ce champ de compétence. Ce recensement a mis en évidence l'état de ce patrimoine et une première priorisation des travaux, en préalable au renouvellement des marchés d'éclairage public pour 2023.
- Concernant l'assainissement, le schéma directeur a été lancé en 2021 dans le but de disposer d'une meilleure connaissance des réseaux et de leur état, et d'établir en regard le programme pluriannuel d'investissement actualisé pour ce secteur.
- À la suite du recensement en 2018 des ouvrages d'art, le lancement d'un nouveau marché est programmé pour début 2022, il concernera des prestations d'auscultation, de surveillance, de diagnostics préalables et de préconisation de travaux.

### **1.4.3 L'intérêt territorial défini à partir de l'intérêt métropolitain**

Deux compétences sont d'intérêt territorial de droit sauf si elles relèvent de la MGP - qui devait définir son intérêt métropolitain avant le 31 décembre 2017 : le développement économique et l'aménagement. La MGP a délibéré le 8 décembre 2017 sur ces deux sujets.

En matière de développement économique, la délibération de la MGP renvoyait l'exercice de la compétence après l'adoption du schéma de cohérence territoriale et de « programmes stratégiques ». Les communes conservaient donc amplement leurs compétences et les EPT celles des anciens EPCI à fiscalité propre. La MGP a adopté ce schéma de cohérence territoriale le 24 janvier 2022 et les EPT devront en tenir compte. En outre, les interventions économiques doivent être conformes aux orientations définies par le conseil régional au sein du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII). Ainsi, les EPT interviennent sous réserve des compétences des communes, de la MGP et de la région et en articulation avec les schémas d'un niveau supérieur.

GOSB indique avoir, dès sa création, défini et engagé la mise en œuvre de sa stratégie en faveur du développement économique et de l'emploi en se positionnant sur des enjeux stratégiques (territoire productif, TIGA, GPEC-T, domaines d'activités stratégiques, clauses d'insertion dans les marchés de travaux du territoire, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales, etc.). Une nouvelle feuille de route pour la période 2021-2025 était en cours de validation selon l'établissement. Elle s'inscrit dans les orientations et exigences du projet de territoire de GOSB, notamment en matière de transition écologique, de développement de l'activité industrielle, et engage de nouvelles réflexions.

Par délibération du 8 décembre 2017, la MGP s'est donné une compétence exclusive dans deux domaines : « la coordination, l'animation, le soutien et l'accompagnement à la préservation des tissus artisanaux et commerciaux des communes membres » ; « la coordination, l'animation, le soutien et l'accompagnement au maintien ou à l'installation de nouvelles implantations d'activités industrielles ou activités innovantes, à l'exclusion de toute aide directe ». Aussi, les actions de soutien aux commerçants et artisans comme, par exemple, le versement d'une subvention à une association de commerçants, le financement d'emplois de « managers de centre-ville » ou d'« agences de développement économique » opérant pour la recherche d'activités industrielles ou innovantes ne peuvent pas relever des EPT ou des communes mais directement et uniquement de la MGP.

GOSB a pris une centaine de délibérations dans le domaine du « développement économique » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Toutes respectent les frontières métropolitaines. La plupart prévoient un soutien au développement économique dans le prolongement des politiques de la ville et/ou de l'économie sociale et solidaire (soutien à des « boutiques de gestion », par exemple).

Pour l'aménagement, la MGP a défini sa compétence pour l'avenir à l'exception d'une zone d'aménagement concertée (Zac) existante (Zac des Docks, à Saint-Ouen, sur le territoire de l'EPT Plaine Commune). Parmi les opérations identifiées sur le territoire de GOSB, figure l'aménagement du secteur de Pont de Rungis, « proposé par la commune de Thiais ». À ce stade, la MGP n'a pas délibéré pour rendre cette opération d'intérêt métropolitain. GOSB n'a pas présenté le dossier à la MGP. En revanche, il a délibéré les 13 février et 18 décembre 2018 pour fixer les modalités d'exercice de sa compétence et lister les opérations d'aménagement de son ressort. En conséquence, toutes les opérations conduites par les communes, mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, sont devenues territoriales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

#### **1.4.4 Les transferts obligatoires de compétences de l'EPT vers la MGP**

La définition de l'intérêt métropolitain, par délibérations de la MGP du 8 décembre 2017, s'est traduite, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, par des ajustements financiers entre les communes et la MGP. En effet, les compétences prises par la MGP sont financées par la diminution des attributions de compensation versées aux communes.

Ses compétences obligatoires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 concernent les nuisances sonores, le patrimoine naturel et paysager, la gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations (Gemapi). Avant cette date, elles étaient exercées soit par les communes, soit par les anciennes communautés d'agglomération.

Concrètement, pour GOSB, ces transferts de compétence se sont traduits par des flux financiers, sans transfert d'équipement ou de personnels.

Pour l'exercice de ces compétences, la MGP a affecté des charges indirectes (frais de structure) à hauteur de 2,9 % de la charge directe transférée. Ce taux n'est pas appliqué si la compétence est déléguée à un syndicat intercommunal auquel adhère la MGP.

#### **1.4.5 La restitution de compétences aux communes, plutôt marginale et à leur demande**

Lors de la définition de l'intérêt territorial, quelques compétences ont été restituées aux communes au motif qu'elles ne relevaient pas de l'intérêt territorial ou métropolitain. Ainsi, en matière de « construction, aménagement et entretien des voiries », GOSB a restitué la propriété des espaces publics et la gestion des espaces verts à la ville de Viry-Châtillon (transférés initialement à CALE). Bien qu'apparemment marginale, cette restitution est sensible financièrement. Le retour de charges à la commune est estimé de 4 M€, venant diminution de son FCCT. Par ailleurs, la délibération du 19 décembre 2017 a restitué la propriété du pôle gare et du marché alimentaire de Juvisy-sur-Orge au motif que la compétence « propriété n'était pas une compétence territoriale ».

#### **1.4.6 La « Cité de la Gastronomie » de Paris-Rungis : un projet complexe qui devrait plutôt relever de l'intérêt métropolitain**

Une délibération de GOSB, à la frontière de l'aménagement et du développement économique, montre que les lignes de partage entre l'intérêt territorial, l'intérêt métropolitain et la clause générale de compétence des communes sont floues. Lors du conseil territorial du 26 mars 2019, GOSB a entériné son adhésion au syndicat mixte ouvert « de la Cité de la Gastronomie Paris-Rungis et de son quartier », créé en 2016, pour mener des études sur la faisabilité du projet et conduire sa réalisation : acquérir les emprises foncières nécessaires, conclure un contrat de concession pour la construction et la gestion de cette cité, « contribuer à l'animation du projet auprès de la population francilienne et des acteurs du monde économique par des actions culturelles et éducatives ».

Le syndicat mixte présente le projet de la manière suivante : « Nouvel équipement au sein d'un quartier animé de 7 hectares, la Cité de la gastronomie Paris-Rungis ouvrira ses portes en 2024 à proximité du Marché international (MIN) de Rungis. Lieu culturel, créatif et convivial, la Cité valorise une alimentation durable et une gastronomie responsable autour de la pratique sociale et festive du repas ».

Il a pour membres GOSB et quatre de ses communes<sup>13</sup> ainsi que la MGP. Selon GOSB, son adhésion aux côtés de la MGP est justifiée par sa compétence en matière d'action de développement économique, la MGP étant compétente pour sa part pour l'action de « construction, aménagement, entretien et fonctionnement de grands équipements culturels et sportifs ».

Le projet comprend une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il a « *pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, [...] 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* ». Il a pris du retard en raison de la crise sanitaire. Début janvier 2021, le syndicat mixte a annoncé mettre fin à la procédure de consultation en vue de l'attribution d'un contrat de concession pour la réalisation et l'exploitation de la Cité de la Gastronomie.

Le marché de Rungis a un rayonnement au moins métropolitain en tant que « marché d'intérêt national » (MIN). Dès lors, la Cité pourrait plutôt relever de l'intérêt métropolitain.

## **2 UNE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE COMPLEXE ET INACHEVÉE**

La dénomination de l'EPT Grand Orly Seine-Bièvre a été arrêtée par une délibération du 26 septembre 2016, après celle temporaire de « Grand Orly Val-de-Bièvre Seine amont ».

### **2.1 Une agrégation de territoires sans liens historiques**

#### **2.1.1 24 communes aux habitudes de coopération intercommunale variées**

GOSB compte 24 communes. Il s'est substitué à trois anciennes communautés d'agglomération : Les Portes de l'Essonne (CALPE), le Val-de-Bièvre (CAVB), Seine Amont (CASA). Il a en outre intégré la commune de Viry-Châtillon, qui appartenait à la communauté de communes Les Lacs de l'Essonne, ainsi que 8 communes isolées (Ablon-sur-Seine, Chevilly-Larue, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi, et Villeneuve-St-Georges).

---

<sup>13</sup> Rungis, Orly, Chevilly-Larue et Thiais.

Le périmètre de GOSB s'étend sur deux départements, le Val-de-Marne et l'Essonne. Il est le résultat de volontés de coopération différentes et divergentes.

**Tableau n° 7 : Composition de Grand Orly Seine Bièvre et origine des communes**

<b>ex-CASA (Seine Amont)</b>	Choisy-le-Roi Ivry-sur-Seine Vitry-sur-Seine	Dépt. 94	<b>Isolée</b>	Ablon-sur-Seine Chevilly-Larue Orly Thiais Valenton Villeneuve-le-Roi Villeneuve-Saint-Georges	Dépt. 94
<b>ex-CAVB (Val-de-Bièvre)</b>	Arcueil Cachan Fresnes Gentilly Kremlin-Bicêtre L'Hay-les-Roses Villejuif			<b>ex-CALPE (Les Portes de l'Essonne)</b>	
<b>ex-CALE (Lacs d'Essonne)</b>	Viry-Châtillon	Dépt. 91			

Source : CRC

**Carte n° 1 : Le territoire de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre**



... = limite départementale

Source : IAU Île-de-France – décembre 2016

En septembre 2014, Paray-Vieille-Poste, commune membre de la CALPE, avait demandé son rattachement à la MGP au motif qu'elle accueille une partie de l'aéroport d'Orly. Le schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) du 4 mars 2015 acte ce rattachement. En août 2015, peu après le vote de la loi NOTRe, les communes de CALPE délibèrent pour rejoindre la MGP. Ce rattachement laissait pendante la question de l'EPT de rattachement.

Le président de la CALPE voulait créer un territoire « autour de l'aéroport international d'Orly, du MIN de Rungis et de la zone de développement Cœur d'Orly »<sup>14</sup>. Ce périmètre aurait inclus les communes parties prenantes du contrat de développement d'intérêt territorial d'Orly. Dans ce cas, l'EPT devait comprendre aussi le périmètre de la CAVB pour atteindre plus de 300 000 habitants<sup>15</sup>. La CALPE a étudié en 2015 les conséquences fiscales et financières de ce rapprochement.

<sup>14</sup> Interview de M. Robin Reda, président de la CALPE, à [essonneinfo.fr](http://essonneinfo.fr), 28 août 2015.

<sup>15</sup> Le périmètre du contrat de développement d'Orly intègre Choisy-le-Roi, membre de CAVB.

Cependant, en septembre, la préfecture de région a communiqué un projet de périmètre comportant la fusion de la CAVB, de la CASA et de communes isolées du Val-de-Marne, « auquel s'ajointront les communes de la CALPE étendue à Viry-Châtillon »<sup>16</sup>. Ce périmètre ne comprenait pas les communes de Valenton et Villeneuve-Saint-Georges, rattachées à l'EPT 11, autour de Créteil. Il a mécontenté les communes de la CASA qui ont délibéré pour demander le rattachement de ces deux communes mitoyennes.

Ce projet de périmètre a créé des divergences d'appréciation. Les articles de presse relatifs aux délibérations des communes relatives à leurs avis sur le projet de périmètre retenu par l'État témoignent d'une réaction de défiance, sinon de rejet. D'autres communes, comme Orly, ont délibéré favorablement sur ce projet sans Villeneuve-Saint-Georges et Valenton.

Ces positions divergentes des communes et des anciennes intercommunalités à fiscalité propre, sur le périmètre originel de l'EPT, se ressentent dans sa vie institutionnelle, son fonctionnement quotidien (dispersion des services sur le territoire) et son projet de territoire.

### **2.1.2 Un territoire au profil socio-économique hétérogène**

Le territoire de GOSB constitue une importante porte d'entrée en Île-de-France par le Sud. Il est traversé par des infrastructures routières majeures comme les autoroutes A6 et A86, des réseaux ferrés (Paris-Lyon-Marseille, Paris-Orléans-Bordeaux) et comprend des gares de triage (Villeneuve-Saint-Georges) et l'aéroport d'Orly. Ces infrastructures de transport constituent à la fois des facteurs de développement du territoire et de dégradation des conditions de vie de ses habitants, à cause notamment des pollutions sonores et atmosphériques.

Les 24 communes, d'une population totale de près de 700 000 habitants sur un territoire de 124 km<sup>2</sup>, comprennent 307 000 logements dont 35 % sont des logements sociaux. 31 quartiers classés prioritaires au sens de la politique de la ville (QPV) hébergent 100 000 habitants (8 contrats de ville dont 4 sur 1 périmètre intercommunal et 4 sur un périmètre communal).

Ce territoire a connu une forte croissance démographique dans les années 1970, qui s'est ralentie dans les années 1980-90 avant de reprendre depuis les années 2000 sur le même rythme que la MGP.

La population est composée de familles pour 38 % contre 32 % en moyenne pour la MGP. Les habitants sont plus jeunes sur le territoire de GOSB avec 26 % de moins de 20 ans (24 % pour la MGP). La part des 65 ans et plus (13 %) se situe dans la moyenne de la MGP (13 %) même s'il y a des écarts entre les communes (de 9 % à Rungis à 19 % à Paray-Vieille-Poste). Néanmoins, les communes les plus importantes (Vitry-sur-Seine, Ivry-sur-Seine) se situent dans cette moyenne.

En matière socio-économique, le territoire de GOSB est assez homogène : la population est active mais ses revenus sont en moyenne plutôt faibles par rapport à la MGP. Les actifs vivant dans le territoire travaillent souvent en dehors de celui-ci, à Paris et dans les communes voisines. Les déplacements domicile/travail sont un enjeu du territoire qui s'ajoute à celui des trafics nationaux et internationaux qui le traversent.

La population active présente une majorité d'employés et d'ouvriers (51 % des actifs) contre 39 % en moyenne sur le territoire de la MGP. On compte 0,4 cadre pour un employé ou ouvrier contre 0,8 dans la MGP.

---

<sup>16</sup> Note de synthèse pour le conseil municipal de Savigny-sur-Orge du 4 septembre 2015.

Le tissu économique du territoire se décompose en trois zones :

- au nord : des petites et moyennes entreprises et une économie résidentielle ; un tertiaire supérieur privé avec des entreprises comme LCL, Orange Village, Campus Sanofi ou la Fnac ; et des activités de santé et recherche-innovation avec le bio-cluster Cancer campus autour de Villejuif, Silver Innov, Universités de Paris-Sud et UPMC, Sanofi ou L'Oréal ;
- au cœur du territoire : les grandes entreprises logistiques et de commerce de gros, et l'activité aéroportuaire, en lien avec le marché d'intérêt national (MIN) de Rungis et l'aéroport d'Orly ;
- le long de la Seine et au sud du territoire : des activités industrielles et portuaires, des grands services urbains, des éco-activités, des zones d'activités tournées vers le commerce de gros, la BTP et l'automobile (Renault F1).

Il paraît donc complexe de faire émerger, à l'échelle de GOSB, un projet de territoire commun à des bassins de vie et d'emploi n'ayant pas les mêmes caractéristiques socio-économiques.

## **2.2 Une cohérence territoriale en devenir**

L'appropriation par les élus du périmètre du territoire et de ses enjeux s'est ébauchée par l'adoption du « projet de territoire 2030 » au terme de trois ans de travail et dans des conditions de majorité compliquées. Ce document contient un diagnostic relativement partagé mais les 63 fiches-actions qui en découlent ont cependant une portée opérationnelle qui pourrait être précisée et développée. Malgré tout, ce projet de territoire a permis d'engager une procédure de PLUi en janvier 2021.

### **2.2.1 Le projet de territoire, formalisé après trois ans de travaux, à l'origine de l'élaboration du PLUi**

Le périmètre de GOSB est sujet à débat depuis 2015. Le projet de territoire a été élaboré entre mars 2017 et décembre 2019. Il n'a pas été confié à un prestataire privé. Il a été réalisé en interne à partir d'études existantes, émanant notamment de l'institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU). Ce choix a permis aux équipes administratives de GOSB issues des anciennes intercommunalités d'avoir une vision du territoire de l'EPT.

L'adoption du projet de territoire a pris du retard au regard du calendrier prévisionnel. Les actions, qui devaient être « validées » avant mai 2019, n'ont été étudiées par le conseil territorial que le 21 décembre 2019. Au total, l'élaboration du projet aura pris près de trois ans.

Après le dernier renouvellement des conseils municipaux, GOSB a engagé récemment la procédure d'élaboration du PLUi à l'échelle du territoire.

Le diagnostic de territoire s'apparente à un rapport de présentation d'un PLUi au sens de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme : le document adopté en mars 2018 comprend un « diagnostic territorial » et une « *analyse [...] des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis* ».

Le projet de territoire répond aux exigences adoptées le 18 décembre 2018, regroupées en quatre catégories, qui constituent la base d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) au sens de l'article L. 151-1-5 du code de l'urbanisme. En effet, le PADD « *définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques* ». De même, le PADD « *arrête les orientations générales, retenues pour l'ensemble de l'EPCI, concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communication numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs* ».

Le « projet de territoire 2030 » a finalement débouché sur la prescription d'un PLUi, par une délibération du 26 janvier 2021. Néanmoins, selon les documents joints à cette délibération, l'adoption du PLUi n'est pas attendue avant le premier semestre de 2025.

### **2.2.2 Des transferts de compétences à géométrie variable dans le territoire**

Le champ des compétences transférées par les communes à GOSB n'est pas défini de façon uniforme sur l'intégralité du territoire. En effet, les communes ont choisi la géométrie des compétences qu'elles considèrent comme d'intérêt intercommunal, que ce soit dans la gestion des services publics ou la conduite des projets de développement urbain et d'aménagement.

Les communes déjà regroupées en communauté d'agglomération n'ont pas, dans un premier temps, fait évoluer leur réflexion en dépassant le périmètre de leur précédente intercommunalité de rattachement.

En matière d'urbanisme, les communes n'ont pas décidé de penser leur développement à l'échelle territoriale. Elles ont conservé l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et l'instruction du droit des sols pour le compte de l'EPT. GOSB fait valoir que le projet de territoire adopté en 2019 et la prescription de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal couvrant l'intégralité du territoire de l'établissement public territorial du Grand-Orly Seine Bièvre constituent des avancées sur ce plan vers une logique proprement intercommunale. En outre, un service mutualisé réalise l'instruction des autorisations d'urbanisme pour six communes de l'EPT. Ces missions d'instruction sont effectuées au nom des villes et par le biais de conventions d'instruction.

De plus, GOSB subdélègue des compétences techniques telles que l'assainissement, l'alimentation en eau potable et le traitement des déchets à des entités extérieures (syndicats intercommunaux spécialisés, régies dotées de l'autonomie financière et juridique).

### **2.2.3 Des compétences d'abord centrées sur l'aménagement et les services urbains**

Une présentation des masses budgétaires par fonction donne une première approche du poids des différentes compétences assurées par GOSB en fonctionnement comme en investissement. Près de la moitié des dépenses de fonctionnement est consacrée aux versements à la MGP destinés à assurer le financement des communes. L'autre moitié porte sur les compétences à destination du public, notamment en fonctionnement.

La fonction « aménagement et services urbains » est la plus importante dans les deux sections. Elle recouvre l'aménagement et le renouvellement urbain mais aussi les déchets ménagers et la voirie.

En fonctionnement, les fonctions « culture » et « sports et jeunesse », qui recouvrent les équipements culturels et sportifs gérés par l'EPT, pèsent sur le fonctionnement pour le quart des dépenses affectées aux services au public. En revanche, la part de ces fonctions est très faible en investissement. Pour autant, les équipements concernés ne sont pas tous récents.

Enfin, l'action économique, comme l'action sociale, représente une faible part du budget de GOSB.

**Tableau n° 8 : Évolution des dépenses de fonctionnement (en €)**

Fonctionnement	2016	2017	2018	2019	(en %)	
					Évolution 2016-2019	/total en 2019
<b>0 - Services gnrx adm publ.</b>	24 518 336	24 455 726	20 201 174	23 561 195	- 4	6
<b>01- opérations non ventilables</b>	173 989 441	175 625 168	175 556 588	175 470 291	1	48
1 - Sécurité et salubrité publ.	826 540	807 007	589 873	653 483	- 21	0
2 - Enseignement Formation	106 448	106 057	42 774	1 144	- 99	0
<b>3 – Culture</b>	23 670 870	23 932 942	28 974 448	30 211 240	28	8
<b>4 - Sport et jeunesse</b>	10 778 619	10 715 675	13 806 026	13 560 263	26	4
5 - Interventions sociales et santé	1 084 588	1 104 456	388 688	348 644	- 68	0
6 – Famille	735 726	713 519	697 491	607 844	- 17	0
<b>7 – Logement</b>	598 554	441 275	834 042	1 579 350	164	0
<b>8 - Aménagement et serv. urbains</b>	104 024 360	96 194 162	108 023 359	110 692 607	6	30
<b>9 - Action économique</b>	6 883 815	6 901 727	8 768 633	9 653 085	40	3
<b>Total dépenses réelles</b>	347 217 297	340 997 714	357 883 096	366 339 146	6	100

**Tableau n° 9 : Évolution des dépenses d'investissement (en €)**

Investissement	2016	2017	2018	2019	(en %)	
					Évolution 2016-2019	/total en 2019
0 - Services gnrx adm publ.	1 026 564	1 387 317	20 686 141	6 086 370	493	6
01- opérations non ventilables	15 392 175	16 381 429	0	16 577 792	8	16
1 - Sécurité et salubrité publ.	826 039	400 241	417 694	3 245 613	293	3
2 - Enseignement Formation	0	941	2 377	0		0
<b>3 – Culture</b>	9 814 422	6 634 174	4 592 517	7 997 073	- 19	8
<b>4 - Sport et jeunesse</b>	986 537	490 682	1 035 191	1 760 349	78	2
5 – Interv. sociales et santé	240	0	0	90	- 63	0
6 – Famille	206	0	0	0	- 100	0
7 – Logement	0	73 930	530 101	1 286 313		1
<b>8 - Aménagement et serv. urbains</b>	32 207 566	32 491 587	29 571 800	68 824 581	114	65
9 - Action économique	516 875	152 130	40 457	57 855	- 89	0
<b>Total dépenses réelles</b>	<b>60 770 623</b>	<b>58 012 431</b>	<b>56 876 278</b>	<b>105 836 036</b>	<b>74</b>	<b>100</b>

Source : CA EPT GOSB

La répartition détaillée des 68,8 M€ d'investissement en 2019 montre le poids respectif des principales missions :

**Tableau n° 10 :**

(en M€)	CA 2019
Voirie éclairage public	30,337
Eaux pluviales	1,072
Déchets	9,826
Aménagement	6,657

Source : CA 2019 de l'EPT

### 2.3 Un dispositif financier fort peu lisible et très contraignant pour GOSB

Les dispositions concernant les relations financières entre la MGP, les EPT et les communes ne sont pas codifiées dans le CGCT. Elles résultent de l'article 59 – XV de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Cette absence de codification ne facilite pas à la lisibilité du dispositif financier pour le citoyen.

### 2.3.1 Les flux financiers entre l'EPT, les communes et la MGP

Les recettes courantes des communes et des intercommunalités à fiscalité propre, reposent sur trois grands ensembles :

- la fiscalité directe locale sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) et sur les entreprises (notamment la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE] et la cotisation foncière des entreprises [CFE]) ;
- la fiscalité locale indirecte avec des taxes qui sont affectées au financement d'un service public comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom) pour les ménages ;
- les dotations de fonctionnement de l'État, les attributions spécifiques de péréquation entre territoires telles que le « fonds de péréquation intercommunale » (FPIC).

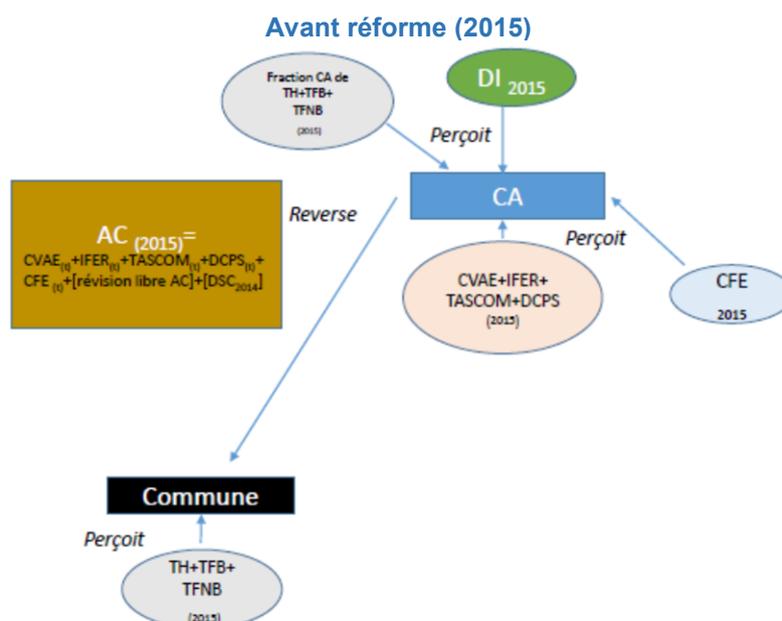
Avec la création de la MGP et des EPT à la place des EPCI à fiscalité propre, la répartition de ces recettes s'est profondément complexifiée. Trois niveaux superposés de collectivités (commune, EPT, MGP) se partagent désormais les produits de la fiscalité directe locale. Les communes perçoivent l'intégralité du produit de la fiscalité sur les ménages et la MGP le produit de la fiscalité économique sauf la CFE qui est perçue par l'EPT jusqu'en 2022 inclus.

Les attributions de compensation, recettes fiscales antérieurement reversées par les EPCI à leurs communes membres, sont désormais versées par la MGP à toutes les communes, y compris les communes précédemment isolées (membres d'aucun EPCI à fiscalité propre).

En outre, afin que cette nouvelle répartition des ressources ait un impact neutre sur les finances communales, le législateur a créé des fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), versés par les communes à leur EPT de rattachement, et des dotations d'équilibre (DE), versées par les EPT à la MGP.

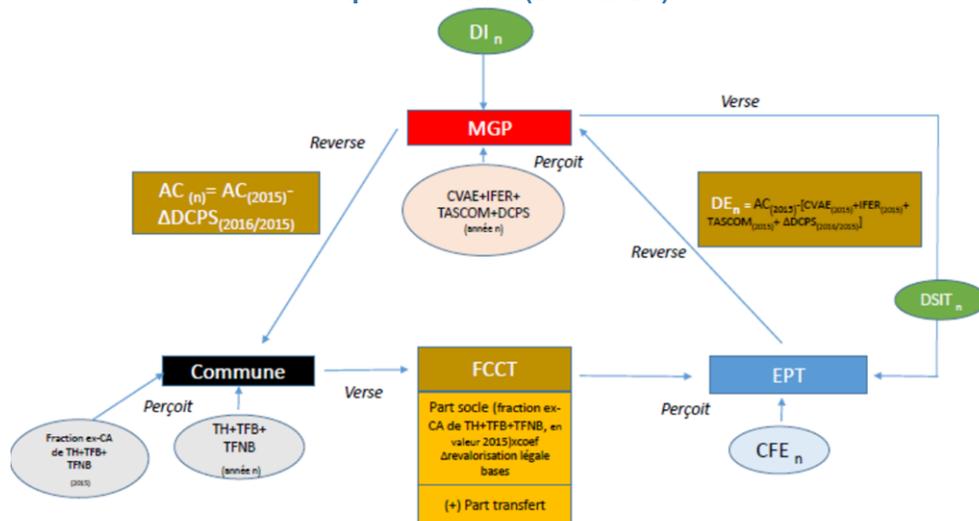
Les schémas suivants traduisent la complexité des flux financiers introduite par la création de la MGP et des EPT.

**Schéma n° 2 : Flux financiers liés à l'intégration au sein de la MGP et d'un EPT d'une commune précédemment membre d'une communauté d'agglomération<sup>17</sup>**



<sup>17</sup> NB : une commune anciennement isolée avant intégration à la MGP/EPT ne verse pas de « part socle » au sein du FCCT. Mais dans le cas de GOBS, un équivalent minimal de cette composante est calculé afin de participer aux frais de structure (cf. *infra*).

**Après réforme (2016-2020)**



Source des schémas : CRC

**Légende :**

- MGP = Métropole du Grand Paris ;
  - EPT = Établissement public territorial ;
  - CA = Communauté d'agglomération ;
  - AC = Attribution de compensation. Elle est une recette communale remplaçant le transfert de fiscalité économique perçu par l'EPCI à fiscalité propre (CA jusqu'en 2015, MGP depuis 2016) ;
  - FCCT = Fonds de compensation des charges territoriales. Il est une recette pour l'EPT, remplaçant la fiscalité « ménages » laissée aux communes par la réforme. Il est complété d'une part « transferts » liés aux transferts de compétence des communes à l'EPT, à partir de 2016 ;
  - CFE = Contribution foncière des entreprises. Elle est une recette fiscale pour l'EPT jusqu'en 2022. La loi prévoit son affectation à la MGP à compter de 2023 ;
  - CVAE = Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises ;
  - Ifer = Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux ;
  - Tascom = Taxe additionnelle sur les surfaces commerciales ;
  - DCPS : Dotation de compensation de la part salaire<sup>18</sup> ;
  - DI = Dotation d'intercommunalité, versée par l'État aux EPCI à fiscalité propre ;
  - DSIT = Dotation de soutien à l'investissement territorial. Elle est versée par la MGP, prioritairement aux EPT, à partir d'une fraction de la DI, calculée sur les variations de la fiscalité économique. Elle est supprimée en 2021 ;
  - DE = Dotation d'équilibre. Recette de la MGP appelée aux EPT, pour assurer le financement des AC aux communes. Elle est égale au produit de la fiscalité économique que la commune (CFE) a abandonnée à l'EPT, pour une commune isolée. Elle est atténuée de la fiscalité économique (CVAE, Tascom, ...) que la CA a abandonnée à la MGP, pour les autres communes ;
  - TH = Taxe d'habitation ; TFB = Taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFNB = Taxe foncières sur les propriétés non bâties.
- Nota :** en indice est mentionnée l'année de référence de calcul. La lettre (n) correspond à l'année courante. La lettre (t) correspond à l'année d'adhésion d'une commune à une communauté d'agglomération.

Ainsi, au premier élément de complexité, lié à la répartition des compétences du bloc communal entre non plus deux mais trois niveaux de collectivités, s'en est ajouté un second : la juxtaposition de flux financiers circulaires allant de la MGP aux communes, des communes à l'EPT, de l'EPT à la MGP. Cette organisation administrative et financière particulièrement compliquée rend très difficilement lisible par les citoyens mais aussi les élus locaux l'utilisation des impôts collectés auprès des ménages et des entreprises. Elle fragilise la compréhension des décisions des collectivités relatives à leurs équilibres budgétaires et financiers.

**1) Les attributions de compensation (AC) : elles ont été révisées avant la réforme à l'avantage des communes alors membres d'un EPCI à fiscalité propre**

Le mécanisme des attributions de compensation (AC) a été créé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Il a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources en contrepartie des charges afférentes aux compétences transférées par les communes. Depuis leur création, les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) perçoivent les produits fiscaux suivants en lieu et place de leurs communes membres : la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'impositions forfaitaires sur les équipements de réseaux (Ifer), la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), la taxe additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières.

<sup>18</sup> La loi de finances initiale pour 1999 a organisé la suppression progressive en cinq ans de la part "salaires" des bases de la taxe professionnelle. Elle a parallèlement institué une compensation de la perte de recette occasionnée par cette réforme aux collectivités locales, groupements de communes à fiscalité propre et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Cette dotation de compensation, versée par l'État sous la forme d'un prélèvement sur recettes, est indexée sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette même LFI a prévu qu'elle serait intégrée à cette dernière à compter de 2004. La DCPS a continué à être versée après la réforme de la fiscalité économique en 2010 et la suppression de la taxe professionnelle remplacée par la « contribution économique territoriale » constituée de la CFE et de la CVAE.

À travers l'attribution de compensation, l'EPCI reverse à chaque commune le montant des produits de fiscalité professionnelle qu'elle a perçus l'année précédant le transfert, déduction faite du montant des charges qu'elle lui a transférées, calculé par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Le montant de l'AC peut toutefois être arrêté librement sur la base d'un accord entre l'EPCI et ses communes membres. Il est normalement fixe<sup>19</sup> si bien qu'en vertu de ce dispositif, l'EPCI conserve les accroissements annuels des produits de fiscalité professionnelle, constatés à compter de l'année du transfert de charges.

En ce qui concerne les communautés d'agglomération (CAVB, CALPE, CASA, CALE) qui ont précédé GOSB, les AC avaient été fixées à leur création ou à l'adhésion de communes. Elles ont ensuite pu être révisées en fonction des CLECT et des transferts de compétences. Elles ont pu bénéficier de facteurs majorants comme la dotation de compensation part salaires (DCPS)<sup>20</sup>. Elles ont pu être révisées « librement » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>21</sup>.

### **a) Les ajustements financiers opérés avant la création de la MGP et de l'EPT**

Depuis 2016, les AC sont versées aux communes par la MGP sur la base des montants attribués en 2015 par les précédents EPCI de rattachement. Or, des révisions des AC sont intervenues en 2015, à la veille de la création de GOSB au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elles ont consisté à actualiser les recettes fiscales avec des rôles supplémentaires et les dépenses par l'évaluation de charges transférées. Elles ont aussi permis d'intégrer dans les AC les dotations de solidarité communautaire et/ou fonds de concours quand ils existaient, de telle sorte que ces recettes variables des communes ont été rendues pérennes.

Les augmentations des AC versées en 2015 aux communes n'ont pas eu la même ampleur selon leur EPCI de rattachement. Elles ont essentiellement bénéficié aux communes de la CASVB et de la CALPE. À partir des registres des délibérations des anciennes communautés d'agglomération, la chambre a retracé l'évolution des attributions de compensation en 2015 :

**Tableau n° 11 : Évolution des attributions de compensation à la charge de GOSB en 2015 (en €)**

EPCI à fiscalité propre	AC 2014	DSC 2014	AC 2015	Écart 2015/2014
CAVB	34 942 642	6 584 000	57 994 851	16 468 209
CASA	91 713 352	-	91 861 636	148 284
CALPE	21 793 911	-	25 845 482	4 051 471
CALE (Viry-Châtillon)	244 687	433 599	938 443	260 157
			<b>TOTAL</b>	<b>20 928 121</b>

Source : CLECT, délibérations des communes, CRC

En ce qui concerne Viry-Châtillon, l'augmentation n'a résulté que de la cristallisation de la dotation de solidarité communautaire (DSC) au sein de l'AC.

Pour la CASA, la CLECT a travaillé sur des ajustements de compétences (liées au développement économique), des ajustements de transferts de personnel, la prise en compte de rôles supplémentaires de 2012 (et reversés aux communes). Les ajustements ont profité à Choisy-le-Roi<sup>22</sup>, ils ont été neutres pour Ivry-sur-Seine et légèrement défavorables pour Vitry-sur-Seine, qui a transféré des dépenses liées au développement économique. Néanmoins, la progression des AC n'a été que de + 0,16 % en 2015.

Pour la CAVB et la CALPE, les revalorisations sont plus singulières et conséquentes.

<sup>19</sup> Toutefois, le législateur a prévu plusieurs hypothèses dans lesquelles il peut être révisé, notamment celle d'un nouveau transfert de charges (article 1609 nonies C du code général des impôts).

<sup>20</sup> Voir l'article 1609 nonies C du CDI dans le paragraphe 4 du I bis : « le cas échéant sur délibération concordante des communes membres et de l'EPCI, de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, etc. ».

<sup>21</sup> Conformément à la nouvelle rédaction du 1<sup>er</sup> bis du IV de l'article 1609 nonies du code général des impôts (CGI) (article 34 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de la loi de finances rectificative pour 2014) grâce à l'obtention d'une majorité qualifiée des deux tiers du conseil de l'EPCI et d'une majorité simple de l'ensemble des communes membres de l'EPCI (et non plus à l'unanimité du seul conseil communautaire).

<sup>22</sup> Selon l'EPT, les ajustements d'AC bénéficient à la commune de Choisy-le-Roi en raison du transfert de l'ingénierie du Renouveau Urbain. Il s'agissait d'une stratégie péréquatrice volontaire vis-à-vis de la commune au potentiel fiscal le plus faible.

Les élus de la CAVB ont acté, lors d'une CLECT du 17 juin 2015, non seulement la cristallisation de la DSC mais aussi la prise en compte de la revalorisation des bases des impôts économiques depuis 2011. Un fonds de compensation a été instauré pour reverser aux communes « l'évolution fiscale des communes depuis le pacte de 2011 ». Il a créé une recette nette nouvelle pour les communes de l'ancienne CAVB, financée d'une certaine manière par GOSB.

Concernant la CALPE, l'augmentation des AC repose sur un montage original qui a permis de ne pas grever les finances de l'ex-EPCI et donc ses résultats financiers transférés à l'EPT. Lors du conseil d'agglomération du 26 novembre 2015, la CALPE a procédé à la rétrocession aux communes de ses compétences portant sur les halles et marchés, certains espaces verts, de parties d'éclairage public ainsi que la gestion « exclue de l'intérêt communautaire » d'un théâtre (l'Avant-Scène à Paray-Vieille-Poste). Il en est résulté une majoration des AC de 4,05 M€ pour les communes concernées. Néanmoins, ces restitutions de compétences ont finalement été effectives au 1<sup>er</sup> décembre 2015. Aussi, la CALPE a obtenu des communes le versement de 11/12<sup>ème</sup> de la majoration des AC au titre de 2015

Ces ajustements des attributions de compensation, d'un montant total de 20,93 M€, se sont traduits par une consolidation ou une augmentation des ressources des communes à compter de 2016. En contrepartie, ils ont entraîné une dépense supplémentaire à la charge de l'EPT via la dotation d'équilibre versée à la MGP (cf. *infra*). Ils ont ainsi été neutres pour cette dernière. Par définition, les communes précédemment « isolées » n'en ont pas bénéficié.

### **b) Les ajustements financiers liés aux transferts de compétences à la MGP**

À la suite de la définition de l'intérêt métropolitain et à la fin de la période transitoire d'exercice de certaines compétences des communes et des anciennes intercommunalités à fiscalité propre, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les flux financiers entre les communes, les EPT et la MGP ont été ajustés, selon le principe de « neutralité » financière. Concrètement et conformément aux textes, les compétences revenant à la MGP ont été financées par les communes à travers une minoration de leurs attributions de compensation.

La CLECT de la MGP du 23 octobre 2018 a évalué à 2,211 M€ les diminutions d'AC correspondant à ces différentes compétences. Ce montant est fixe conformément au principe des AC versées par un EPCI à fiscalité propre à ses communes membres. La CLECT de GOSB a dû se prononcer sur la minoration du FCCT à percevoir des communes antérieurement membres d'un EPCI à fiscalité propre, en raison de ces diminutions d'AC. Du fait notamment de la compétence Gemapi, restée communale, la modulation du FCCT (0,870 M€) a été moindre que la variation des AC calculée par la MGP. Sur ce point, l'EPT a strictement appliqué la notion de neutralité financière du transfert.

## **2) Le versement du FCCT par les communes à GOSB : un dispositif lourd et dénué de dimension pluriannuelle et intercommunale**

Les liens financiers entre l'EPT et ses communes membres reposent essentiellement sur le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) défini à l'article L. 5219-5 XI du CGCT. Le versement du FCCT à l'EPT constitue pour les communes une dépense obligatoire. Pour chaque commune, il se décomposait initialement en deux parts :

- une première part égale au produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur le bâti et non bâti, perçu par l'ex-EPCI en 2015, ou à une quote-part de ces impositions pour les communes isolées ;
- une seconde part égale au produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE), perçu en 2020 dans le périmètre de l'EPT.

L'article 255 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, qui a différé le transfert à la MGP du produit de la CFE, a supprimé cette seconde part.

Une commission spécifique, la commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT), est chargée de fixer le montant du FCCT, année par année, commune par commune.

#### **Encadré n° 1 : Le rôle de la CLECT au sein de l'EPT**

Le rôle de la CLECT est essentiel pour déterminer le montant du FCCT, principale ressource de l'EPT, à côté du produit de la CFE (jusqu'en 2022). La CLECT est « chargée de fixer les critères de charges pris en compte pour déterminer le besoin de financement des compétences exercées » par l'EPT « en lieu et place des communes ». Créée par l'EPT, elle est « composée des membres des conseils municipaux des communes concernées » (article L. 5219-5 XII du CGCT). Elle « fixe le montant des ressources nécessaires au financement annuel » des EPT.

Conformément aux textes, l'EPT GOSB réunit régulièrement la CLECT, au moins deux fois par an et lors de chaque transfert de compétences. Les travaux de la CLECT s'appuient sur des chiffrages externalisés par l'EPT auprès de cabinets financiers spécialisés en finances publiques locales (Stratorial, Territoires et conseils public Avenir). Cette externalisation a pour but d'objectiver les chiffrages, qui sont toujours « validés » en CLECT.

Dans les EPT, la CLECT a un pouvoir de décision en matière de FCCT qui s'impose au conseil territorial. Il y a une différence notable par rapport aux CLECT des EPCI à fiscalité propre, qui ne rendent qu'un avis dont se saisit l'organe délibérant.

Pour chaque commune, le FCCT versé à GOSB est calculé, chaque année, pour chaque compétence ou chaque équipement transféré depuis 2016<sup>23</sup>. D'une certaine manière, les communes ne règlent que le FCCT qu'elles estiment dû et GOSB doit justifier à l'euro le montant du FCCT demandé.

Ce dispositif est bureaucratique. La fixation du FCCT provisoire de l'année n est établie par la CLECT en juin de l'année n, soit six mois après le début de l'exercice comptable. Du fait de la lourdeur des calculs, le FCCT définitif est constaté avec un an de décalage par rapport à l'exercice budgétaire concerné. Quand il y a une contestation, la commune concernée se voit notifier un FCCT provisoire ne tenant pas compte de la compétence ou de l'équipement dont elle conteste le montant présenté par GOSB. Le cas s'est notamment présenté pour la commune de Choisy-le-Roi qui n'était pas d'accord avec le montant retenu en 2017 au titre de la compétence ordures ménagères. La fixation du FCCT définitif de 2017 n'est intervenue qu'en décembre 2019. Le FCCT définitif de 2019 a été délibéré en décembre 2020.

La CLECT du 19 juin 2019 avait inscrit à son ordre du jour une « réflexion relative à une actualisation forfaitaire des charges transférées ». Malheureusement, aucune décision n'a été prise à ce jour sur l'issue de cette réflexion. Le document soumis aux élus lors de la CLECT soulignait cependant les limites du système actuel de calcul du FCCT : « ce calcul implique une charge de travail très lourde », il « engendre de multiples ajustements en cours d'année ». GOSB indique que des travaux d'élaboration d'un pacte financier, fiscal et social sont en cours, avec notamment pour objectif de simplifier le système de financement actuel des charges territoriales et de le rendre plus lisible pour l'EPT comme pour les communes.

#### **a) Le calcul individualisé du FCCT**

GOSB distingue le cas des communes auparavant membres d'un EPCI à fiscalité propre et celui des communes précédemment « isolées ».

#### **➤ Le cas des communes membres d'un ex-EPCI**

En 2016, GOSB a demandé aux communes un montant de FCCT correspondant aux produits des taxes d'habitation et foncières, antérieurement perçus par leur EPCI de rattachement, et au montant de la DCPS versée par la MGP aux communes.

<sup>23</sup> Cf. l'annexe 11 sur les calculs effectués par GOSB pour construire son FCCT.

Conformément à l'article L. 5219-5 du CGCT, le montant des taxes pris en compte dans le FCCT est actualisé chaque année en fonction du taux de revalorisation forfaitaire des bases voté par la Parlement en loi de finances initiale.

Le montant de DCPS pris en compte dans le FCCT est celui de l'année 2015 en application de la loi. La MGP peut reverser aux communes le montant de la dotation de compensation part salaires (DCPS) notifié chaque année par l'État. Cependant, jusqu'à 2020, elle a reversé le montant de 2015, supportant elle-même la baisse de la dotation. Ainsi, en 2019, la MGP a versé 6 M€ de plus aux communes de GOSB que le montant perçu par elle.

Ce FCCT « socle » permet GOSB de financer les charges correspondant aux compétences et équipements repris des ex-EPCI (CASA, CAVB, CALPE).

Pour les compétences transférées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, comme indiqué *supra*, GOSB procède à des actualisations année par année en fonction des dépenses effectivement réalisées. Cette situation n'est pas conforme aux textes qui raisonnent en coûts historiques avec des révisions éventuelles par période ou des indexations.

### **Le traitement des transferts de compétences non liés à un équipement**

Pour les transferts de compétences non liés à un équipement (notamment PLU, aménagement hors transfert d'opérations d'aménagement, habitat, renouvellement urbain), les dépenses sont « évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert », la période de référence étant alors déterminée par la CLECT. Ce coût est calculé chaque année en fonction des dépenses engagées et justifiées par l'EPT. Ainsi, par exemple, la commune d'Arcueil s'est vu appeler les montants suivants au titre du transfert de la compétence « PLU » :

**Tableau n° 12 : Évolution du FCCT « PLU » pour Arcueil**

(en €)	2016	2017	2018
FCCT définitif « PLU »	129 053,95	47 405,00	26 225,00

Source : délibérations de l'EPT fixant le FCCT « définitif »

Les calculs effectués chaque année font apparaître des écarts entre les montants « provisoires » et les montants « définitifs ». De ce fait, lorsque le montant définitif est inférieur au montant provisoire, les délibérations comprennent la mention « avec x xxx € de trop-perçu constaté à rembourser ». De même, la CLECT se prononce sur des « restes à réaliser n » à financer par le FCCT n+1, lorsqu'une dépense attendue par une commune n'a pas pu être réalisée au cours de l'année n, mais qu'elle est engagée par l'EPT.

### **Le traitement des transferts de compétences liés à un équipement public**

Pour les compétences relatives à des équipements transférés, GOSB distingue les équipements transférés à la suite de la définition de l'intérêt territorial en novembre 2017 des équipements repris des communautés d'agglomération préexistantes.

La CLECT du 13 juin 2018 a établi des évaluations provisoires qui ont été corrigées lors de la CLECT du 4 décembre 2018. En fonctionnement, l'évaluation repose sur les coûts réels supportés par les communes en moyenne au cours des trois années précédant le transfert.

En investissement, GOSB a renoncé à fixer un montant de dépenses transférées. Il n'y a qu'une exception (61 025 € pour le conservatoire et la piscine transférés par Viry-Châtillon). La méthode de calcul utilisée repose sur les déclarations de la commune à partir des dépenses annuelles moyennes constatées, nettes des recettes d'investissement (FCTVA au cas d'espèce) de 2008 à 2017. Les dépenses potentielles à venir ont été établies avec une majoration théorique qui ne tient pas compte notamment de la vétusté des locaux et des amortissements déjà été réalisés. GOSB a simulé un montant d'emprunt dont le capital initial représente 45 % des dépenses d'investissement totales sur 2008-2017. Pour la piscine des Lacs, le montant moyen de travaux est de 50 000 € par an, finançable par GOSB.

Ces coûts d'investissements devraient être rapidement arrêtés et intégrés au FCCT. Aujourd'hui, GOSB ne dispose pas des moyens pour financer des travaux de maintenance et les amortissements relatifs à ces équipements. Pourtant, le vade-mecum sur la création des EPT fournit une « méthodologie d'évaluation des charges » d'investissement : le coût des dépenses liées à des équipements « intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement ».

➤ **Le cas des « ex-communes isolées »**

Huit communes sont concernées par un FCCT qui doit être « une quote-part du produit » de la taxe d'habitation et des taxes foncières « perçu par les communes isolées existant au 31 décembre 2015 ». Les délibérations relatives à la fixation du FCCT pour ces communes sont exprimées en euros et détaillent la participation de ces dernières avec une part dite « socle » à laquelle s'agrège, compétence par compétence, un FCCT « transfert ».

Calculé à raison de 1 € par habitant sans référence au produit fiscal de la commune, la part « socle » représente un faible montant au sein du FCCT : 149 000 € sur un total de 154 M€ en 2020. Adoptée à la majorité lors de la CLECT du 30 novembre 2016, elle vise à couvrir « un minimum de charges de structure : fonctionnement des assemblées, indemnités des élus, études financières, etc. ».

**a) Le cas particulier de la compétence « ordures ménagères »**

Dans l'attente du transfert définitif de la Teom à GOSB, l'exercice de la compétence « ordures ménagères » a fait l'objet d'ajustements du FCCT dans le cadre d'un dispositif transitoire jusqu'en 2020, autorisé par l'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015. En effet, les communes ont choisi de conserver le produit de leur Teom ou leur financement directement par la fiscalité directe locale jusqu'au 31 décembre 2020. Dans le cas de GOSB, les situations étaient très diverses : des communes avaient institué une Teom, certaines finançaient le service par la fiscalité sur les ménages et les entreprises (cas de Vitry-sur-Seine).

GOSB a adopté une règle favorable aux communes dont le produit de Teom dépasse ses dépenses relatives au coût du service : l'excédent reste acquis aux communes. Il n'y a que dans le cas où la Teom n'existe pas (Ivry-sur-Seine) ou ne couvre pas le coût du service qu'il demande le versement via le FCCT de l'écart par rapport à sa charge. Ce dispositif va disparaître en 2021. Le 13 octobre 2020, GOSB a délibéré pour instituer une Teom territoriale, comportant plusieurs zones où s'appliqueront des taux différents moyennant un lissage sur 17 ans. Néanmoins, il n'a pas encore défini les taux appliqués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

GOSB indique que son objectif est de définir un taux de Teom moyen par bassin au regard du coût net de la compétence de collecte et traitement des déchets. Si, au sein de chacun des sept bassins définis, les taux de Teom des communes peuvent être différents, la mise en œuvre progressive de niveaux de service harmonisés doit, selon l'établissement, permettre, à terme, de définir un taux de TEOM commun à toutes les communes d'un bassin.

Grâce à la perception intégrale de la Teom, GOSB n'assumera plus le risque de trésorerie sur le service. Pour autant, il conviendra que les recettes acquises couvrent le coût du service. L'état annexe au budget et au compte administratif permettra de suivre l'équilibre du coût du service (cf. *infra*, analyse financière).

**b) Le financement partiel des annuités d'emprunt de GOSB via le FCCT**

GOSB a fait un choix communal pour le financement de ses investissements issus des compétences et équipements transférés depuis 2016. Chaque commune paie pour ce qu'elle « consomme » ou « transfère ». En matière d'aménagement, de politique de la ville et de voirie, il réalise les travaux ou en assure le financement. Pour financer ces dépenses d'investissement, il encaisse des subventions (département, région, État). La part nette des subventions est demandée à la commune via le FCCT.

Les élus ont décidé de majorer le FCCT lié à ces travaux du montant de l'annuité théorique d'un emprunt souscrit pour 10 ans au taux de 1 % (CLECT du 19 juin 2019). Cette disposition est de nature à assurer à GOSB des ressources de fonctionnement nouvelles mais déconnectées de sa source réelle de financement. Pour l'essentiel, il emprunte sur 20 ans à un taux supérieur. À terme, ce mode de financement peut tendre les finances de GOSB. Certes, à court terme, il perçoit une part de FCCT supérieure à l'annuité d'emprunt souscrit. Mais au bout de 10 ans, la commune peut solliciter l'arrêt du versement de la « majoration de FCCT » alors que l'emprunt arrivera dans les périodes de fort remboursement du capital.

En 2019, les abondements de voirie ont représenté un montant de 4,749 M€ à la demande des communes, après 0,7 M€ en 2018. Le mécanisme de financement retenu peut être inflationniste, en termes de demandes des communes, ces dernières réglant dans le temps des travaux supportés immédiatement par GOSB, au moyen d'un endettement accru.

Pour les communes, en matière de voirie, GOSB est un moyen pour les communes d'externaliser des dépenses d'équipement ainsi que de la dette associée.

*En conclusion, le versement du FCCT à GOSB par ses communes membres est un millefeuille, complexe, bureaucratique, peu lisible pour les citoyens voire les élus. Il est formé de parts différentes selon la situation antérieure de la commune (communauté de rattachement ou commune « isolée »). Les communes le construisent plus que GOSB ne le définit. Il procède de l'addition de démarches communales sans vision territoriale. Le FCCT, recalculé chaque année en « base zéro », est dépourvu de dimension pluriannuelle. Il est peu évolutif dans le temps (voir analyse financière).*

### **3) Le versement de la dotation d'équilibre par GOSB à la MGP**

Afin de viser la neutralité financière à l'occasion de la création de la MGP, une dotation d'équilibre a été instituée par l'article 59 de la loi NOTRe<sup>24</sup> qui, depuis 2016, est versée à celle-ci par chaque EPT. Elle est égale à la différence entre :

- les produits perçus en 2015 par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) préexistants (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux, taxe sur les surfaces commerciales, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, dotation de compensation de la part salaires, dotation d'intercommunalité indexée à compter de 2016 selon le taux d'évolution de la dotation perçue par la MGP, taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) après déduction des attributions de compensation versées ou perçues au titre du même exercice par ces EPCI (premier terme) ;
- et la somme du produit de la cotisation foncière des entreprises et du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçus en 2015 par les EPCI préexistants, majoré de la dotation de compensation de la part salaires (second terme).

Plus simplement, la dotation d'équilibre est censée garantir que la MGP dispose des moyens suffisants pour verser leurs AC aux communes. Son montant est donc déterminé en comparant la situation en termes de ressources des ex-EPCI en 2015 et de la MGP à laquelle revient désormais la charge de verser les AC mais sans disposer de la totalité de leurs ressources : l'EPT verse donc à la MGP le montant des AC diminué de l'écart entre les ressources des ex-EPCI et les siennes (CFE, taxe d'habitation, taxes foncières, DCPS).

---

<sup>24</sup> 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur une nouvelle organisation territoriale de la République.

**Tableau n° 13 : Détermination de la dotation d'équilibre de l'EPT GOSB**

Communes ex-EPCI		EPT		Communes isolées
CFE	85 068 406	CFE	85 068 406	44 401 271
CVAE	44 686 999			
Ifer	2 741 425			
Tascom	5 620 234			
TATFPNB	362 629			
DCPS	68 121 140	DCPS	68 121 140	0
Évol. 2016 DCPS	- 1 321 550			
DI 2015	14 860 669			
TH	36 333 059	TH	36 333 059	0
TFB	15 781 509	TFB	15 781 509	0
TFNB	24 889	TFNB	24 889	0
-AC2015	- 176 643 413			
<b>Total 1<sup>er</sup> terme</b>	<b>95 635 996</b>	<b>Total 2<sup>ème</sup> terme</b>	<b>205 329 003</b>	
			<b>- 109 693 007</b>	<b>- 44 401 271</b>
				<b>- 154 094 278</b>

Source : Synthèse CRC - Notification DE 2019 par la MGP à l'EPT GOSB

Ce tableau permet de constater que le calcul de la dotation d'équilibre par la MGP préfigure la fin de la perception de la CFE par les EPT. Il suffira de modifier les montants dans le second terme, en changeant le millésime concerné, pour faire évoluer la dotation d'équilibre de l'EPT. De même, à part pour l'année 2016, la MGP n'a pas imputé dans le calcul la DCPS qu'elle a réellement encaissée. Le montant du premier terme est celui de la DCPS 2016, le montant du second terme, celui de la DCPS 2015. Dans le premier terme, la MGP était en droit de procéder à l'imputation de la DCPS notifiée par l'État, en constante diminution. Cet élément constitue un enjeu de débat entre la MGP et les EPT.

Pour les communes ex-isolées, le calcul est simple : comme l'EPT perçoit la CFE que la MGP reverse dans l'AC de la commune, la dotation d'équilibre est égale au produit de la CFE perçu par lesdites communes en 2015.

### 2.3.2 La prise en charge partielle de la péréquation demandée aux communes

Le fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC) organise la péréquation financière entre communes et intercommunalités à l'échelle du territoire national. Certains blocs communaux sont contributeurs nets à ce fonds, d'autres en sont bénéficiaires nets, au regard des critères de richesse fiscale. La somme des contributions prélevées sur les uns est intégralement redistribuée aux autres.

Les EPT, bien que syndicats de communes, présentent la particularité d'être les bénéficiaires ou les contributeurs de ce fonds, dont le dispositif de péréquation s'applique d'ordinaire aux blocs communaux constitués de communes et de leur EPCI à fiscalité propre. À cet égard, les EPT se substituent aux EPCI à fiscalité propre que les ont précédés. Le législateur a choisi de ne pas exercer la péréquation « horizontale » à l'échelle de la MGP qui est pourtant l'EPCI à fiscalité propre de rattachement des communes concernées.

Le passage de l'application du FPIC du niveau des ex-EPCI à celui de l'EPT n'a pas été neutre. Il est intervenu au moment de la dernière progression du montant de ce fonds<sup>25</sup> et d'une révision du mode de calcul du « potentiel financier ».

<sup>25</sup> Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été créé en 2012. La loi de finances pour 2012 prévoyait sa montée en charge progressive pour atteindre 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales en 2016, soit plus de 1 Md€.

GOSB a fait réaliser une étude en octobre 2019 par un cabinet extérieur sur l'impact de la contribution du territoire au FPIC en distinguant la part imputée à l'EPT et celle imputée à ses communes membres. Selon cette étude, sur la période 2015-2019, la contribution totale au FPIC du bloc « EPT-communes » a baissé de 3,756 M€ sur la base d'une répartition de droit commun de la charge entre EPT et communes. Ainsi, l'intégration au FPIC à l'échelle de l'EPT paraît avoir été plutôt favorable au territoire en termes de péréquation financière.

Pourtant, GOSB n'a pas bénéficié de cette diminution, bien au contraire. Seules les communes ont été « gagnantes ». Leur part a reculé de 5,882 M€, soit beaucoup plus que la contribution globale. En contrepartie, celle de GOSB s'est alourdie de 2,127 M€. Il a néanmoins choisi de supporter cette charge annuelle supplémentaire sans faire participer les communes. Pourtant, il pouvait introduire une part « FPIC » au sein du FCCT demandé aux communes.

**Tableau n° 14 : Évolution de la contribution au FPIC**

	2015	2019	Variations 2015-2019
<b>Contribution FPIC TOTALE</b>	<b>17 964 678</b>	<b>14 209 028</b>	<b>- 3 755 650</b>
Part des EPCI/EPT	3 087 467	5 213 759	+ 2 126 292
Part des communes	14 877 211	8 995 269	- 5 881 942

Source : EPT GOSB, CFE-FCCT TH/TF – CVAE- FPIC – bilan des progressions 2015-2018 – oct.2019

De même, GOSB a acté une minoration du FCCT mettant à sa charge la « compensation de la perte de FPIC par rapport au montant net (attribution-prélèvement) de 2015 » pour trois communes, Valenton, Villeneuve-Saint-Georges et Viry-Châtillon, qui n'appartenaient pas à l'une des anciennes communautés d'agglomération regroupées (Viry-Châtillon est considérée comme « commune isolée » du fait de la scission de la communauté « Lacs de l'Essonne »).

De 2016 à 2018, le FCCT « socle » de ces trois communes a été d'office abaissé de 4 € par habitant à 3 € par habitant ainsi que l'explique la conférence des maires du 30 novembre 2016. Cette minoration a permis aux communes de compenser la perte du FPIC communal en 2016. Ensuite, avec la montée en charge financière de la perte du FPIC, en 2018, un autre mode de compensation est adopté par la CLECT du 19 juin 2019, faisant suite à une conférence des maires du 2 mai 2018. Au total, les montants abandonnés à ces trois communes se sont élevés à 0,474 M€ en 2018, 0,734 M€ en 2019 et 1,257 M€ en 2020.

### 2.3.3 La dérogation à l'interdiction des fonds de concours

La CLECT du 19 juin 2019 a acté le « versement d'une subvention d'investissement par la commune d'Ivry-sur-Seine à hauteur de 188 468 € en 2018 et 338 468 € en 2019 dans le cadre du projet [d'opération programmée d'amélioration de l'habitat] et du programme d'intérêt général ». Ces subventions concernaient la politique de GOSB en matière d'habitat. Elles semblent constituer un précédent depuis sa création.

Le rapport de la CLECT motive l'autorisation de ce fonds de concours d'une manière originale. Il renvoie à une « circulaire DGFIP-DGCL de septembre 2018 » qui est un « guide sur les flux financiers réciproques dans le secteur public local », édité par le Comité de fiabilité des comptes locaux. Il procède par un syllogisme hasardeux en considérant que ces subventions d'investissement « sont accordées lorsqu'elles permettent d'acquérir ou de créer des immobilisations. Or, les subventions accordées par l'EPT dans le cadre de la convention [d'OPAH<sup>26</sup> et de PIG<sup>27</sup>] sont des aides aux travaux accordées aux propriétaires ». Le guide ne mentionne pas une telle particularité.

<sup>26</sup> OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

<sup>27</sup> PIG : Programme d'intérêt général.

Le versement d'un fonds de concours d'une commune membre d'un syndicat intercommunal tel qu'un EPT n'est pas expressément prévu par les textes. Seuls sont possibles les fonds de concours, notamment en investissement, entre une commune et un EPCI à fiscalité propre (articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du CGCT). Des réponses parlementaires confortent cette vision. Le financement du syndicat provient de contributions des communes, soit pour l'EPT le FCCT en section de fonctionnement.

La politique de l'habitat étant une politique publique majeure en termes d'engagements financiers, la réitération de cette pratique exposerait GOSB un risque juridique conséquent. Au demeurant, GOSB procède d'ordinaire différemment pour financer des investissements communaux en passant par le FCCT.

### **2.3.4 Conclusion : un cadre budgétaire très contraignant pour GOSB**

Les EPT ont généralement repris les compétences dévolues aux précédentes communautés d'agglomération, notamment parce qu'ils ont été créés sur leurs périmètres territoriaux. Trois EPT sur les 12 ont même repris à l'identique le périmètre d'une communauté d'agglomération déjà existante.

Les attributions de compensation perçues par les communes et remboursées par GOSB à la MGP constituent une dépense fixe, établie en valeur 2015 et non révisable. Elles occupent une place particulièrement importante dans le budget de GOSB. Aussi, les ajustements des attributions de compensation opérés en 2015, juste avant la création de la MGP et des EPT, ont créé une charge permanente pour GOSB, de près de 21 M€ par an, nouvelle par rapport à la situation des ex-EPCI et tout-à-fait substantielle puisqu'elle représente 13,6 % de la dotation d'équilibre (154 M€) versée par GOSB à la MGP. Ainsi, des dépenses variables pour les ex-EPCI sont devenues des charges fixes et pérennes pour l'EPT.

Par rapport aux ex-EPCI, GOSB supporte en outre une charge supplémentaire en matière de contribution au FPIC. Comme indiqué *supra*, sa contribution nette a été alourdie de 2,127 M€ afin que celle des communes soit allégée de 5,882 M€.

Ces changements ont un impact annuel, sensible et durable, sur l'excédent brut d'exploitation de GOSB qui, par ailleurs, a peu de prise sur l'évolution de ses ressources.

En effet, pour faire face à ces charges, GOSB dispose de ressources qui, dans l'ensemble, sont peu évolutives et ne lui laissent pas de marges de manœuvre.

Les produits des taxes d'habitation et foncières, précédemment perçus par les ex-EPCI et pris en compte dans le FCCT, sont actualisés chaque année en fonction du taux de revalorisation forfaitaire des bases voté par le Parlement mais les communes conservent la croissance des produits liée à l'évolution des bases en volume.

La CFE est la seule autre recette fiscale évolutive en termes de bases d'imposition et de pouvoir de taux. Toutefois, cette marge de manœuvre de l'EPT est appelée à disparaître. La loi NOTRe avait prévu l'affectation en 2021 de la totalité de la contribution économique à la MGP et donc le transfert de la CFE à cette date. La loi de finances pour 2021 a reporté cette échéance à 2023 tout en prévoyant dès 2021 le versement à la MGP des deux tiers de la croissance du produit de la CFE.

S'agissant du FCCT, contrairement à ce qu'indique le « *vade-mecum* relatif à la création des EPT », préparé par la mission de préfiguration de la MGP, le FCCT n'est pas « alimenté par les communes membres selon un principe de versement de contributions fiscalisées ». Au contraire, pour GOSB, le FCCT est une ressource peu évolutive bien qu'elle représente une part prédominante de ses recettes de fonctionnement.

Chaque année, comme vu supra, GOSB doit convaincre les communes d'adapter l'évolution du FCCT à celle de ses dépenses afférentes, par exemple, au fonctionnement des équipements transférés ou gérés par substitution des ex-EPCI.

Alors qu'il possède peu de ressources fiscales évolutives et qu'il s'est vu imposer des charges de fonctionnement supplémentaires (cf. *supra*), les modalités de constitution du FCCT ajoutent une contrainte budgétaire supplémentaire qui place GOSB dans une situation de dépendance, voire de subordination à l'égard de ses communes membres. Il est cantonné dans un dialogue annuel avec chaque commune, notamment pour justifier ses dépenses relatives aux compétences transférées. Ainsi, les relations financières avec ses communes membres sont fidèles à la notion de « coopérative des villes », retenue dans sa charte de gouvernance, qui fait primer les intérêts des communes sur ceux de GOSB.

En conclusion, le FCCT de GOSB comporte de nombreuses lacunes qui fragilisent sa pérennité financière. Le mode financement de l'EPT via le FCCT induit la perte de la dynamique fiscale (économique et ménage) et ne permet plus les fonds de concours, réduisant ses leviers à la contribution des communes. Ces lacunes découlent de l'approche intercommunale choisie, peu intégrée, les communes ayant recours au FCCT comme à une variable d'ajustement. Aussi, un pilotage budgétaire plus autonome de GOSB justifierait d'engager une profonde révision du FCCT afin de rendre son évolution plus dynamique, de simplifier son mode de son calcul et de garantir un niveau adapté au projet intercommunal.

Alors que le fonctionnement budgétaire et financier de GOSB souffre d'un défaut d'intégration intercommunale, d'approche pluriannuelle et de vision territoriale, la CLECT n'a pas proposé de pacte fiscal et financier. Pour donner des perspectives d'évolution au FCCT, GOSB pourrait envisager un pacte financier pluriannuel sur la base des éléments suivants :

- établir le FCCT « socle » conformément au XI. de l'article L. 5219-5 du CGCT, en fixant des fractions de fiscalité des communes, pour assurer son financement ;
- intégrer un coefficient d'évolution régulière du fonds de compensation des charges transférées sur les compétences transférées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, conformément à l'article L. 5219-5 du CGCT ;
- intégrer une part relative à l'investissement dans le FCCT, pour les équipements transférés à la suite des délibérations du 7 novembre 2017 relatives à la définition de l'intérêt territorial pour les équipements culturels et sportifs, tenant notamment compte des amortissements et de la durée de vie des équipements ;
- procéder à une réévaluation du FCCT [et/ou à une augmentation du taux de CFE jusqu'en 2022], en se fondant sur les modulations d'attributions de compensation décidées avant la création de l'EPT, afin de dégager des recettes de fonctionnement plus importantes pour financer la dotation d'équilibre à verser à la MGP.

GOSP indique partager le constat de la nécessité de réviser et simplifier le mode de calcul du FCCT afin de fiabiliser son pilotage budgétaire pluriannuel et celui des communes. Des travaux visant à élaborer un pacte financier, fiscal et social seraient ainsi en cours en ce sens.

**Recommandation performance 1 : Revoir les paramètres de calcul du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) versé par les communes afin de le rendre plus transparent et compatible avec le retour de GOSB à un équilibre budgétaire pérenne.**

## **2.4 Le rattachement partiel des offices publics de l'habitat**

Le VIII. de l'article L. 5219-5 du CGCT dispose que « les offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans le périmètre des établissements publics territoriaux sont rattachés à ces derniers au plus tard le 31 décembre 2017 ». Ce rattachement emporte plusieurs conséquences pour l'EPT :

- la désignation de représentants de l'EPT (et non plus des communes) au sein du conseil d'administration de l'office ;
- l'accord en garantie financière des nouveaux emprunts contractés par ces offices pour leurs opérations de construction ou de rénovation ainsi que la participation en investissement liée à un protocole de consolidation avec la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) (si l'office public de l'habitat (OPH) est en situation financière difficile).

### **2.4.1 L'exercice limité de sa compétence par GOSB sous la pression des communes**

Lors du conseil territorial du 19 décembre 2017, GOSB a délibéré pour désigner ses représentants (en fait les précédents représentants des communes) dans les huit OPH rattachés à des communes-membres, toutes situées dans le Val-de-Marne<sup>28</sup>. Le 15 septembre 2020, pour tenir compte du renouvellement des conseils municipaux et, partant, du conseil territorial, GOSB a délibéré pour renouveler les désignations des conseillers territoriaux au sein des OPH qui lui sont rattachés. Des délibérations devaient intervenir début 2021 pour les OPH ayant fusionné à cette date.

En effet, à la suite de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN), un seuil de « viabilité » des offices publics de l'habitation à loyer modéré (HLM) a été fixé à 12 000 logements. Malgré la taille des communes de GOSB et leur population éligible au logement social, peu des OPHLM rattachés à GOSB atteignent ce seuil. L'OPH de Vitry avait 9 000 logements, celui d'Ivry 6 000.

Des projets de fusion, examinés en conseil territorial du 8 octobre 2019, ont concerné les OPH de Villeneuve-Saint-Georges, Cachan et le Kremlin-Bicêtre et devaient être effectifs le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le statut d'OPH sera maintenu ainsi que le rattachement à GOSB. Cette fusion est conforme aux attendus de la loi ELAN. Deux autres délibérations conformes à la loi ELAN ont été adoptées en juin 2021 :

- Vitry-sur-Seine : fusion des offices de Vitry-sur-Seine et Villejuif avec OPALY, rattaché à l'EPT Grand Orly Seine-Bièvre depuis 2017 ;
- Ivry-sur-Seine : transfert du patrimoine de l'OPH d'Ivry-sur-Seine par voie de fusion avec la SCIC HLM SOCOMA, approbation du projet de traité de fusion, réduction de capital, cession des parts sociales à la Ville d'Ivry-sur-Seine.

En ce qui concerne Ivry, la présentation faite en conseil territorial révélait à la fois la volonté de municipaliser les bailleurs sociaux de la commune et la passivité de GOSB qui n'a fait pas valoir ses droits patrimoniaux liés à son statut de collectivité initiale de rattachement. Une délibération mentionne explicitement la volonté des villes de retrouver un outil à leur disposition (et non à celle du territoire) pour conduire leur politique du logement, notamment celle d'attribution des logements<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> OPH d'Ivry-sur-Seine, OPH de Villeneuve-Saint-Georges, OPH de Vitry, OPH de Cachan, OPH de Thiais, OPH de Villejuif, OPH du Kremlin-Bicêtre, OPH Opaly (Arcueil).

<sup>29</sup> La délibération du 21 décembre 2019 relative à la fusion sur Ivry mentionne : « l'OPH et la Ville souhaiteraient conserver un outil indépendant et dédié au logement social ivryen à même de proposer un service de proximité sur le territoire ».

L'opération de fusion-absorption de l'OPH Ivry-sur-Seine par une entité de droit privé emporte des conséquences patrimoniales et financières pour GOSB en tant que collectivité de rattachement. Un transfert universel de patrimoine se fera de l'OPH vers l'entité privée fusionnée. L'actif net transféré est la propriété de la collectivité de rattachement, donc de GOSB, du fait de l'article L. 411-2-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH). La délibération du 29 juin 2021 mentionne que, « consécutivement à la fusion, l'EPT détiendra 2 611 137 parts sociales de la SOCOMA, qu'il cèdera à la ville d'Ivry-sur-Seine pour un prix de 1 263 635 euros ».

Enfin, pour les quatre derniers OPH devant rechercher des solutions pour atteindre le seuil des 12 000 logements, GOSB n'a pas encore délibéré, notamment en vue de les fusionner et de disposer ainsi d'un seul OPH à l'échelle du territoire, ou bien pour constituer un groupe d'organismes de logement social (article L. 423-1-1 du CCH). La situation actuelle n'est pas conforme au droit.

#### **2.4.2 Les garanties d'emprunt des OPH : un partage encore possible avec les communes**

Seuls les nouveaux emprunts réalisés par ces OPH peuvent être garantis par GOSB. Cette garantie peut être partagée avec les communes. GOSB ne reprend pas les garanties déjà apportées par les communes. Ces solutions sont ouvertes par l'article L. 2252-5 du CGCT, qui dispose que « *Nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un établissement public de coopération intercommunale, la commune conserve la possibilité d'accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux visées à l'article L. 2252-2 et d'apporter à ces opérations des subventions ou des aides foncières.* »

L'appui aux offices HLM en protocole de consolidation avec la CGLLS n'est pas non plus obligatoire mais constitue un effet de levier apprécié pour résoudre plus rapidement les difficultés des offices concernés. Dans le périmètre de GOSB, l'office d'Ivry-sur-Seine doit sortir d'un protocole en 2021 mais il sera absorbé par une société coopérative contrôlée par la commune.

La situation de GOSB en matière de logement est donc hybride. Dans le cadre de conventions avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), il conduit et finance une politique de renouvellement urbain qui reprend largement les engagements de anciens EPCI ou des communes « isolées ». Pour autant, les communes gardent la maîtrise d'outils de gestion importants dans le secteur.

Concernant la conduite de la politique du logement, GOSB fait valoir qu'il copilote la conférence intercommunale du logement et donc l'élaboration du document cadre d'orientation approuvé début juillet 2021, ainsi que la convention intercommunale d'attribution. Il indique élaborer, par ailleurs, le plan partenarial de gestion de la demande et assurer la gestion des aires d'accueil, participer à élaboration des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, piloter, enfin, une étude sur le potentiel foncier en Essonne pour l'accueil de place d'habitat spécifique.

## 2.5 Une gestion à la carte selon les opérations d'aménagement

Selon le IV de l'article L. 5219-5, les EPT disposent de plein droit d'une compétence au titre de l'aménagement pour toutes les opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, à l'exception de celles déclarées d'intérêt métropolitain<sup>30</sup>.

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme couvre un large champ d'action, soit les opérations qui « *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.* »

« *L'aménagement [au sens du présent article], désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.* »

Les communes ou EPT ont recours à différentes procédures leur permettant de maîtriser des terrains dans ces zones, de réaliser leur viabilisation, de construire les équipements publics nécessaires, de céder les terrains viabilisés pour construire des logements ou des locaux économiques, comme pour procéder au renouvellement urbain. Les procédures les plus connues et les plus usitées sont celles des zones d'aménagement concertées (Zac)<sup>31</sup>. Toutefois, GOSB confie des portages fonciers au syndicat d'action foncière 94 (SAF 94), syndicat mixte créé à l'initiative du conseil départemental du Val-de-Marne. Depuis une révision statutaire, des EPT en sont membres aux côtés de communes.

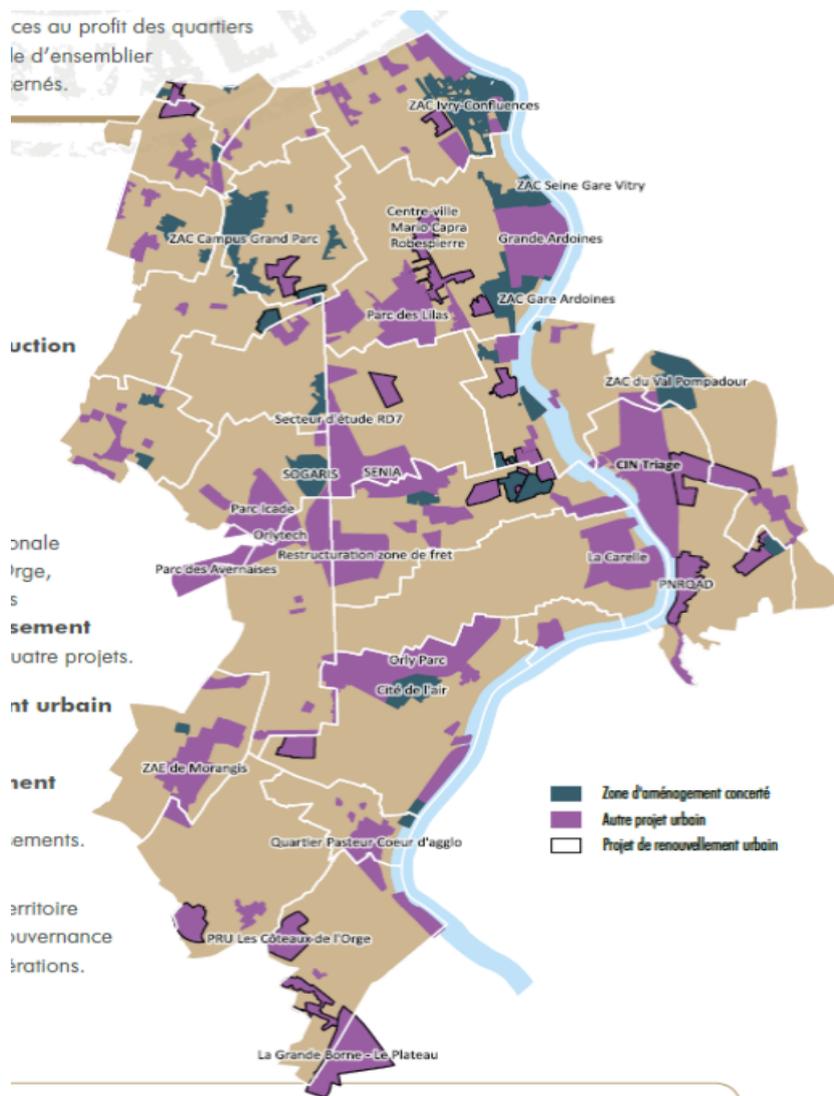
Concrètement, le transfert d'une opération d'aménagement d'une commune vers GOSB se traduit par des « délibérations concordantes de l'EPT et de ses communes membres fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers » (article L. 5219-5 IV 2<sup>ème</sup> alinéa). Matériellement, deux opérations sont nécessaires pour le transfert de compétence. D'abord, la reprise des droits et obligations relatifs à l'exercice de la compétence. En cas d'opération réalisée en régie, cela s'est traduit par la création d'un budget annexe au budget principal. En cas d'opération confiée à un aménageur, il y a transfert de la convention d'aménagement. Ensuite, des conventions ont été conclues entre GOSB et les communes, pour déterminer les « conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers ». Logiquement, ces deux opérations devaient être concomitantes pour ne pas exposer GOSB financièrement.

La compétence de GOSB au titre des opérations mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle revêt trois aspects : la poursuite d'opérations engagées par les EPCI à fiscalité propre préexistants, les nouvelles opérations et le transfert des opérations sous maîtrise d'ouvrage communale en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Un délai de deux ans à compter de la définition de l'intérêt métropolitain, interprété comme courant jusqu'au 31 décembre 2019, était donné pour matérialiser le transfert.

<sup>30</sup> Le territoire de GOSB présente aussi la particularité d'être le lieu d'opérations d'intérêt national dont la maîtrise d'ouvrage n'incombe ni aux communes ni à la MGP mais à 2 établissements publics d'aménagement nationaux : Grand Paris Aménagement et Orly-Rungis-Seine-Amont (EPA ORSA). GOSB n'est pas représenté directement en lieu et place des communes dans ces établissements publics d'aménagement (EPA). Plus singulièrement, pour l'EPA ORSA, les 11 communes du Val-de-Marne concernées continuent de désigner un représentant de leur conseil municipal. À la suite d'un décret du 27 octobre 2017, la représentation de l'EPT est assurée par la MGP à travers deux représentants désignés en son sein par le conseil métropolitain parmi ceux des communes de GOSB. En tout cas, ces opérations, qui ne sont pas communales, sont exclues du champ du transfert.

<sup>31</sup> Les Zac sont définies par les articles L. 311-1 et suivants du code de l'urbanisme. Au-delà des équipements publics à créer, des logements ou locaux économiques à construire ou renouveler, une Zac crée des contraintes pour les propriétaires fonciers mais aussi pour la collectivité à l'origine de cette zone. La réalisation des opérations liées à une Zac peut être confiée ou concédée à une société privée, par voie de convention de mandat (loi maîtrise d'ouvrage publique de 1985) ou de concession (code de la commande publique). La collectivité doit alors rémunérer l'aménageur.

## Carte n° 2 : Les opérations d'aménagement conduites par GOSB



Source : rapport d'activité 2019, EPT GOSB, juillet 2020

Globalement, GOSB a procédé au transfert des opérations communales dans un délai conforme aux textes. Les conventions de transfert ont été délibérées, après les conseils municipaux des communes, pour s'assurer de la concordance des termes, lors du conseil territorial du 21 décembre 2019. Cet élément positif est à souligner au regard du nombre d'opérations à transférer sur le territoire et des difficultés administratives que GOSB peut rencontrer dans d'autres domaines.

Par ailleurs, GOSB est entré en 2021 au capital de la Sadev 94, SEM départementale, pour une part minoritaire (3 %, représentant la somme de 304 200 €). Il a racheté des parts du conseil départemental. Il a désigné un représentant, en la personne de son président, pour siéger dans les instances de cette SEM.

Par ailleurs, GOSB a poursuivi les opérations intercommunales déjà en cours. Enfin, il a lancé de nouvelles opérations sous sa maîtrise d'ouvrage mais avec une implication très forte des communes concernées.

Depuis 2018, GOSB semble intervenir sur des opérations ayant une dominante « habitat et équipement public » plus que « aménagement à finalité économique », ce qui paraît cohérent avec le projet d'accueillir plus de population à une échéance rapprochée. Le volet « aménagement à finalité économique » est plutôt pris en charge par des établissements publics d'aménagement relevant de l'État sur des « opérations d'intérêt national ». GOSB fait valoir que toutes les opérations sur lesquelles il intervient intègrent un volet permettant l'accueil de nouvelles activités, qu'elles soient commerciales, artisanales, tertiaires ou industrielles (notamment deux des plus importantes opérations de développement urbain du territoire : Ivry Confluences et Campus Grand Parc à Villejuif) et un volet habitat.

GOSB intervient aussi sur une opération d'aménagement spécifique, à Villeneuve-Saint-Georges, de suppression d'un îlot de logements insalubres pour en faire un espace naturel sensible. Il indique gérer 23 Zac ou concessions d'aménagement en cours et deux à l'étude ainsi que 11 projets de renouvellement urbain<sup>32</sup>.

Néanmoins, dans la pratique, GOSB laisse une place prépondérante aux communes dans les processus de décision relatifs à l'exécution des contrats de concession ou d'opérations de portage foncier dont il est normalement le maître d'ouvrage. Il existe ainsi des comités de pilotage où le maire de la commune concernée est d'office présent. Le maire (ou un représentant de la commune au conseil territorial s'il ne siège pas) a délégation du président de GOSB pour prendre des décisions.

### **2.5.1 Les Zac reprises des anciennes communautés d'agglomération**

Trois Zac sont dans ce cas : Zac « Bords de Seine Aval » (Athis-Mons), Zac « Bords de Seine Amont » (Juvisy-sur-Orge) et Zac « Campus Grand Parc » (Villejuif et l'Haÿ-les-Roses). La ZAE<sup>33</sup> Viry-Châtillon, pour sa part, est gérée en régie et n'a toujours pas été soldée malgré l'achèvement des travaux (voir situation financière).

Chaque année, GOSB présente un compte-rendu annuel à la collectivité, qui rend compte de l'état d'avancement de l'opération, notamment dans sa dimension financière (dépenses supportées pour l'aménagement, recettes issues des participations des collectivités et cessions foncières). Il est joint un plan de trésorerie qui permet à la collectivité de cerner le financement de l'opération, notamment pour positionner ses participations financières.

### **2.5.2 Le transfert des opérations « territoriales » : un financement toujours communal**

Le transfert de la compétence aménagement a été délibéré le 13 février 2018. Il a été complété le 18 décembre 2018 à la suite d'une lettre du contrôle de légalité et d'une réunion avec les préfets du Val-de-Marne et de l'Essonne. En effet, la délibération de février ne traitait pas de transfert des actions des SEM et SPL. Elle prévoyait une liste de Zac à transférer. Les deux délibérations prennent soin de préciser que, pour représenter GOSB dans les actes liés au transfert ne nécessitant pas de délibération (bureau ou conseil territorial), le maire ou son représentant, en tant que conseiller territorial, reçoit délégation de signature. Les opérations restent donc bien sous le contrôle des communes, plus que de GOSB.

Le périmètre de la compétence transférée, au sens des délibérations de 2018, est conforme à la loi et comprend les Zac communales, les études urbaines pré-opérationnelles préalables à une procédure d'aménagement de type ZA, les constitutions de réserves foncières, les opérations de renouvellement urbain PNRU.

---

<sup>32</sup> L'annexe n° 8 présente les opérations d'aménagement en cours et les modalités financières notamment liées à la clôture des opérations. La carte associée montre la répartition entre logements et activités économiques sur ces zones.

<sup>33</sup> ZAE : Zone d'activités économiques.

Les modalités financières de transfert des Zac ont fait l'objet de délibérations du conseil territorial du 21 décembre 2019 prévoyant des conventions de transfert entre chaque commune concernée et GOSB. Ces conventions sont complètes et couvrent tous les risques inhérents au transfert de la concession, notamment les contentieux en cours. Elles organisent un transfert dans le respect du principe de neutralité pour GOSB : les communes portent l'intégralité des risques et des conséquences financières des opérations dont elles ont pris l'initiative de la concession avant le transfert de la compétence aménagement. Les conventions prévoient ainsi que toute dépense ou toute recette supportée par GOSB doit être refacturée ou restituée à la commune en fin d'opération.

Les traités de concession repris font l'objet d'avenants faisant référence à l'article L. 1523-2 du CGCT, dont l'avant-dernier alinéa dispose que « le traité de concession peut prévoir les conditions dans lesquelles d'autres collectivités territoriales apportent, le cas échéant, leur aide financière pour des actions et des opérations d'aménagement public visées aux articles L. 300-1 à L. 300-5 du code de l'urbanisme ». Sur le fondement de ce texte, la participation financière de la commune, considérée comme une « autre collectivité territoriale », est régulière en droit.

### **2.5.2.1 Aucun transfert de participation financière à GOSB jusqu'à la fin de l'opération**

Les conventions prévoient dans un premier temps de faire peser l'ensemble des charges financières sur les communes au moyen de paiements de participations ou subventions d'équilibre prévues dans les traités de concession repris. Aucune ne prévoit un transfert direct de charge correspondant aux participations financières des communes, ce que la rédaction de l'article L. 5219-5 rend cependant possible.

Pour les demandes de participation destinées au financement des équipements publics communaux, une convention tripartite de subventionnement est signée. La commune verse directement une participation financière à l'aménageur, avec l'accord de GOSB.

Les conventions manquent de précision sur les cas de modification du programme, d'augmentation des participations publiques nécessaires à l'équilibre d'une opération. Elles renvoient à un accord à trouver entre la commune et GOSB. Plusieurs options sont ouvertes, par le truchement du FCCT. Si un équipement public communal est concerné par l'augmentation du coût, la commune verse sa participation directement à l'aménageur. Mais dans les autres cas, soit la commune verse à GOSB par une majoration unique du FCCT, soit GOSB verse la participation à l'aménageur après avoir emprunté et intégré le montant de l'annuité emprunté au FCCT de la commune, sur la durée de l'emprunt. Cette dernière situation est favorable à la commune qui, d'une certaine manière, externalise une dette sur GOSB.

### **2.5.2.2 Les dispositions financières des soldes d'opérations**

Certaines concessions sont pleinement au risque et péril de l'aménageur. Elles prévoient qu'en cas d'excédent, celui-ci le conservera et qu'en cas de déficit, il ne pourra en réclamer le paiement à la commune ni donc à GOSB.

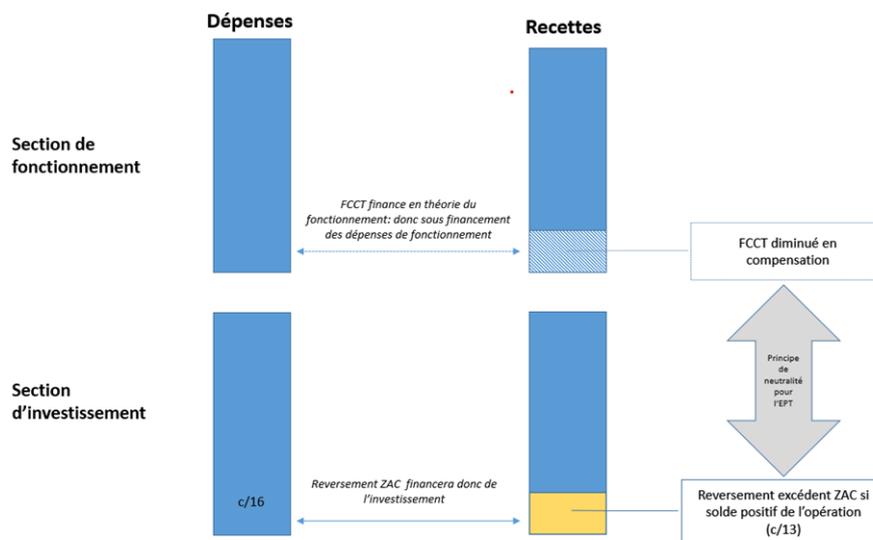
À l'inverse, certaines conventions prévoient une répartition du solde de l'opération entre l'aménageur et GOSB. Si le solde est positif, l'aménageur en conserve une partie, l'autre partie est versée à GOSB qui, néanmoins, s'engage à la reverser intégralement à la commune. Cette situation n'est pas conforme à l'esprit de la loi. Elle conduit à écarter la « territorialisation » de la politique d'aménagement au profit d'une logique communale.

Dans le cadre d'une opération d'aménagement transférée, l'EPT doit reprendre les droits et les obligations portant sur les biens immobiliers et fonciers créés par l'aménageur, au terme de la concession. Les risques liés à l'aménagement ne sont plus supportés par la commune mais par l'EPT. Aussi, dans une logique de mutualisation des risques, l'EPT doit pouvoir conserver les résultats des opérations qu'il a reprises. Les opérations bénéficiaires viennent compenser celles potentiellement déficitaires. La logique d'aménagement veut que l'EPT conserve les « boni » des opérations transférées.

De plus, les reversements des « boni » aux communes fragilisent les finances de GOSB. Le reversement s'effectue de deux manières, au choix de la commune plus que de GOSB. La première solution passe par une baisse du FCCT. Elle prive GOSB d'une recette de fonctionnement alors qu'il s'agit pour lui de régler une dépense d'investissement à la commune. Concrètement, la participation versée par GOSB constitue une dépense d'investissement que seul un emprunt peut financer, en l'absence de marge de manœuvre financière, du fait de la récupération de la somme au mieux l'année suivante.

**Schéma n° 3 : Mécanisme de compensation des soldes d'opération des Zac transférées**

Mécanisme de compensation des soldes d'opérations des ZAC par le FCCT perçu par l'EPT



Source : CRC

Une seconde solution se dégage de la rédaction de certaines conventions. Pour des soldes de participation à verser par l'aménageur à GOSB, lors du bilan de clôture de l'opération, certains excédents peuvent « financer de nouvelles opérations de la commune » ou « équilibrer des sous-opérations ». GOSB essaie de limiter le reversement direct à la commune mais il se crée ainsi l'obligation de financer d'autres investissements sur la même commune, notamment de voirie (création de « droits de tirage »). Cette solution est critiquable. Les opérations territoriales d'aménagement doivent être indépendantes de tout projet communal.

Inversement, si le solde est négatif, GOSB verse à l'aménageur la quote-part initialement prévue pour la commune. Puis, il se la fait rembourser par elle au moyen du FCCT. Dans ce schéma, les communes peuvent choisir de verser leur quote-part en une fois ou de solliciter GOSB pour emprunter et refacturer l'annuité de l'emprunt à la commune dans le FCCT. Ces deux modalités sont favorables aux communes.

Ainsi, les conventions laissent une grande latitude de négociation entre GOSB et la commune, au profit des communes. Ces modalités financières faisant appel au FCCT comme variable d'ajustement font peser une charge financière sur GOSB qui est compensée au mieux l'année suivante lors de la révision du FCCT.

### **2.5.3 Les nouvelles opérations maintenues de fait sous le pilotage des communes**

Dès 2018, GOSB a engagé des opérations sur les communes d'Athis-Mons (Zac « Cité de l'Air ») et de l'Haÿ-les-Roses (Zac « Paul Hochart »). Cette dernière, dès le conseil territorial du 13 février 2018, a fait l'objet d'une « reprogrammation de l'opération d'aménagement » et simultanément du « lancement de la procédure de consultation » pour la concession. Cependant, la délibération relative à la définition du programme fait référence à une délibération du conseil municipal de l'Haÿ-les-Roses du 8 février 2018, dans laquelle la commune indique explicitement à GOSB ce qu'elle attend de l'opération. Elle est ainsi illustrative de la poursuite de la maîtrise par les communes des opérations « territoriales ». Les commissions *ad hoc* désignées pour choisir les concessionnaires des opérations d'aménagement sont présidées par un représentant de la commune au conseil territorial, le maire quand il est conseiller territorial. Ces délibérations désignent également « la personne habilitée à conduire les négociations et signer la convention » de concession.

Dans les deux cas, les élus des communes concernées siègent au sein de la commission et sont désignés pour conduire la négociation et signer la concession. Pour L'Haÿ-les-Roses, GOSB a désigné l'adjoint au maire de la commune en charge du « cadre de vie et de l'espace public » ; pour Cachan, le maire de Cachan.

### **2.5.4 La mauvaise évaluation des engagements hors bilan**

#### **2.5.4.1 La dette nouvelle garantie sur des Zac concédées**

Les communes ont globalement fait le choix de maintenir les garanties d'emprunt. GOSB s'est cependant engagé sur cinq garanties d'emprunts s'élevant à près de 23 M€ (Zac Charcot Zola à Fresnes ; Zac Ivry confluence à Ivry-sur-Seine ; Zac de la Pologne à Villeneuve-Saint-Georges ; Zac Rouget de Lisle à Vitry-sur-Seine ; Zac Concorde à Vitry-sur-Seine). Les emprunts, tous garantis pour la société d'aménagement et de développement des villes 94 (Sadev 94), sont bien inscrits en annexe des documents budgétaires de GOSB.

#### **2.5.4.2 Les contentieux en cours repris pour deux Zac de l'Haÿ-les-Roses**

Deux transferts de contentieux des communes vers l'EPT ont été prévus dans les conventions de transfert. Ils concernent les Zac Locarno et Zac Cœur de Ville de la commune de l'Haÿ-les-Roses, qui sont proches de la Roseraie départementale, site classé. Ces deux opérations font l'objet de nombreux contentieux. Les deux contentieux repris par GOSB concernent l'attribution des deux concessions de Zac par la commune à la société Citallios en septembre 2017, à quelques mois du transfert. Néanmoins, les contentieux potentiellement les plus dommageables pour GOSB sont ceux relatifs à deux permis de construire accordés à des promoteurs, qui participent donc aux recettes des Zac. À ce stade, la cour administrative d'appel de Paris s'est prononcée sur les recours contre les permis de construire en rejetant les demandes d'annulation des permis<sup>34</sup>. Une procédure en appel devant le Conseil d'État est toujours pendante.

Pour autant, au compte administratif de 2019 de GOSB, l'annexe relative aux contentieux ne recense ni ne provisionne un quelconque montant pour les contentieux relatifs à l'attribution des concessions. En cas d'annulation des concessions, un dédit devrait pourtant être dû à Citallios. Il n'a pas été évalué pour être en tout ou partie provisionné.

**Recommandation performance 2 : Évaluer et provisionner le préjudice financier lié aux transferts des contentieux relatifs aux Zac Locarno et Cœur de Ville à l'Haÿ-les-Roses.**

<sup>34</sup> Voir notamment : <https://www.leparisien.fr/val-de-marne-94/l-hay-les-roses-la-justice-rejette-les-recours-contre-le-futur-coeur-de-ville-07-10-2020-8398773.php>.

### **2.5.4.3 Les engagements vis-à-vis du SAF 94**

Le SAF 94 intervient pour le compte de ses adhérents dans un cadre contractuel précis :

- convention d'études foncières : identification du foncier nécessaire à une opération, estimation des coûts et assistance à la collectivité dans l'élaboration d'une stratégie d'acquisition ;
- convention d'action foncière dans le cadre d'une opération d'aménagement ;
- convention de portage foncier : pour chaque acquisition réalisée, la convention définit les modalités financières entre le SAF 94 et les contractants (EPT, commune, aménageur).

Depuis son adhésion en 2018, GOSB a signé quatre conventions de portage foncier avec le SAF 94, deux sur la commune d'Arcueil et deux sur celle de Villeneuve-Saint-Georges, relatives à des transferts de portage foncier signés antérieurement par les communes.

Les conventions sur Villeneuve-Saint-Georges portent sur un projet d'aménagement singulier : la renaturation des berges de l'Yerres près de la confluence avec la Seine. GOSB reprend une opération d'aménagement au titre de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, en tant qu'elle vise un espace naturel sensible (ENS). L'étude de ce projet (cf. annexe n° 9) montre que GOSB a optimisé le financement de la phase 1 par la MGP grâce à des reversements de la taxe sur la gestion des milieux aquatiques et protection des inondations (taxe Gemapi). Elle montre aussi que, pour la phase 2, il a pris des engagements avec le SAF 94 dont le financement n'est pas assuré à ce jour. Le risque financier afférent est évalué à 15 M€ d'ici 2027.

### **2.5.5 Le financement des opérations d'aménagement nouvelles en cours de définition**

Une seule opération a été conclue par GOSB, l'attribution en juin 2019 d'une concession d'aménagement pour la Zac « Entrée de ville – Paul Hochart » à L'Hay-les-Roses. Ce traité, d'une durée de huit ans à compter de 2019, a déjà fait l'objet d'un avenant n° 1 modifiant notamment le programme d'équipements publics par délibération du 13 octobre 2020.

Le traité de concession, comme son avenant, ne prévoit pas de participation financière de GOSB à l'équilibre de l'opération ni même de garantie d'emprunt à accorder à l'aménageur. La commune, déjà propriétaire d'une moitié des terrains d'assiette de la Zac, les cède à titre onéreux à l'aménageur. Au titre de l'article L. 300-5, elle lui verse directement une quote-part (34,65 %) du coût de la construction d'une école élémentaire de 25 classes et d'un équipement sportif, pour un montant de 7 M€ HT maximum. Le coût de la construction de l'école est estimé à 20,2 M€ HT pour une surface de plancher de 4 873 m<sup>2</sup>.

Par ailleurs, pour arriver à équilibrer l'opération sans subvention de GOSB, ce dernier a accepté que l'aménageur retienne un coût de commercialisation<sup>35</sup> des logements construits de 4 900 € HT/m<sup>2</sup>. L'avenant n° 1 a supprimé l'obligation de construction de logements intermédiaires pour se concentrer que des « logements en accession à la propriété ». L'avenant supprime 140 logements sociaux et au total augmente de 66 % le nombre de logements à commercialiser auprès de promoteurs en accession à la propriété.

---

<sup>35</sup> La vente de logements, parkings inclus, à au moins 4 900 € HT/m<sup>2</sup>, s'écarte singulièrement des transactions sur des immeubles récents constatées en 2019 et 2020 dans le quartier (rue Gustave Charpentier), qui se sont faites autour de 3 700-3 800 €/m<sup>2</sup> (source : [etalab.gouv.fr](http://etalab.gouv.fr)).

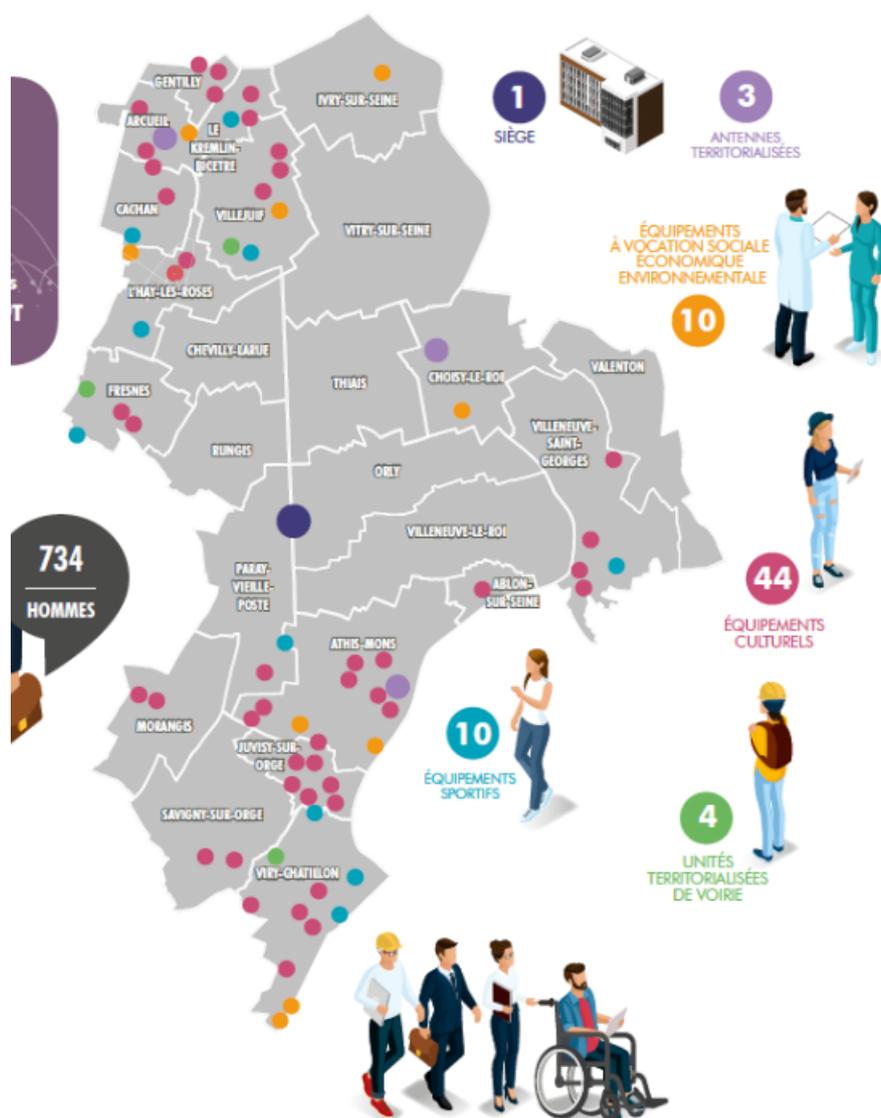
### 3 L'ADAPTATION EN COURS DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'administration de GOSB est issue de la fusion des administrations des précédents EPCI à fiscalité propre, auxquelles se sont adjoints des personnels transférés par les communes antérieurement « isolées » sur les compétences transférées. Il en résulte une situation complexe à gérer puisqu'il s'agit de faire travailler ensemble des personnes qui n'ont pas les mêmes cultures et régimes de travail. Il a fallu rationaliser l'organigramme à partir de fonctions qui pouvaient être en doublon, en particulier en passant de trois directions générales des services à une seule.

Le contrôle de la chambre a porté sur la situation après cinq ans de fonctionnement.

#### 3.1 L'organisation administrative

Carte n° 3 : Implantations des services de GOSB dans le territoire



Source : rapport d'activité 2019, juillet 2020

La direction générale de Grand-Orly Seine Bièvre est composée de cinq directions générales adjointes : un secrétariat général, une DGA ressources humaines, finances et commande publique (qui regroupe deux anciennes DGA), une DGA espace public, une DGA développement et transition écologique (par fusion des DGA prospective et projet de territoire et DGA développement territorial) et enfin une DGA équipements culturels et sportifs et patrimoine bâti.

L'essentiel des effectifs se concentre sur les compétences transférées : sports, culture et espace public (voirie). Les effectifs sont répartis sur 70 sites, dont les implantations sont très variables d'une commune à l'autre. Elles traduisent le prolongement des compétences précédemment exercées par les ex-EPCI. Il y a très peu d'implantations sur les communes de l'ancienne CASA (Vitry-sur-Seine, Ivry-sur-Seine, Choisy-le-Roi), très peu dans les anciennes communes « isolées ». Villeneuve-Saint-Georges fait néanmoins exception : c'est la seule commune précédemment « isolée » où des équipements sportifs et culturels dépendent dorénavant de GOSB.

En matière d'équipements culturels, les conservatoires d'enseignement se retrouvent aussi bien au nord qu'au sud du territoire ; les médiathèques sur l'ancien périmètre de la communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne.

### 3.2 L'accroissement des effectifs depuis 2016 au-delà des transferts de compétences

Le référé de la Cour des Comptes de 2017 soulignait, dans un constat relatif à l'ensemble de la région, qu'« *en l'état des textes applicables, la création de ces intercommunalités se traduit le plus souvent par la mise en place d'une nouvelle administration sans mutualisation des moyens [...] avec les communes membres* ». La situation de GOSB confirme ce constat.

Selon les comptes administratifs, qui n'apparaissent toutefois pas fiables sur ce point, les effectifs ont progressé de 194,97 ETP de 2016 à 2019 (de 1 071 à 1 266 ETP). Si l'on se réfère aux extractions de l'outil RH (SEDIT) utilisé par la commune, les effectifs de GOSB au 31 décembre 2019 s'élevaient à 1 360,92 ETP, pour une masse salariale nette de 65 M€. De 2016 à 2019, ils auraient ainsi progressé globalement de 326,81 ETP (+ 32 %). Les transferts de compétences n'expliquent qu'une partie de cet accroissement.

2018 constitue une année charnière pour l'évolution des effectifs. La définition de l'intérêt territorial a emporté la gestion de nouveaux équipements sportifs et culturels ainsi que des transferts de personnel au titre de la compétence aménagement. Elle a aussi emporté la restitution de la compétence relative au nettoyage des espaces publics dans le cadre de la voirie territoriale (Viry-Châtillon). Ainsi, les transferts de compétences ont entraîné le transfert de 140 agents.

**Tableau n° 15 : Transferts de personnel en nombre de postes (année 2018)**

Délibération	Transferts 2018
<b>Compétences restituées ou métropolisées</b>	
Voirie – nettoyage	- 53
Développement économique	- 3
<b>Compétences intérêt territorial</b>	
Voirie	23
Équipements culturels	121
Équipements sportifs	37
Aménagement	13
Développement économique	2
<b>TOTAL</b>	<b>140</b>

Source : délibérations EPT, CRC

Ces 140 postes transférés en 2018 s'ajoutent aux 119 transferts intervenus par délibération du 28 février 2017. Ce sont ainsi 259 postes qui ont été transférés en deux ans et 263 au total sur la période, selon GOSB<sup>36</sup>.

Au 31 décembre 2019, la progression des effectifs depuis la création de GOSB (+ 326 ETP) était supérieure à celle des effectifs transférés par les communes.

Selon GOSB, la création de 57 emplois participe d'une rationalisation des effectifs, notamment sur les fonctions support. L'évolution de la masse salariale resterait contenue dans le cadre de la contribution des communes instituée pour couvrir les charges support : 17 emplois concerneraient des ouvertures d'équipements culturels et des dé-précarisations dans ce secteur ; 18 concerneraient le secteur de l'espace public, créations financées selon GOSB par des recettes nouvelles ou par le passage en régie de services externalisés ; 22 emplois créés correspondraient à des renforcements d'équipe.

### **3.3 Des mises à disposition croisées d'agents entre les communes et GOSB**

#### **3.3.1 Les mises à disposition par les communes auprès de GOSB**

L'année 2016 doit être considérée à part. À cause de la rapidité de sa mise en place depuis la loi NOTRe, GOSB a fonctionné, pour les compétences nouvelles transférées, avec l'appui des services des communes, par le biais de conventions de mise à disposition de personnel. Néanmoins, l'autorité de GOSB sur ces agents est limitée : les conventions prévoient que les maires conservent non seulement l'autorité hiérarchique sur leurs agents mis à disposition, mais aussi l'autorité fonctionnelle. Ils continuent d'organiser le travail de leurs services malgré les transferts de compétence à GOSB. Pour l'exercice de la compétence « plan local d'urbanisme » transférée à GOSB, il s'agit de conventions de gestion de service qui stipulent que « la commune agit au nom et pour le compte de l'EPT ». Reconduites en 2017, ces conventions traduisent, pendant deux ans, l'absence d'exercice réel de ses compétences par GOSB.

Cette situation perdure à l'examen des conventions de mise à disposition conclues à partir de 2018, qui visent en effet surtout des compétences transférées des communes à GOSB :

- les compétences « déchets » et « assainissement, nettoyage » exercées en régie (Arcueil, Ivry-sur-Seine, etc.). Ces mises à disposition ont vocation à disparaître à partir de 2021 avec le plein exercice de la compétence « déchets » par GOSB ;
- la compétence « urbanisme » avec la mise à disposition d'agents de catégories A et B+. La direction générale des services techniques de la commune est intégrée pour des quotités minimales (2 à 5 %). Le contrôle de la réalité des temps de travail mis à disposition est sujet à caution ;
- la compétence « aménagement » à partir de l'année 2018. Le modèle-type de 2016 a été repris pour des mises à disposition d'une année renouvelable éventuellement une fois, qui concernent surtout des agents de catégorie A des services de l'urbanisme des communes et les directeurs généraux des services techniques de manière résiduelle (10 % à Ivry, par exemple).

Pour toutes ces mises à disposition, GOSB n'exerce pas pleinement la compétence transférée dans la mesure où il dépend totalement des communes. De surcroît, ces mises à disposition portent sur des compétences stratégiques liées au développement du territoire. GOSB semble conscient de cette difficulté car il doit créer des emplois dans ces domaines au sein de ses services, en doublon.

---

<sup>36</sup> 319 postes transférés, avec un détransfert (restitution) de 56 postes à Viry-Châtillon, soit un solde net de 263 postes (source : EPT).

Enfin, parallèlement aux conventions mentionnées ci-dessus, GOSB renouvelle chaque année une convention de mutualisation de personnel d'assistantes sociales et de psychologues du travail avec les communes de Fresnes, et, jusqu'en 2021, avec Le Kremlin-Bicêtre et Villejuif.

Les mises à disposition concernent cependant assez peu d'agents. Au total, selon GOSB, 73 ETP, soit 5 % de son effectif, étaient mis à disposition par les communes à la fin 2020. GOSB s'engage à mener sur ce plan un travail de révision des modalités de mise à disposition de personnel dans le cadre du pacte financier, fiscal et social.

### **3.3.2 Les rares mises à disposition de GOSB vers les communes**

Les agents de GOSB mis à disposition des communes ne représentant qu'une part marginale de son effectif. Certaines mises à disposition concernent des services de l'ancienne communauté d'agglomération du Val de Bièvre en matière d'urbanisme (instruction du droit des sols) pour une partie de ses communes (Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly et le Kremlin-Bicêtre). Rungis, commune « isolée » qui bénéficiait de l'instruction par les services de l'État (commune de moins de 10 000 habitants), a rejoint ce service en 2016. Ces mises à disposition ont été renouvelées fin 2020, pour une nouvelle période de 3 ans.

Deux conventions concernent des services support. L'une porte sur un service de coursiers existant depuis 2007 au sein de la communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne. L'autre, datant de 2011, concerne les archives mutualisées avec les communes de Juvisy, Athis-Mons et Paray-Vieille Poste.

Les autres conventions, issues d'une délibération du conseil territorial du 27 juin 2017, ne concernent que 3,3 ETP de catégorie B et C pour trois communes : Choisy-le-Roi (cadre de vie et assainissement), Ivry-sur-Seine (voirie et déchets) et Villeneuve-Saint-Georges (propreté des espaces publics).

## **3.4 L'harmonisation progressive de la gestion des ressources humaines**

### **3.4.1 Un temps de travail qui reste à unifier**

La durée annuelle légale de travail est fixée à 1 607 heures. Elle correspond aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000<sup>37</sup> à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, auxquelles ont été ajoutées 7 heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, depuis son institution par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004<sup>38</sup>, dont les conditions de mises en œuvre ont été modifiées par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008<sup>39</sup>.

GOSB applique des régimes du temps de travail différenciés, reprenant ceux des précédentes communautés d'agglomération ou des communes pour les agents qu'elles ont transférés depuis 2016. Cette situation est source d'iniquité entre les agents. Pourtant, si la question d'une unification des régimes du temps de travail a été évoquée en conférence des maires ou en comité technique<sup>40</sup>, aucune démarche formelle n'a été engagée par GOSB en ce sens.

De plus, les régimes appliqués ne sont pas conformes aux dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, en vigueur depuis le 15 juillet 2021. En effet, les agents de GOSB effectuent toujours moins de 1 607 heures de travail annuel.

<sup>37</sup> Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

<sup>38</sup> Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

<sup>39</sup> Loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité.

<sup>40</sup> À l'initiative d'une organisation syndicale par rapport aux recrutements directement effectués pour les nouveaux agents.

Un calcul empirique, à partir de documents internes à GOSB, indique que les agents issus de l'ex-CALPE (1 443 ETP selon le bilan social 2017) travaillent 1 505 heures par an<sup>41</sup>.

GOSB estime que les agents issus de la CALE effectuent 1 540 heures par an, ceux issus de la CASA 1 554 heures par an et ceux issus de la CAVB 1 526 heures par an.

La mise en conformité du temps de travail représente un enjeu managérial (égalité de traitement des agents ayant une fiche de poste identique). Elle comporte aussi un enjeu financier non négligeable, de l'ordre de 2,4 M€ par an sur la masse salariale. La chambre prend acte de l'engagement de GOSB d'ouvrir une démarche d'harmonisation et de définition d'un règlement du temps de travail conforme à la loi du 6 août 2019.

**Recommandation performance 3 : Harmoniser le régime du temps de travail au sein des services de GOSB sur la base légale de 1 607 heures de travail par an.**

### 3.4.2 Un régime indemnitaire encore hétérogène malgré la mise en œuvre du Rifseep

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), issu du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014<sup>42</sup>, a été conçu pour tenir compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. Il se décompose en une part obligatoire, l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE) et une part facultative, le complément indemnitaire annuel (CIA) qui valorise la manière de servir et l'engagement professionnel.

Bien que le versement du CIA soit facultatif à titre individuel, la délibération relative à la mise en œuvre du Rifseep doit prévoir les deux parts, IFSE et CIA, conformément aux dispositions de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, d'ailleurs clairement précisées à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité.

GOSB s'est saisi de la question d'un régime indemnitaire unique pour ses agents transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ceux-ci relevaient des régimes indemnitaires des 4 ex-communautés d'agglomération, des 8 communes nouvellement rattachées et de l'ensemble des 24 communes du fait de transferts de personnels consécutifs aux nouvelles compétences attribuées à GOSB.

GOSB a instauré le Rifseep le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par une délibération du 7 novembre 2017, qui n'a institué que l'IFSE, complétée par une délibération du 25 septembre 2018 qui a intégré le CIA, suite à la décision du Conseil constitutionnel. Toutefois, de fait, il a choisi d'activer son nouveau régime indemnitaire sur la seule part relative à l'IFSE à l'exclusion du CIA.

La mise en œuvre du Rifseep s'est faite par cadre d'emploi, parallèlement à son application dans la fonction publique de l'État. Le décret du 27 février 2020 est venu compléter la liste de ces cadres d'emplois concernés par le Rifseep avec une application au 1<sup>er</sup> mars 2020. Les cadres d'emploi qui restent exclus du Rifseep sont les cadres de professeur et d'assistant d'enseignement artistique.

Un arrêté du 14 février 2019 relatif au cadre d'emploi des ingénieurs des ponts, des eaux et forêts permet de transposer le Rifseep aux ingénieurs en chef territoriaux. Les agents concernés en bénéficient sans que GOSB ait adopté la délibération étendant à cette catégorie le bénéfice du nouveau régime.

<sup>41</sup> Régime de temps de travail fondé sur 38 jours de congés annuels (hors congés pour médaille du travail, « ponts » liés à 1 jour légal férié, pour « départ en retraite »).

<sup>42</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) dans la fonction publique de l'État.

Il apparaît, au regard des bulletins de paie des agents titulaires en 2017 et 2018, que des composantes des régimes antérieurs ont été maintenues en 2018, telles que des primes semestrielles (enseignement artistique à l'Haÿ-les-Roses, Arcueil, Cachan, Villejuif, Fresnes, Gentilly pour 83 664 €) ou le « régime indemnitaire maintenu » (1,78 M€) concernant à titre individuel les agents transférés des communes dont le régime indemnitaire était plus favorable que celui de GOSB. Les nouveaux recrutements de titulaires, hors cadres d'emploi exclus, intègrent le nouveau régime. Cependant, 22 % des effectifs de GOSB disposaient encore en 2022 de ce régime indemnitaire à titre individuel (contre 39 % en 2018).

Les nouveaux recrutements de GOSB concernent essentiellement des contractuels, ce qui limite l'effet global du Rifseep sur les charges de personnel. Les agents nouvellement recrutés sont en début de carrière et leur rémunération repose sur des indices moins élevés.

**Recommandation régularité 1 : Définir les critères de modulation du complément indemnitaire annuel (CIA) et le verser aux agents éligibles.**

### **3.5 Un regroupement immobilier pertinent mais coûteux**

#### **3.5.1 Le premier pas vers une administration aux pratiques unifiées**

En 2017, le conseil territorial a choisi, pour créer une administration unifiée, d'implanter les services fonctionnels et la direction générale sur un site unique, plutôt central (Orly), au sein d'un bâtiment neuf dénommé Askia. Cette décision est devenue effective en 2019. À sa création, GOSB occupait des locaux à Choisy-le-Roi (ex-CASA), Arcueil (ex-CAVB) et Athis-Mons (ex-CALPE). Ces trois sites étaient éloignés en distance et temps de déplacement.

La localisation dans une zone en développement près de l'aéroport d'Orly aurait pu créer une triple frustration puisque tous les agents des précédents EPCI ont quitté leurs lieux de travail. Un accompagnement par la direction générale a été jugé nécessaire par la conférence des maires (réunion du 2 mai 2018).

Après un an d'occupation du site d'Orly, la circulation de l'information s'est améliorée, notamment en matière financière. Les pratiques administratives ont été uniformisées. Même si seulement 25 % des effectifs de GOSB ont été concernés, cette décision d'implantation en un lieu unique a été utile.

#### **3.5.2 Un regroupement coûteux**

Cependant, le montage juridique retenu a été coûteux pour GOSB qui est devenu locataire au sein du bâtiment Askia, propriété d'une société civile immobilière (SCI) détenue par Aéroports de Paris (ADP). La location à ADP a suscité des interrogations parmi les élus. Les comptes 2019 et 2020 ne font pas apparaître la totalité du montant du loyer dû à ADP du fait des négociations complexes liées à l'entrée dans les lieux.

##### **3.5.2.1 L'absence de cession des sites existants contrairement aux annonces faites**

Il avait été présenté aux élus que l'opération pourrait être financièrement neutre sous réserve de la vente des sièges administratifs des ex-EPCI. Or, à ce jour, aucun d'eux n'a encore été revendu même si des contacts semblent établis pour les locaux de l'ancienne CALPE. L'absence d'augmentation des recettes sur les « revenus des immeubles », depuis l'installation des services fonctionnels de GOSB à Orly, indique qu'ils ne sont pas loués.

Le coût annuel estimé de l'occupation des bâtiments dont GOSB est propriétaire ou locataire s'élève à 2,16 M€. GOSB a lui-même estimé les coûts annuels (loyers, charges et taxes) des anciens sièges qu'il a quittés pour s'implanter dans les bâtiments Askia.

**Tableau n° 16 : Charge annuelle des bâtiments occupés par GOSB avant l'installation à Orly (en €)**

Site LU à Athis Mons	497 000
Bâtiment Raspail à Arcueil	1 396 000
Site quai de l'industrie à Athis Mons	267 000
<b>TOTAL</b>	<b>2 160 000</b>

Source : projet de protocole d'accord pour la prise à bail de locaux au sein de l'immeuble Askia à Cœur d'Orly proposé par la SCI Cœur d'Orly Bureau (protocole non signé, joint à la délibération la délibération n° 2017-09-26\_732 au contrôle de légalité)

### 3.5.2.2 Les nouvelles charges de fonctionnement liées à la signature du bail locatif

En louant les locaux du site Askia, GOSB s'est créé une charge de fonctionnement de 2,55 M€ HT par an se décomposant ainsi :

**Tableau n° 17 : Calcul de montant total de l'engagement financier lié au bail Askia**

	En € HT	En € TTC
Loyer annuel bureau	1 555 932	1 867 118,4
Loyer annuel restaurant inter entreprise	118 547	142 256,4
Loyer annuel parkings	211 200	253 440
<b>Total loyer annuel</b>	<b>1 885 679</b>	<b>2 262 815</b>
Charges immeubles annuelles	253 832,34	304 598,808
Fluides	65 273,29	78 327,948
<b>Total estimation charges annuelles</b>	<b>319 106</b>	<b>382 927</b>
Taxe foncière et redevance OM annuelle	279319,3	
Taxe sur bureaux	53 344,8	
TASS	8 890,8	
<b>Total estimation fiscalité annuelle</b>	<b>341 555</b>	<b>341 555</b>
<b>Total charges de fonctionnement annuelles</b>	<b>2 546 340</b>	<b>2 987 296</b>

Source : projet de protocole d'accord pour la prise à bail de locaux au sein de l'immeuble Askia à Cœur d'Orly proposé par la SCI Cœur d'Orly Bureau (protocole non signé, joint à la délibération la délibération n° 2017-09-26\_732 au contrôle de légalité)

L'engagement ferme résultant de ce nouveau bail sur dix ans s'élève à 30,033 M€, toutes charges incluses (montant des loyers et estimation des charges et taxes dont la TVA, avec déduction de la franchise et participation financière du bailleur). Cette charge s'applique sur une surface occupée qui a été rationalisée. Les locaux libérés disposent de 8 834 m<sup>2</sup>, les biens loués de 7 409 m<sup>2</sup>, soit une réduction de 16 %.

### 3.5.2.3 Le maintien temporaire des précédentes charges locatives

Jusqu'au 30 juin 2019, GOSB était locataire de la Tour Orix, à Choisy-le-Roi, pour un loyer annuel de 524 000 €. Au premier semestre 2019, GOSB a commencé à régler des charges locatives sur le bâtiment Askia tout en conservant la charge (loyer + charges locatives) de la Tour Orix. Cette situation a entraîné un surcoût de l'ordre de 600 000 € sur l'exercice 2019<sup>43</sup>.

### 3.5.2.4 Des travaux d'emménagement d'un coût plus important que prévu

Une mesure d'accompagnement avait été proposée par la SCI Cœur d'Orly pour la prise à bail du bâtiment, à hauteur de 5,8 M€, se décomposant de la manière suivante :

<sup>43</sup> Les charges de locations immobilières et les charges locatives et de copropriété sont passées de 1 126 069 € en 2018 à 1 722 120 € en 2014 (sources : comptes de gestion).

**Tableau n° 18 : Mesures d'accompagnement du propriétaire auprès de GOSB (en €)**

Franchise de 18 mois de loyers	2 805 718
Participation financière travaux d'aménagement	2 222 760
Mise à disposition anticipée des locaux jusqu'au 1 <sup>er</sup> juin 2018	785 700
<b>Total des « économies » de loyers</b>	<b>5 805 718</b>

Source : protocole de location SCI Cœur d'Orly - EPT

La participation du propriétaire à l'opération est surtout un rabais sur une dépense à venir ou une dépense évitée pour GOSB. L'entrée des services de GOSB dans les locaux s'est effectuée progressivement à compter de l'été 2018 pendant la période de franchise de loyer. L'inauguration a eu lieu en décembre 2018.

GOSB a dû réaliser des travaux d'aménagement en complément de ceux pris en charge par le propriétaire. Leur montant définitif, amorti sur la durée du bail (10 ans), s'est avéré supérieur de plus de 660 000 € aux estimations initiales de la fin 2017 (+ 30,6 %).

**Tableau n° 19 : Montant des investissements pour l'aménagement de GOSB dans l'immeuble Askia (en €)**

Montant prévisionnel des travaux d'emménagement	4 400 000,00
Montant de la participation du bailleur	2 222 760,00
Montant à la charge de GOSB	2 177 240,00
Montant à l'ouverture des plis (marché public)	2 495 422,25
Montant des travaux réalisés	2 843 843,82

Source : GOSB

Le regroupement des agents sur un même site s'est aussi accompagné de mesures visant à faciliter son acceptation. La délibération acceptant le bail évoquait des mesures telles que « l'acquisition ou la location de nouveaux véhicules propres ».

Au total, le déménagement d'une grande partie des services au sein du bâtiment « Askia » a engendré un surcoût général pour GOSB de l'ordre de 200 000 € par an.

## 4 LA FIABILITÉ INSUFFISANTE DES COMPTES

Les comptes de GOSB en 2016 sont issus de la reprise des comptes des EPCI auxquels il s'est substitué (CASA, CAVB, CALE, CALPE) pour l'actif et le passif des budgets principaux et annexes. La reprise des écritures en vue d'une consolidation n'a pu être effectuée en 2016 pour diverses raisons liées aux moyens humains mais aussi aux difficultés pour les équipes administratives de GOSB et des services de l'État (finances publiques) de disposer notamment des pièces administratives. La célérité imposée par les textes, quant à la création des EPT, n'a sans doute pas facilité une transition comptable sereine : loi promulguée le 7 août 2015, décret de création du 11 décembre 2015, pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les différences de cultures et de méthodes de travail des précédentes communautés d'agglomération peuvent aussi expliquer les difficultés de cette transition comptable.

### 4.1 L'organisation de la fonction financière en cours d'amélioration

La direction des finances est placée auprès de la direction générale adjointe « Finances, commande publique et RH », l'une des cinq directions générales adjointes.

Les dysfonctionnements évoqués ci-dessus ont été constatés par l'équipe administrative qui les mentionne dans un document pour le comité technique (26 septembre 2019) présentant « l'état d'avancement de la transformation organisationnelle de la fonction finances ».

GOSB, face à ses difficultés, a réorganisé sa fonction financière en se faisant accompagner par un organisme extérieur. L'équipe administrative a rendu compte des résultats, dont une amélioration dans le traitement des factures, par exemple, passant de 4 839 en avril 2019 à 3 579 en août 2019.

GOSB a fait part à la chambre du recours à une assistance pour organiser et améliorer la fonction financière mais surtout ses relations avec les pôles comptables déconcentrés indépendants de la direction des finances. Le modèle d'une fonction financière et comptable déconcentrée sera maintenu et des actions d'optimisation des procédures et d'organisation seront recherchées avec une performance des ressources humaines. La mission est décomposée en tranches ferme et optionnelles avec une première tranche ferme visant la direction en charge des équipements culturels et sportifs.

Le recours à une assistance extérieure pour optimiser la fonction financière intervient au bout de quatre années d'existence de GOSB et va nécessiter plusieurs mois pour produire ses premiers effets. La chambre ne peut qu'encourager cette initiative, étant donné les difficultés relevées, tout en regrettant sa mise en œuvre tardive.

## **4.2 La fiabilité comptable et budgétaire insuffisante**

### **4.2.1 La connaissance lacunaire par GOSB de son patrimoine**

#### **4.2.1.1 Des écritures incomplètes pour les transferts des immobilisations ou la mise à disposition d'équipements**

Au cours du contrôle, GOSB a indiqué que les procès-verbaux de transfert de compétences par les communes seraient recensés en 2020, notamment pour la gestion des déchets, l'assainissement et les équipements. Concrètement, cela concerne toutes les compétences transférées depuis 2016. Cette situation met aussi en évidence les faiblesses possibles de la fiabilité des comptes des précédents EPCI. GOSB précise qu'« *il manque de visibilité sur les enjeux en découlant et sur leurs impacts sur les amortissements* ».

A l'occasion de la réponse apportée au rapport d'observations provisoires, l'EPT souligne que les précédents EPCI tenaient un inventaire retraçant les immobilisations constituées, mais selon des modes de constitution hétérogènes (modules immobilisations pour certains, inventaire sous fichier Excel pour d'autres) et des bases de données peu accessibles pour organiser la reprise. Par ailleurs, lors des travaux de reprise, il a également été constaté des niveaux de traitement très inégaux dans l'enregistrement des immobilisations côté comptable selon les trésoreries, ce qui a pour effet d'accentuer le temps de travail nécessaire à leur harmonisation.

Les transferts des immobilisations des précédents EPCI sont opérés dans l'actif du comptable avec des « fiches réservoirs » par imputation qui ne permettent pas, en l'état, l'identification des biens. 69 % des valeurs de l'état de l'actif sont concernées.

Pour les biens transférés ou mis à disposition par les communes précédemment « isolées » ou pour des compétences nouvellement transférées, le président de GOSB a été autorisé par délibérations du 13 décembre 2016 à signer des procès-verbaux contradictoires de mise à disposition des biens ou équipements (y compris pour la compétence ordures ménagères).

**Tableau n° 20 : Actif du comptable au 31 décembre 2018 (actualiser 2019)**

Actif au 31/12/2018	Valeur brute (en €)
<b>Total</b>	<b>862 318 246</b>
dont fiches réservoirs Ex CALP	163 124 285
dont fiches réservoirs Ex CASA	1 495 862
dont fiches réservoirs EX CAVB	432 933 919
dont fiches réservoirs EX PLIE	15 038
<b>EPT</b>	<b>264 749 141</b>

Source : Trésorerie Vitry-sur-Seine

Ces difficultés de construction de l'actif comptable rendent difficile la traduction de l'image fidèle du patrimoine de GOSB que ses comptes devraient pourtant donner.

#### 4.2.1.2 Les actifs du comptable et de GOSB toujours en construction

Le comptable public a fourni des actifs au 31 décembre 2018 et 2019, mais l'ensemble de l'analyse ayant été réalisée entre le dernier trimestre 2019 et le premier trimestre 2020, la chambre s'est surtout focalisée sur 2018. L'actif du comptable au 31 décembre 2018 présente une valeur nette de 833,4 M€ pour une dotation annuelle aux amortissements de 1 781 302 €, qui ne correspondent pas aux montants mandatés au 68 et titrés au 28 de 5,1 M€.

L'EPT fait valoir que l'écart entre la dotation annuelle aux amortissements figurant sur l'actif du comptable au 31 décembre 2018 et les montants mandatés au 68 et titrés au 28 provient de l'absence de l'enregistrement à l'actif du comptable à cette date du détail inventorié des biens des ex-EPCI, ce qui rendait impossible la ventilation par bien des amortissements (biens placés en fiches réservoir).

Les transferts des actifs des anciennes communautés d'agglomération et les mises à disposition des immobilisations sont toujours en cours d'intégration dans l'inventaire de GOSB et donc dans les écritures et l'actif du comptable. GOSB doit encore intégrer les immobilisations des anciennes communautés d'agglomération CALPE et CALE ainsi que celles relatives aux transferts de compétences opérés en 2016 et 2018 (cf. courriel EPT).

L'actif 2019 est tient compte des intégrations de CALE et des acquisitions respectives de GOSB depuis sa création, présentant des immobilisations brutes de 909 006 132 €.

**Tableau n° 21 : Actif du comptable au 31 décembre 2019 (en €)**

Actif du comptable	V. brute	Amortis. anter.	Amortis. 2019	V. nette
au 31 décembre 2018	862 318 246	27 136 228	1 781 303	833 400 716
au 31 décembre 2019	909 006 132	15 657 373	- 5 659 240	899 007 999

Source : Actif du comptable

#### 4.2.2 Des dotations aux amortissements incomplètes

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les groupements de communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants sont tenus de pratiquer l'amortissement de certaines immobilisations. L'article R. 2321-1 du CGCT qualifie de « dépenses obligatoires » les dotations aux amortissements de certaines immobilisations<sup>44</sup>. Ces dotations doivent contribuer à la capacité d'autofinancement des biens sans recourir à de nouveaux emprunts.

<sup>44</sup> Les immobilisations incorporelles enregistrées sur les comptes 202 « Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre », 2031 « Frais d'études » (non suivis de réalisation), 2032 « Frais de recherche et de développement », 2033 « Frais d'insertion » (non suivis de réalisation), 204 « Subventions d'équipement versées », 205 « Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires » et 208 « Autres immobilisations incorporelles » à l'exception des immobilisations qui font l'objet d'une provision » ;

- les immobilisations corporelles enregistrées sur les comptes 2156, 2157, 2158 et 218.

- les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. Sont donc amortissables à ce titre les biens enregistrés sur les comptes 2114, 2132 et 2142.

À l'exception des plantations d'arbres et d'arbustes comptabilisées sur les comptes 2121, 21721 et 2221, les agencements et aménagements de terrains ne sont pas amortissables.

#### **4.2.2.1 Un travail en cours pour déterminer une dotation aux amortissements réaliste**

GOSB enregistre dans ses comptes le versement de subventions d'équipement, avec des paiements effectués depuis sa création. S'il a délibéré le 28 juin 2016 pour fixer les durées d'amortissement des immobilisations, ce n'est que le 29 juin 2019 que celles des subventions versées ont été décidées. Par conséquent, l'absence d'amortissement des subventions mandatées pendant trois ans sera répercuté sur la seule année en 2020.

De plus, les subventions inventoriées avant la création de GOSB présentent des valeurs nettes comptables égales à leur valeur brute, ce qui peut indiquer une absence d'amortissement. Un même constat peut être réalisé pour les subventions d'équipement versées par les anciennes communautés d'agglomération.

L'EPT indique sur ce point que les amortissements opérés sur les subventions d'équipement n'ont pu être retracés dans l'actif par le comptable avant 2019. Il confirme que certaines subventions d'équipement intervenues avant la création de l'EPT n'ont pas fait l'objet d'amortissements. Le rattrapage des dotations non encore effectuées intervient, selon l'ordonnateur, au fur et à mesure de la reprise dans l'actif des subventions concernées.

L'intégration de l'actif de l'ex-CALE (Viry-Châtillon) a été réalisée sur l'exercice 2019.

En 2020, GOSB devait « recenser tous les PV de transfert relatif aux nouvelles compétences de GOSB, notamment sur la gestion des déchets, l'assainissement et les équipements. Une vérification des annexes comptables, souvent incomplètes, sera menée en lien avec les directions financières des villes pour créer les fiches « inventaire » et procéder aux régularisations nécessaires ». GOSB est conscient de manquer « de visibilité sur les montants en jeu et leur impact sur les dotations aux amortissements ».

#### **4.2.2.2 L'intégration des immobilisations terminées à réaliser régulièrement**

GOSB présente un niveau important d'immobilisations en cours provenant des compétences transférées depuis 2016 et plus encore des ex-EPCI. Cette situation pèse aussi sur le niveau des amortissements. En effet, des « immobilisations en cours » ne sont pas amorties. Lorsqu'une immobilisation est mise en service, la collectivité doit constater son transfert du chapitre 23 (immobilisations en cours) au chapitre 21 (immobilisations corporelles et incorporelles).

Or la balance des comptes de 2016 présente un niveau d'immobilisations en cours de plus de 79 M€, abondées de 25 M€ de réalisations 2016. En 2017, 51 M€ font l'objet d'une intégration dans l'actif et seulement 15,8 M€ de flux sont constatés. En 2018, aucune écriture d'intégration au compte 21 n'a été constatée, seul le flux de réalisations 2018 de 14,5 M€ a été enregistré. En 2018, GOSB a intégré un stock d'immobilisations en cours de 130 M€ représentant 70 % des 186 M€ constatés en 2018. En 2019, la tendance se poursuit.

Ce stock d'immobilisations en cours est très important. Il doit être résorbé en profitant du travail d'identification de l'actif. Ce travail aura une incidence à la hausse sur le montant des amortissements. Selon l'EPT, fin 2019, 20 M€ ont ainsi été dégagés afin de financer la section investissement et l'augmentation des dotations aux amortissements. De même, au vu de la situation actuelle et du financement dégagé au CA 2020 (14 851 948,23 €), l'EPT estime être en mesure d'assurer l'augmentation des dotations aux amortissements.

À ce stade, le bilan de GOSB n'est pas encore fiabilisé. Cette situation est largement due aux pratiques existantes des ex-EPCI. GOSB engage des efforts pour arriver à disposer d'un bilan fiable. La chambre l'encourage à fiabiliser son bilan dans les meilleurs délais en lien avec le comptable public.

Selon l'EPT, au regard de la complexité et de l'étendue du chantier de reprise des actifs des ex-EPCI et de construction de l'actif de l'EPT, entrepris à compter de mi-2018, les premiers résultats constatés sont encourageants à l'issue d'un travail conséquent de collecte et d'harmonisation des données pour bâtir le socle de la base des immobilisations. Néanmoins, à ce jour, seule la moitié du chemin a été parcourue selon l'EPT lui-même. Une première consolidation doit être effectuée par un ajustement entre ordonnateur et comptable sur les données déjà reconstituées et transmises sur les budgets principaux et deux budgets annexes. L'étape suivante portera sur les biens des budgets annexes et autonome, ainsi que sur les biens relevant des transferts de compétences 2016 et 2018.

### **4.2.3 Des restes à réaliser erronés**

Les EPT, en tant que syndicats intercommunaux, ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses dans les conditions fixées par l'arrêté ministériel du 26 avril 1996<sup>45</sup>. Aussi, seuls les engagements de dépenses pouvant être justifiés par un engagement juridique<sup>46</sup> (contrats, marchés ou conventions) peuvent faire l'objet de restes à réaliser (RAR) en investissement.

Conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser en recettes d'investissement correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Leur inscription doit être justifiée par des documents susceptibles d'en établir la réalité ou le caractère certain. Cette obligation a été rappelée par le Conseil d'État<sup>47</sup>. Toute inscription de recette d'investissement au titre des restes à réaliser doit reposer sur une pièce justificative établie avant le 31 décembre (compromis de vente, arrêté attributif de subvention, contrat de prêt signé ou lettre d'engagement de la banque suffisamment précise).

Les états de restes à réaliser de la section d'investissement transmis par GOSB sont erronés. Aucune pièce justificative n'a pu être remise à la chambre<sup>48</sup> pour justifier tant des dépenses que des recettes inscrites en restes à réaliser.

L'EPT fait valoir ici la prudence de son approche, en retenant des dépenses probables mais incertaines, de façon à n'omettre aucune dépense potentielle.

Des engagements sont intitulés « procédures marchés en cours » ou « droits de tirage ». D'après GOSB, ils correspondraient soit à des marchés dont le fournisseur ou le titulaire n'est pas encore connu, soit à des ouvertures de crédit pour des travaux de voirie pas encore réalisés au profit des communes. L'ensemble de ces engagements non justifiés en dépenses représentaient au moins un montant de 2,2 M€ en 2016, 4,3 M€ en 2017 et 6,9 M€ en 2018.

Selon l'EPT, il s'agissait de marchés dont la mise en concurrence était lancée mais sans attribution. L'EPT considère que ces dépenses inscrites en RAR permettent à l'ordonnateur de ne pas soumettre à nouveau aux élus – dans le cadre du budget suivant - des dépenses déjà arbitrées. La chambre rappelle que cette pratique est irrégulière sur un plan comptable.

---

<sup>45</sup> Article 4 : Au 31 décembre de chaque exercice, il est établi un état des dépenses engagées non mandatées, après annulation des engagements devenus sans objet, qui donne lieu à un engagement provisionnel au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. L'état des dépenses engagées non mandatées est joint au compte administratif de l'exercice concerné.

<sup>46</sup> Article 3 : Les engagements relatifs aux obligations constatées à l'encontre de la collectivité au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice pour tout ou partie de l'année, et dont le montant peut faire l'objet d'une estimation à cette date, donnent lieu à un engagement provisionnel. Sont notamment concernées par le présent article les dépenses résultant des contrats, marchés et conventions en cours au 1<sup>er</sup> janvier, prévoyant des paiements dont le montant est chiffré ou estimé, ainsi que la rémunération du personnel en place. Ces contrats incluent les contrats de prêts. Les contrats, marchés ou conventions conclus postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier, les recrutements de personnel opérés en cours d'exercice, ainsi que toutes les opérations nouvelles, donnent lieu à un engagement spécifique et, s'il y a lieu, provisionnel, et sont comptabilisés dans les conditions prévues à l'article 1<sup>er</sup>.

<sup>47</sup> Conseil d'État, 9 juillet 1997, « commune de Garges-Lès-Gonesse », n° 143058.

<sup>48</sup> Dans sa réponse, la collectivité indique avoir fourni des pièces justificatives mais la chambre constate que ce ne sont que des tableaux de suivis et non des documents créateurs de droits (contrats, marchés, notifications, etc.).

**Tableau n° 22 : Évolution des RAR par chapitre**

Chapitre	Libellé	2016	2017	2018	2019	Évol 2016-2019 (en %)
Total 13	Subventions d'investissement	30 000	30 000	0	0	- 100
Total 16	Emprunts et dettes assimilées	385 749	183 333	429 642	41 705	- 89
Total 20	Immobilisations incorporelles	2 068 734	3 304 629	4 295 335	2 401 217	16
Total 21	Immobilisations corporelles	22 585 534	14 017 612	20 021 145	15 088 057	- 33
Total 23	Immobilisations en cours	20 918 703	23 383 061	14 548 496	8 151 819	- 61
Total 27	Autres immobilisations financières	9 211	9 211	711	711	- 92
Total 204	Subventions d'équipement versées	3 743 989	4 225 424	2 600 246	5 365 806	43
<b>Total RAR Dépenses</b>		<b>49 741 920</b>	<b>45 153 271</b>	<b>41 895 576</b>	<b>31 049 315</b>	<b>- 38</b>
Total 10222	Dotations FCTVA	13 182 212	2 382 812	12 806 105	15 705 492	19
Total 13	Subventions d'investissement	28 428 305	29 996 550	23 360 548	11 519 360	- 59
Total 16	Emprunts et dettes assimilées	16 048 314	19 864 309	21 614 712	22 000 800	37
Total 21	Immobilisations corporelles	0	0	0	5 106	
Total 238	Immobilisations en cours-Avances forfaitaires	163 894	942	0	20 605	- 87
<b>Total RAR recettes</b>		<b>57 822 726</b>	<b>52 244 613</b>	<b>57 781 365</b>	<b>49 251 363</b>	<b>- 15</b>
<b>Résultat RAR Rec. -RAR Dép.</b>		<b>8 080 806</b>	<b>7 091 342</b>	<b>15 885 790</b>	<b>18 202 048</b>	<b>125</b>

*Source : États des restes à réaliser dépenses / recettes transmis par la collectivité*

Par ailleurs, en 2018, GOSB a ajusté ces RAR en recettes en apurant leur nombre selon un critère d'ancienneté de l'engagement (antérieur à 2015) et de déchéance quadriennale. Cela a participé à l'équilibre des comptes administratifs et au report sur le budget primitif de 2019. Selon un état transmis par celui-ci, plus de 3,8 M€ d'engagements ont été supprimés en 2018.

Enfin, concernant les engagements pluriannuels contractualisés (marchés, subventions à verser), des engagements de dépense ont été inscrits en RAR sans justificatif.

La chambre souligne que l'absence de fiabilité des restes à réaliser a un impact significatif sur le niveau réel de soutenabilité financière de la collectivité et l'information financière délivrée notamment aux élus et aux citoyens.

#### **4.2.4 Des rattachements de charges et de produits en voie d'amélioration**

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice découle du principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. Le compte administratif doit recenser toutes les charges et tous les produits se rattachant à son exercice. Le rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges et les produits qui correspondent à des services faits au cours de l'exercice considéré et qui n'ont pu être payés ou titrés, en raison de l'absence de réception, par l'ordonnateur, de la pièce justificative. Ils doivent être comptabilisés sur le compte correspondant.

Le niveau de rattachement des charges de GOSB atteint encore un niveau élevé en 2020, de près de 2 mois de charges de gestion. Il s'améliore toutefois. Si un montant élevé pouvait se comprendre en 2016, année de création de GOSB, il est plus anormal par la suite. Cette situation laisse penser que le niveau réel d'exécution d'un exercice budgétaire était plutôt de 15 à 16 mois et non de 12 mois. Les principales dépenses rattachées concernent, d'après les explications fournies par l'EPT, les conventions de mises à disposition de personnel de 2016-2017 et les dépenses relatives aux déchets ménagers.

**Tableau n° 23 : Rattachement des charges**

Rattachements	2016	2017	2018	2019	2020
Fournisseurs - Factures non parvenues	49 215 669	20 633 120	53 863 554	35 760 562	26 524 072
+ Personnel - Autres charges à payer	0	622	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	96 961	0	1 930	162
+ État - Charges à payer	5 300 958	36 968 853	6 075 518	4 474 084	471 745
+ Divers - Charges à payer	0	600 239	30 274	2 169 007	124 625
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	54 516 626	58 299 795	59 969 347	42 405 583	27 120 603
Charges de gestion	171 579 242	163 955 544	176 678 858	182 148 290	190 153 241
<b>Charges rattachées des charges de gestion (en %)</b>	<b>31,8</b>	<b>35,6</b>	<b>33,9</b>	<b>23,3</b>	<b>14,3</b>
<b>Charges rattachées en mois de gestion</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1,7</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Le rattachement des produits enregistre une nette amélioration en 2020. Il est aujourd'hui dans la norme. Mais il a représenté des montants élevés entre 2016 et 2019, allant de trois mois à un mois de gestion. GOSB arrive aujourd'hui à mieux titrer ses recettes auprès de ses redevables. C'est un signe de progrès dans la gestion financière.

**Tableau n° 24 : Rattachement des produits**

Rattachements	2016	2017	2018	2019	2020
Produits non encore facturés	31 253 746	29 773 559	27 144 975	16 911 606	3 310 814
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	18 832	235
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	91 971	73 232	57 328	337	20 369
+ État - Produits à recevoir	12 304 187	6 389 978	6 427 154	3 161 586	2 861 269
+ Divers - Produits à recevoir	874 433	914 744	776 330	768 092	775 796
= Total des produits rattachés	44 524 338	37 151 514	34 405 787	20 860 454	6 968 483
Produits de gestion	188 609 990	189 812 869	205 892 531	207 705 592	214 407 274
<b>Produits rattachés en % produits de gestion</b>	<b>23,6</b>	<b>19,6</b>	<b>16,7</b>	<b>10,0</b>	<b>3,3</b>
<b>Produits rattachés en nombre de jours de produits de gestion</b>	<b>86</b>	<b>71</b>	<b>61</b>	<b>37</b>	<b>12</b>
<b>Produits rattachés en nombre de mois de gestion</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

#### 4.2.5 Les recettes en attente de régularisation

Les recettes en attente de régularisation sont des recettes encaissées (au niveau du comptable) pour lesquelles n'a pas encore été émis le titre correspondant. L'émission de titre est importante car elle permet de constater la recette dans le compte administratif.

En l'absence d'émission de titres, GOSB s'est parfois privé à tort de recettes. Au 26 juin 2020, le montant des recettes non régularisées s'établissait à près de 10 M€. Elles portaient notamment sur des produits de cession de terrains dans des Zac de Viry-Châtillon et Athis-Mons, encaissés en 2016 et 2017.

Au 31 décembre 2019, le solde des dépenses sur compte d'attente se situait à 1 M€ et celui des recettes à 12 M€. Le niveau de ces comptes permet de constater que des écritures d'apurement et d'enregistrement des mouvements de 2019 ont été effectuées.

L'EPT fait valoir une approche désormais différente en recettes, afin de ne pas perdre de recette :

- émettre les titres des participations familiales en flux tendu ;
- prendre en charge mensuellement les P503, pour ne plus dégrader la situation des recettes inscrites en comptes d'attente ;
- agir en priorité, et dès fin 2018, sur le niveau des rattachements de recettes ;

- agir sur le compte d'attente des recettes, passé de 28,5 M€ fin 2018 à 9,9 M€ au 26 juin 2020, dont deux recettes identifiées en attente de l'intégration dans l'actif de biens permettant d'enregistrer par la suite leurs cessions pour 3,1 M€. Retraité de ces deux recettes, le compte d'attente se montait au 26 juin 2020 à 6,8 M€.

Au 31 décembre 2020, le solde des comptes d'attente recettes était, selon l'EPT, de 9,9 M€, dont – 3,1 M€ de cession d'actif à retraiter :

- 2,85 M€ de recettes versées et titrées par l'ordonnateur en attente d'émargement par le comptable ;
- 1,1 M€ de produits d'activité des services à prendre en charge après la fin de la journée complémentaire 2020.

Ainsi, le solde réel des comptes d'attente était ramené à 2,85 M€.

#### **4.2.6 Le délai global de paiement qui s'améliore**

Le délai global de paiement (DGP) des collectivités locales est aligné sur celui de l'État depuis le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008, soit 30 jours.

Le délai global de paiement de GOSB se situait à 76 jours en 2018, soit 46 jours de plus que le délai réglementaire. Il s'était dégradé depuis 2016 (+ 8 jours), notamment sur les dépenses de fonctionnement, représentant les dépenses courantes (+ 9 jours).

L'EPT fait ici valoir son engagement dans une politique de réduction de son stock de factures anciennes (518 en 2018, 633 en 2019, 15 en 2021), principal facteur de dégradation de son DGM, tout en s'attachant à respecter le délai légal pour le flux de factures nouvelles. Le DGM s'est ainsi nettement amélioré sur les deux derniers exercices. Par ailleurs, l'organisation de la direction des finances repose sur des pôles comptables déconcentrés (notamment dans les services techniques), indépendants de la direction des finances. L'EPT est en train de réorganiser et de fiabiliser sa chaîne comptable avec l'appui d'un cabinet extérieur.

#### **4.2.7 Des provisions incomplètes pour contentieux et créances douteuses**

En application du principe de prudence, il convient de constituer une provision dès qu'apparaît un risque susceptible de conduire la collectivité à verser une somme d'argent significative. Les provisions sont rendues obligatoires conformément aux articles L. 2321-2 al 29 et R. 2321-2 du CGCT, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité. Le montant de la provision correspond au montant estimé par la collectivité de la charge qui peut résulter du risque financier encouru. L'article R. 2321-2 du CGCT précise expressément, dans son 5<sup>ème</sup> alinéa, que « *L'assemblée délibérante détermine le montant de la provision, dont le suivi et l'emploi sont retracés sur l'état des provisions constituées joint au budget primitif et au compte administratif. Elle délibère sur la reprise des provisions constituées* ».

S'agissant de GOSB, les informations générales relatives aux modalités de vote présentées dans les comptes administratifs et budgets primitifs, approuvées par le conseil territorial, indiquent que les provisions sont semi-budgétaires et donc de droit commun. Elles sont retracées en dépenses au chapitre 68 « dotations aux provisions » et en recettes au chapitre 78 « reprise sur provisions ».

GISB n'a procédé à aucune provision pour contentieux ou créances douteuses. La chambre a pu constater, notamment dans les états de restes à recouvrer, des sommes relevant d'exercices antérieurs à sa création pour un montant de 0,8 M€.

Cependant, le bureau comme le conseil territorial délibère sur la signature de protocoles transactionnels, issus de procédures judiciaires, susceptibles d'être provisionnés, comme celui relatif la Zac du centre-ville de Morangis impliquant la commune, GOSB et la SA d'HLM Antin résidences pour un montant de 1,17 M€ ramené à 0,6 M€ et délibéré par le bureau du 3 décembre 2019. De même, des contentieux sont mentionnés dans des compte rendus de réunion de direction et sont issus du transfert de la compétence « urbanisme ».

La chambre prend acte de l'engagement de l'EPT à améliorer le recensement des risques financiers liés notamment aux contentieux.

#### **4.2.8 Des annexes budgétaires perfectibles**

Si les maquettes budgétaires de l'EPT sont conformes dans la forme, les informations contenues dans certaines annexes sont erronées.

##### **4.2.8.1 La dette garantie et la participation dans l'Agence France Locale**

Pour rappel, les garanties d'emprunts sont des engagements hors bilan qu'une collectivité peut accorder à une personne morale de droit public ou privé pour faciliter la réalisation d'opérations d'intérêt public. Le fait de bénéficier d'une garantie d'emprunt facilite l'accès au crédit des bénéficiaires de cette garantie ou leur permet de bénéficier d'un taux moindre.

La collectivité garante s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à assumer l'exécution de l'obligation ou à payer à sa place les annuités du prêt garanti. La réglementation encadre de manière stricte ces garanties dans les articles L. 2252-1 et L. 2252-2 du CGCT, en permettant à une commune d'accorder sa garantie pour un emprunt contracté par une personne de droit privé sous réserve notamment du respect des ratios prudentiels prévus au 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> alinéa de cet article. Par extension, ces dispositions sont applicables aux garanties d'emprunts qui peuvent être accordées par les groupements de collectivités territoriales (L. 5111-4 du CGCT).

Pour la dette garantie de GOSB, des erreurs matérielles ont été relevées. Par exemple, certains prêts financent du logement social une année (ex : compte administratif de 2017) puis changent de catégorie l'année suivante. De même, à cause d'une erreur de saisie, un prêt de 120 M€ est enregistré au lieu de 12 M€.

L'EPT indique ici que ses services ont engagé une démarche d'amélioration pour la présentation de la dette garantie dans les annexes budgétaires, avec l'installation d'un module spécifique dans le logiciel de gestion de dette.

GOSB est adhérent de l'Agence France Locale par délibération du 26 juin 2018. L'Agence France locale (AFL) est son principal prêteur. GOSB participe à hauteur de 1 755 300 € au capital de la société pour accéder à ses prêts. En plus de cette participation au capital, il octroie sa garantie à hauteur du montant des emprunts réalisés auprès de l'AFL pour l'encours au titre de la même année. Au 31 décembre 2019, GOSB disposait d'un encours auprès de l'AFL de 14,5 M€.

S'agissant des engagements donnés, la participation au capital de l'AFL avec un paiement échelonné sur cinq ans n'apparaît pas dans les annexes des documents budgétaires (CA 2018 ou BP 2019). Le compte administratif de 2019 fait apparaître un montant de 689 700 €. L'EPT s'engage sur ce point à indiquer l'échelonnement du versement de l'apport en capital dès le BP 2022 ainsi que pour les comptes administratifs 2021 et 2022.

#### **4.2.8.2 Autres annexes obligatoires : des améliorations à apporter**

L'annexe relative aux autorisations de programme (AP) présente aussi des informations discordantes, notamment pour les exercices 2016 à 2019, avec des écarts sur les montants restant à financer. Il convient de noter qu'au budget primitif de 2020, des AP ont été clôturées avec la fin des opérations concernées.

S'agissant des engagements pluriannuels, l'information financière transmise aux élus est réduite puisque les crédits d'investissement réalisés ou inscrits en AP représentent 14 % des sommes mandatées ou prévues pour les exercices 2016 à 2020. Cette faiblesse de l'information financière des engagements pluriannuels ne permet pas d'évaluer leur soutenabilité financière. Cette observation rejoint le sujet de la fiabilité des engagements comptables des restes à réaliser.

Globalement, les informations contenues dans les documents budgétaires, qui devraient permettre d'apprécier la situation financière réelle de GOSB et de ses engagements financiers sont incomplètes ou erronées. La chambre note que, depuis 2020, GOSB met en œuvre des moyens, notamment humains, pour remédier à cette situation.

**Recommandation régularité 2 : Conformer les annexes budgétaires du budget primitif et du compte administratif à la réalité des engagements reçus ou donnés.**

#### **4.2.9 Conclusion : la fiabilité des comptes insuffisante jusqu'en 2019 mais en voie d'amélioration**

L'analyse par la chambre de la fiabilité des comptes de GOSB a mis en évidence de graves difficultés de procédure et de respect des règles budgétaires de base (engagement comptable des contrats, restes à réaliser, provisions, AP/CP).

Il en résulte que la sincérité des comptes administratifs comme les budgets primitifs de GOSB n'a pas été garantie pendant la première phase de son existence. Les efforts accomplis depuis 2017 par les équipes administratives et financières, qui se traduisent par une amélioration dans le traitement des factures et le délai global de paiement notamment, doivent être poursuivis.

### **4.3 La qualité en progrès des rapports d'orientation budgétaire**

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-36 du CGCT, les établissements publics territoriaux appliquent les dispositions budgétaires relatives aux communes, comme la présentation et la tenue d'orientation budgétaire. Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, le vote du budget des communes de 3 500 habitants et plus doit être précédé par la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) contenant les informations prévues à l'article D. 2312- 3 du même code.

Doivent être présentées les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement précisant les hypothèses d'évolution retenues pour la construction du budget. La programmation pluriannuelle des investissements envisagés est présentée, en dépenses et recettes, accompagnée éventuellement des autorisations de programmes votées. Des informations relatives à la dette doivent être communiquées comportant les indicateurs de sa structure, du profil de l'encours et les perspectives sur le projet de budget. L'ensemble de ces informations financières doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute et nette, et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le budget.

De plus, pour les communes de plus 10 000 habitants, des informations complémentaires doivent être apportées sur la structure des effectifs, les dépenses de personnel en précisant les éléments relatifs à la rémunération (traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelle bonification indiciaire), les heures supplémentaires, la durée effective du temps de travail et l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et de la masse salariale.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018 a ajouté deux nouvelles informations, l'évolution des dépenses de fonctionnement (en valeur) et le besoin de financement annuel.

De 2016 à 2020, les rapports d'orientation budgétaire de GOSB ne remplissaient pas les conditions fixées par les textes.

Cependant, le rapport d'orientation budgétaire pour 2021, soumis le 15 mars 2021 à l'assemblée délibérante, présentait de grands progrès et permettait de répondre aux attendus législatifs et réglementaires. Pour la première fois, il présentait un tableau prospectif sur l'évolution des finances de GOSB jusqu'en 2026, qui faisait état de la situation financière dégradée. Le rapport évoque « une prospective financière insoutenable à court terme », qu'il attribue à la « situation institutionnelle de l'EPT » : « sans évolution profonde de la loi, la trajectoire financière de l'EPT compromet les capacités du bloc communal à investir, en l'absence de dynamique fiscale »<sup>49</sup>. Le rapport d'orientation budgétaire omet d'indiquer que la situation financière de GOSB résulte aussi de ses choix stratégiques depuis 2016.

## **5 UNE SITUATION FINANCIERE DIFFICILE**

Remarques méthodologiques : les données financières sont présentées ci-dessous, notamment pour l'investissement, telles qu'issues des comptes administratifs et des comptes de gestion, mais aussi, pour la vue d'ensemble, des retraitements réalisés, soumis à GOSB, et de leur impact, pour le budget principal.

De plus, 2016 constitue une année atypique qui ne peut servir de référence. GOSB a dû se constituer en quelques mois à partir d'entités intercommunales disparates et de plusieurs communes « isolées ». Le périmètre d'intervention, lié au transfert de compétences, est stabilisé à partir de l'exercice 2018.

GOSB est dans une situation financière fragile. Ses recettes de fonctionnement, notamment issues du FCCT, ne sont pas suffisantes pour financer un programme d'investissement pourtant moins important que la moyenne. Par ce programme, financé par un recours important à l'emprunt, GOSB a pris des engagements sans que les élus soient en mesure d'en mesurer pleinement les conséquences, à l'horizon de cinq ans (insuffisances des rapports d'orientation budgétaire).

Pour autant, des études prospectives ont été commandées par GOSB en 2016, 2017 et 2018 à des cabinets extérieurs qui, toutes, alertaient sur sa soutenabilité financière jusqu'en 2022. L'étude des délibérations du conseil territorial, comme des comptes administratifs, montre que GOSB n'a pas respecté les préconisations de rigueur budgétaire issues de ces études voire de notes de cadrage de la direction générale lors de la préparation du budget.

---

<sup>49</sup> Rapport d'orientation budgétaire pour 2021, conseil territorial du 16 mars 2021, page 12.

Le passage des ex-EPCI à l'EPT grève lourdement la dotation d'équilibre versée à la MGP, dont le montant n'est pas renégociable du fait de la loi. Une fusion des ex-EPCI et des communes « isolées » dans un nouvel EPCI à fiscalité propre aurait évité l'effet d'aubaine (cf. *supra*) utilisé par les communautés d'agglomération du Val de Bièvre (CAVB) et, dans une mesure moindre, des Portes de l'Essonne (CALPE). En effet, les attributions de compensation (AC) et dotations de solidarité communautaire (DSC) versées par une communauté d'agglomération à ses communes peuvent faire l'objet d'une révision libre voire annuelle.

La révision du montant du FCCT devrait ainsi être une priorité ainsi que le réexamen des engagements liés à la politique de renouvellement urbain et d'aménagement, et à la voirie intercommunale.

La chambre prend acte de l'engagement de GOSB d'élaborer un pacte fiscal, financier et solidaire pluriannuel comportant un « plan d'optimisation des moyens et de gestion pour l'EPT, grâce à un renforcement des fonctions supports et des outils de pilotage des politiques publiques ».

## 5.1 L'équilibre d'exploitation très insuffisant pour redresser une situation financière défavorable

### 5.1.1 Une capacité d'autofinancement nette devenue négative

La capacité d'autofinancement (CAF) nette représente la capacité d'une collectivité à assurer par ses propres moyens le financement de ses investissements. Si elle est négative, la collectivité ne dispose plus des moyens suffisants pour investir et devient totalement dépendante des subventions obtenues et des emprunts nouveaux.

**Tableau n° 25 : Évolution de la capacité d'autofinancement de GOSB**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moy. (en %)
= Produits de gestion (A)	188 609 990	189 812 869	205 892 531	207 705 592	214 407 274	3,3
= Charges de gestion (B)	171 579 242	163 955 544	176 678 858	182 148 290	190 153 241	2,6
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>17 030 748</b>	<b>25 857 325</b>	<b>29 213 673</b>	<b>25 557 302</b>	<b>24 254 033</b>	<b>9,2</b>
+/- Résultat financier	- 5 337 029	- 5 055 429	- 4 953 887	- 4 623 737	- 4 481 199	- 4,3
+/- Autres produits et charges excep. Réels	- 31 232	17 649	122 344	4 292 112	- 2 489 810	198,8
<b>= CAF brute</b>	<b>11 662 486</b>	<b>20 819 545</b>	<b>24 382 130</b>	<b>25 225 677</b>	<b>17 283 024</b>	<b>10,3</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	6,2	11,0	11,8	12,1	8,1	
- Dotations nettes aux amortissements	5 273 881	4 442 857	5 167 734	5 146 624	9 197 299	14,9
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0	96 311	
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>6 388 605</b>	<b>16 376 688</b>	<b>19 214 397</b>	<b>20 079 053</b>	<b>8 182 036</b>	<b>6,4</b>
- Annuité en capital de la dette	14 763 316	15 885 338	16 599 608	16 906 000	19 448 477	
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>- 3 100 830</b>	<b>4 934 207</b>	<b>7 782 522</b>	<b>8 319 677</b>	<b>- 2 165 453</b>	

Source : Anafi

Depuis 2016, la CAF nette de GOSB avait progressé mais ne s'élevait qu'à 8,3 M€ en 2019. En réalité, après correction des erreurs affectant les restes à réaliser, elle était nulle.

En 2020, la situation s'est profondément dégradée en raison de la prise en compte d'amortissements plus réalistes et d'ajustements des produits et charges exceptionnels réels. Les progrès réalisés en matière de sincérité budgétaire ont eu un impact sur les comptes.

La faiblesse de la CAF nette résulte des recettes de fonctionnement qui progressent peu alors que les charges de fonctionnement ont une progression mesurée.

Selon GOSB, le retraitement de l'autofinancement brut des recettes et dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire en 2020 peut apporter une vision plus fine de l'évolution de l'épargne. À l'issue de cette approche, la baisse de la CAF brute retraitée reste contenue, avec un montant de 19,8 M€ fin 2020 (contre 17,2 M€ sans retraitement) et une CAF nette qui cesse d'être négative.

### **5.1.2 Les produits atones issus de la fiscalité et du FCCT**

Les recettes du budget principal d'un EPT sont constituées de quatre types :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE), impôt direct acquitté par les entreprises du territoire : la loi a programmé le transfert du produit de la CFE à la MGP au 1<sup>er</sup> janvier 2023 ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom) : cette taxe indirecte est normalement affectée au financement de ce service public ;
- les produits des services rendus aux usagers à travers notamment les équipements sportifs et culturels du territoire ;
- surtout, le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), présenté en détail plus haut : il constitue la part principale des recettes de l'EPT.

Pour les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, quand ils existent et quand la compétence n'a pas été transférée à un syndicat mixte spécialisé, le financement repose essentiellement sur le prix du mètre cube d'eau facturé directement à l'utilisateur. Ces budgets sont forcément équilibrés sans subvention d'équilibre du budget principal (à l'exception de l'assainissement pluvial qui peut être financé par le budget principal).

#### **5.1.2.1 La faible progression de la CFE malgré l'augmentation de son taux**

Le législateur a choisi en 2015 de scinder la perception du produit de la contribution économique territoriale (CET) en ne laissant que le produit de la CFE aux EPT, la CVAE (ainsi que la Tascom et l'Ifer) allant à la MGP. Cette scission devrait prendre fin le 31 décembre 2022. En 2023, la MGP devrait percevoir la CFE en lieu et place des EPT. La dotation d'équilibre versée par l'EPT sera ajustée en conséquence mais la MGP conservera les gains de croissance de la CFE.

L'harmonisation des taux au niveau de la MGP est prévue jusqu'en 2033 avec une première phase lors du vote du taux par les EPT de 2016 à 2022, puis par la MGP à partir de 2023.

En 2016, le taux de la CFE fixé par l'EPT ne pouvait excéder le taux moyen constaté sur le territoire en 2015. Aussi, le taux moyen pondéré a été fixé à 31,35 % pour un taux maximum de droit commun et dérogatoire de 31,50 % (le taux moyen national des EPCI en fiscalité professionnelle unique était de 26,85 % en 2015 et le taux plafond de 26,85 % en 2016). La délibération de 2016 décline cette pondération au niveau communal avec des taux variant entre 25,77 % à 39,22 % (annexe n° 7).

GOSB a utilisé son pouvoir de taux pour faire progresser son produit. Il a pu le faire alors qu'il dépendait des communes du fait du lien des règles d'évolution des taux intercommunaux et des taux communaux. Or, à partir de 2018, les communes ont cherché à modérer la progression de leurs taux d'imposition en raison vraisemblablement de la proximité des élections municipales de 2020.

Cependant, les bases fiscales de la CFE sont plutôt atones. Cette situation est singulière et à mettre en perspective avec les contraintes du territoire : il a vocation à accueillir plus d'habitants, des activités industrielles sont menacées (fermeture annoncée du site Renault de Choisy-le-Roi), une partie du territoire ne pourra pas accueillir de nouvelles constructions ou implantations économiques (inondabilité et inconstructibilité constatées par les plans de prévention des risques d'inondation, arrêtés par les préfets).

Le produit de la CFE ne peut progresser qu'en usant jusqu'en 2022 du pouvoir de taux. Après, il sera figé au montant encaissé en 2022. L'évolution prévisible des bases de foncier économique repose sur le développement des activités autour d'Orly. La crise sanitaire pourrait affecter la vitesse de développement de cette zone.

**Tableau n° 26 : Évolution du produit de la CFE**

	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2016-2020 (en %)
<b>Bases</b>	407 985 000	413 132 256	421 252 932	401 291 000	424 740 000	4,1
<b>Taux (en %)</b>	31,35	31,85	31,94	32,03	32,03	2,2
<b>Produit</b>	127 903 298	131 582 624	134 548 186	128 533 507	136 050 360	6,4
<b>var annuelle Bases (en %)</b>		1,3	2,0	- 4,7	5,8	
<b>var annuelle Taux (en %)</b>		1,6	0,3	0,3	0	
<b>var annuelle produit(en %)</b>		2,9	2,3	- 4,5	5,8	
<b>Réalisé</b>	132 265 701	131 764 361	134 744 848	128 493 123	136 208 403	

Source : États fiscaux et CA

L'année 2019 est exceptionnelle. L'explication de la baisse des bases est toujours en cours de discussion entre GOSB et la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

Sur la période 2016-2020, les bases notifiées ont progressé de 4,1 %, soit d'environ 1 % par an. Les valeurs locatives servant de base de calcul, depuis la révision de 2017 introduite par l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010, ont finalement peu évolué sur le territoire.

### 5.1.2.2 La Teom couvrant enfin le coût du service et participant fortement à la CAF

Le financement de la collecte et du traitement des ordures ménagères commence à se stabiliser sur le territoire de GOSB qui a adopté, pour toutes ses communes, lors du conseil territorial du 13 octobre 2020, le principe de la perception de la Teom. À périmètre de service identique, il a défini des zones de taux et une longue période d'harmonisation, cette dernière étant due au fait qu'Ivry-sur-Seine finançait le service sans taxe affectée (Teom nulle).

Entre 2016 et 2020, GOSB a prélevé la Teom là où les anciennes communautés d'agglomération l'avaient instaurée et a sollicité, via le FCCT, le reversement du coût du service aux communes qui fixaient leur Teom. Ce système était favorable aux communes où le produit de la Teom était supérieur au coût du service car elles conservaient l'écart positif.

Aussi, sur la période contrôlée, le produit de la taxe et du FCCT « dédié » couvre depuis deux ans le coût du service.

Des difficultés ont surgi entre GOSB et la commune de Choisy-le-Roi sur la fixation du coût des ordures ménagères. Il ressort des rapports de la CLECT pour 2017 et 2018 que le FCCT « déchets ménagers » n'était pas fixé pour cette commune alors que GOSB supportait des dépenses liées au service. Une régularisation est intervenue en 2019.

L'état annexe publié au compte administratif montre les résultats suivants pour ce service :

**Tableau n° 27 : Résultats du service « collecte et traitement des ordures ménagères »**

(en €)	2016	2017	2018	2019
<b>Fonctionnement</b>				
Recettes générales	70 537 766,59	69 946 160,19	79 481 435,01	87 146 389,77
Dépenses générales	71 198 450,88	66 705 961,03	72 188 229,61	78 306 506,09
Résultat	- 660 684,29	3 240 199,16	7 293 205,40	8 839 883,68
<b>Investissement</b>				
Recettes générales	-	1 430 000,00	2 288 000,00	4 046 000,00
Dépenses générales	538 347,79	5 104 443,07	5 555 381,17	10 537 458,47
Résultat	- 538 347,79	- 3 674 443,07	- 3 267 381,17	- 6 491 458,47
<b>Résultat global</b>	- 1 199 032,08	- 434 243,91	4 025 824,23	2 348 425,21
<i>Taux de marge (en %)</i>	- 0,94	4,63	9,18	10,14

Source : états de la répartition de la Teom, CA de l'EPT

Le résultat cumulé du service atteint 4,74 M€. De nouveaux investissements sont attendus pour la collecte pneumatique des déchets de la commune de Vitry-sur-Seine. Pour 2018 et 2019, le résultat issu du service « collecte et traitement des déchets ménagers » participe pour 50 % et 25 % au résultat net global du budget principal de GOSB.

GOSB indique que les investissements pour la collecte pneumatique des déchets de la commune de Vitry-sur-Seine sont financés par emprunt (déduction faites des subventions prévues, du FCTVA et autres recettes éventuelles d'investissement). Il fait valoir par ailleurs que les charges indirectes (2,9 % des charges de personnel et/ou 2,9 % des dépenses de fonctionnement) ne sont pas fléchées sur la fonction 812. Selon l'ordonnateur, si ces charges étaient fléchées, elles viendraient minorer le résultat cumulé du service (de 1,9 M€ pour 2021).

On ne relève pas d'amortissement sur les investissements réalisés.

Le taux de marge du service est conforme aux normes retenues par les jurisprudences récentes (maximum de 15 %<sup>50</sup>). Mais l'introduction des amortissements affectés aux biens du service permettrait d'optimiser la recette de la Teom et faire face aux investissements à venir du service en évitant de recourir à l'emprunt. La programmation pluriannuelle d'investissement prévoit plus de 45 M€ d'investissement dont 60 % pour la collecte pneumatique des déchets de Vitry-sur-Seine.

En améliorant la qualité de l'annexe, GOSB devra être attentif au rapport entre le taux et le service rendu, objet de contentieux réguliers depuis quelques années. Il a délibéré le 13 octobre 2020 pour définir sept zones où les taux seront différenciés. Elles reprennent, peu ou prou, les zones actuelles où des taux sont parfois appliqués de manière différenciée mais sans référence spécifique au coût ni au niveau de service rendu. GOSB a opportunément défini une zone spécifique pour les communes dont le traitement des déchets est assuré par le Sirédom<sup>51</sup> qui connaît des difficultés financières. En 2019, l'une de ses décisions modificatives a été motivée par un appel de fonds complémentaires du Sirédom. Depuis trois ans, ce syndicat mixte augmente sensiblement le produit des services rendus.

**Recommandation régularité 3 : Intégrer dans les états annexes A.7.2.1 et A.7.2.2 du budget primitif et du compte administratif, les amortissements des investissements du service de collecte et d'enlèvement des ordures ménagères.**

<sup>50</sup> Notamment Conseil d'État, Société Auchan, n° 427067, 1<sup>er</sup> juillet 2019 ; Conseil d'État, SAS Immobilière Groupe Casino, n° 413895, 24 octobre 2018.

<sup>51</sup> Sirédom : Syndicat intercommunal pour la revalorisation et l'élimination des déchets et ordures ménagères.

### 5.1.2.3 La faible progression du FCCT en l'absence de pacte fiscal et financier

L'absence de pacte financier pluriannuel, l'évolution du FCCT des communes dans les anciennes agglomérations selon la loi (revalorisation au taux forfaitaire prévu par loi et non en fonction de l'évolution réelle des bases d'imposition), la détermination chaque année des montants dus pour chaque commune pour chaque compétence ou équipement transféré font que le FCCT n'est pas une recette dynamique.

La conférence des maires du 18 octobre 2016 avait évoqué la piste d'une évolution du FCCT socle s'appuyant sur l'évolution des bases physiques des communes. Cette piste ne s'est jamais concrétisée.

Un état de rapprochement avec le FCCT « socle », pris comme base de calcul pour la dotation d'équilibre par la MGP, en tenant compte des restitutions de compétences, montre que le FCCT « socle » actuel est inférieur à celui de 2015. Cette situation est surprenante alors que le FCCT a été majoré d'une « participation forfaitaire par habitant » aux instances territoriales, révisée à la baisse en 2018. Mais d'un autre côté, le FCCT a commencé à être minoré volontairement pour aider les communes qui ne sont plus éligibles au FPIC (cf. *supra*).

Depuis 2016, l'évolution du FCCT « socle » est la suivante :

**Tableau n° 28 : Évolution du FCCT « socle » 2016-2019 (en €)**

Type opération	Libellé opération	Base calcul FCCT socle 2015	Total définitif 2016	Total définitif 2017	Total définitif 2018	Total définitif 2019
FCCT Socle	Participation au fonctionnement des instances territoriales		551 139	447 813	149 271	149 271
	Produit fiscal 2015 actualisé	51 139 457	52 660 852	52 871 495	53 505 953	54 683 083
	DCPS	68 121 140	68 121 140	68 121 140	68 121 140	68 121 140
	Minoration FPIC					- 473 545
	<b>TOTAL</b>	119 260 597	121 333 131	121 440 448	121 776 364	122 479 949

Source : Synthèse CRC des rapports de CLECT et tableaux GOSB

Le FCCT socle progresse 3,2 M€ en quatre ans, soit de 0,53 % par an en moyenne, alors qu'il constitue la recette principale de GOSB. L'introduction d'une fraction du produit des taxes foncières<sup>52</sup> permettrait une évolution plus dynamique du FCCT « socle ». Le choix de GOSB de ne pas se doter d'un pacte fiscal et financier pluriannuel se ressent dans cette évolution *a minima*.

De même, le calcul du FCCT « compétences transférées » ne tient pas suffisamment compte des besoins de financement à venir de GOSB, notamment pour la politique de renouvellement urbain ou les investissements à réaliser sur les équipements culturels et sportifs mis à disposition.

### 5.1.2.4 Le niveau marginal des produits des services publics

Les produits des services sont issus essentiellement des recettes des équipements culturels et sportifs. Les tarifications sont forcément inférieures au coût du service. La faiblesse de ces recettes est issue d'une politique tarifaire volontairement favorable à une fréquentation optimale des équipements par une population plutôt défavorisée. Ce choix est antérieur à la création de GOSB. L'évolution de ces produits a été affectée en 2020 et 2021 par la fermeture d'un grand nombre de ces équipements du fait de la crise sanitaire.

<sup>52</sup> La suppression progressive de la taxe d'habitation et son remplacement par une dotation de l'État, dans les comptes des communes laisse peu de marges de manœuvre sur l'évolution du produit de cette taxe.

La majeure partie de ces recettes provient des refacturations faites aux communes du fait de la mise à disposition descendante de personnel.

**Tableau n° 29 : Évolution des produits des services – EPT GOSB**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	1 561	6 858	133 341	590 419	424 238	306,0
+ Domaine et récoltes	128 399	96 125	102 492	250 014	247 968	17,9
+ Travaux, études et prestations de services	11 787 291	4 929 463	9 645 836	5 813 319	2 658 462	- 31,1
+ Mise à disposition de personnel facturée	987 025	665 227	2 176 128	3 595 034	2 194 131	22,1
+ Remboursement de frais	415 062	123 833	273 919	1 237 258	196 030	- 17,1
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>13 319 337</b>	<b>5 821 508</b>	<b>12 331 716</b>	<b>11 486 044</b>	<b>5 720 830</b>	<b>- 19,0</b>

Source : Anafi, CRC

### 5.1.3 La faible croissance des charges de fonctionnement hors transferts de compétences

Le périmètre d'intervention de GOSB n'était pas encore stabilisé en 2016 et 2017. En 2016, il s'est largement appuyé sur les communes au moyen de nombreuses conventions de gestion de service pour assurer la continuité des activités transférées par la loi. Les années comparables sont 2018, 2019 et 2020 à l'issue de la définition des intérêts métropolitains et territoriaux.

#### 5.1.3.1.1 Des charges à caractère général stabilisées pour le moment

Le tableau suivant présente quelques particularités. Le montant des prestations de services réglées en 2017 est anormalement élevé en raison d'arriérés de factures parvenues auprès d'anciennes communautés d'agglomération mais visiblement non transmises à GOSB. De même, les remboursements de frais à des organismes publics en 2016 concernent les conventions de gestion avec les communes. Depuis, l'essentiel de ces dépenses a basculé en frais de personnels.

Les effets de la création d'un siège administratif unique paraissent se faire sentir dans les locations et charges de copropriété (+ 1,5 M€ en 2020).

**Tableau n° 30 : Évolution des charges à caractère général (chapitre 011)**

En €	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Charges à caractère général</b>	<b>93 741 842</b>	<b>83 822 197</b>	<b>69 040 528</b>	<b>69 858 803</b>	<b>73 105 096</b>
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	8 417 881	7 744 313	9 691 225	9 687 182	10 241 491
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	2 070 893	2 504 953	3 370 309	3 825 534	5 584 890
<i>dont entretien et réparations</i>	12 548 628	10 950 450	11 497 090	11 996 411	11 825 534
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	417 218	420 867	465 260	471 049	455 199
<i>dont autres services extérieurs</i>	3 538 137	3 465 319	3 936 748	3 619 538	4 744 922
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	28 526 356	2 029 374	1 812 182	2 602 461	3 054 475
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	27 921 684	48 563 770	30 243 525	30 227 717	30 417 837
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	2 743 183	2 245 204	1 635 298	2 105 797	2 185 349
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	857 417	901 000	794 024	1 014 649	675 037
<i>dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	5 203 437	3 447 137	3 531 409	2 081 952	2 143 688
<i>dont déplacements et missions</i>	112 869	151 915	198 187	264 532	136 725
<i>dont frais postaux et télécommunications</i>	909 618	767 250	881 110	1 063 976	812 803
<i>dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	474 521	630 644	984 163	898 005	827 146

Source : Anafi, CRC

### 5.1.3.1.2 Des charges de personnel maîtrisées depuis trois ans

**Tableau n° 31 : Évolution des rémunérations du personnel**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moy. (en %)
Rémunération principale	19 642 831	22 415 397	29 966 277	25 062 203	25 014 606	6,2
+ Régime indemnitaire (y compris heures supplémentaires)	4 774 690	5 093 981	1 357 402	6 785 725	7 095 114	10,4
+ Autres indemnités	1 054 636	1 240 412	1 332 025	1 352 741	1 387 691	7,1
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>25 472 157</b>	<b>28 749 789</b>	<b>32 655 705</b>	<b>33 200 669</b>	<b>33 497 411</b>	<b>7,1</b>
<i>Rémunérations du personnel* (en %)</i>	<i>77,0</i>	<i>77,7</i>	<i>77,5</i>	<i>75,0</i>	<i>74,3</i>	
Rémunération principale	7 153 195	8 029 867	9 376 079	10 875 245	11 295 907	12,1
+ Régime indemnitaire (y compris heures supplémentaires)	1 894	0	0	0	0	- 100,0
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>7 155 089</b>	<b>8 029 867</b>	<b>9 376 079</b>	<b>10 875 245</b>	<b>11 295 907</b>	<b>12,1</b>
<i>Rémunérations du personnel* (en %)</i>	<i>21,6</i>	<i>21,7</i>	<i>22,2</i>	<i>24,6</i>	<i>25,1</i>	
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>439 519</b>	<b>201 175</b>	<b>128 335</b>	<b>215 780</b>	<b>283 611</b>	<b>- 10,4</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>33 066 765</b>	<b>36 980 831</b>	<b>42 160 119</b>	<b>44 291 694</b>	<b>45 076 929</b>	<b>8,1</b>
- Atténuations de charges	650 108	419 480	454 828	717 518	268 934	- 19,8
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>32 416 657</b>	<b>36 561 351</b>	<b>41 705 291</b>	<b>43 574 176</b>	<b>44 807 995</b>	<b>8,4</b>
* Hors atténuations de charges						

Source : Anafi, comptes de gestion de l'EPT

Les charges de personnels sont comparables à partir de 2018 du fait de la stabilisation du périmètre d'intervention de GOSB. L'évolution des effectifs (cf. *supra*) montrait une augmentation des agents administratifs et un recours plus important aux agents contractuels.

L'évolution du régime indemnitaire (Rifseep) commence à produire ses effets en 2020 alors qu'étonnamment les primes versées en 2018 sont extrêmement réduites. Cet élément est sans doute dû au vote du premier Rifseep, repris en 2019.

Depuis 2018, les charges de personnel, hors remboursements nets liés aux mises à disposition, paraissent contenues.

**Tableau n° 32 : Évolution des charges de personnel nettes des remboursements des communes**

En €	2016	2017	2018	2019	2020 (1)	Var. annuelle moy. (en %)
Rémunérations du personnel	32 416 657	36 561 351	41 705 291	43 574 176	44 807 995	8,4
+ Charges sociales	12 756 727	14 627 298	15 753 164	15 671 673	16 605 771	6,8
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 039 888	1 232 084	1 410 030	1 573 819	1 605 755	11,5
+ Autres charges de personnel	203 850	240 388	146 708	121 024	93 716	- 17,7
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>46 417 121</b>	<b>52 661 121</b>	<b>59 015 194</b>	<b>60 940 693</b>	<b>63 113 238</b>	<b>8,0</b>
+ Charges de personnel externe	6 794 332	2 390 877	4 473 286	4 063 372	795 854	- 41,5
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>53 211 454</b>	<b>55 051 998</b>	<b>63 488 480</b>	<b>65 004 065</b>	<b>63 909 091</b>	<b>4,7</b>
- Remboursement de personnel mis à disposition	987 025	665 227	2 176 128	3 595 034	901 522	- 2,2
<b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</b>	<b>52 224 429</b>	<b>54 386 770</b>	<b>61 312 352</b>	<b>61 409 031</b>	<b>63 007 570</b>	<b>4,8</b>
<i>Produits de gestion (en %)</i>	<i>27,7</i>	<i>28,7</i>	<i>29,8</i>	<i>29,6</i>	<i>98,0</i>	

Source : Anafi, CRC, (1) : avant rattachements de produits issus de la journée complémentaire

### 5.1.3.1.3 Des charges financières profitant de taux d'intérêt bas

L'endettement de GOSB a amplement augmenté depuis 2017. Cette augmentation qui s'est accélérée à partir de 2018 n'est pas due qu'au transfert des dettes liées aux équipements transférés, dont le nombre est plutôt limité.

Les emprunts sont contractés depuis 2018 uniquement auprès de l'Agence France Locale. Le taux d'intérêt apparent diminue depuis la création de GOSB. Ainsi, malgré 50 M€ de dette supplémentaire, la charge d'intérêt diminue de 700 000 € sur la période 2016-2020. La dette est constituée d'emprunts à taux fixe pour la quasi-totalité.

Néanmoins, le ratio de désendettement dépassait en 2020 le seuil d'alerte établi à 12 années. Cette situation doit conduire GOSB à infléchir le rythme de ses investissements à venir.

**Tableau n° 33 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement**

Principaux ratios d'alerte	2016	2017	2018	2019	2020
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	5 387 505	5 055 429	4 953 887	4 623 737	4 481 199
<b>Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)</b>	<b>3,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>
Encours de dette du budget principal au 31 décembre <i>2020 : encours au 31/12/2019 -K remboursé en 2020 +prévision emprunt BP (sans emprunt de 24 M€ en RAR)</i>	171 529 336	203 819 390	203 910 631	211 248 740	218 631 320
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>14,7</b>	<b>9,8</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>12,7</b>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion, et simulation CRC 2020 d'après le BP et les DM 2020

### 5.1.3.2 L'incidence limitée des mesures imposées par la crise sanitaire

Lors du conseil territorial du 23 juin 2020, GOSB a adopté un ensemble de mesures relatives à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Ces mesures sont des dépenses nouvelles ou des abandons de recettes. Une décision modificative n° 1 permet d'en identifier les premières estimations budgétaires faites par GOSB.

À ce stade, le coût de la crise sanitaire est très largement imputable sur la section de fonctionnement. Il consiste en des dépenses nouvelles et des recettes « non encaissées ». La structure du personnel, notamment dans les équipements sportifs et culturels (enseignants), a fait que GOSB n'a pas pu réduire ses dépenses sur ces postes. Il en va de même des charges générales (chauffage des bassins des piscines, traitement de l'eau, qu'une vidange aurait rendu plus coûteuse, alors que les prolongations du confinement ont été annoncées à intervalle régulier, sans visibilité pour la gestion des équipements).

De plus, GOSB a imputé sa participation au fonds « Résilience » mis en place par la région sur la section d'investissement. En présentation, cette participation ne lui coûte rien. Il a traité cette « aide » en avance remboursable de trésorerie à une association, gestionnaire des fonds, « Initiative Île-de-France ». GOSB considère que cette avance lui sera intégralement remboursée dans sept ans. On peut néanmoins s'interroger sur la recette inscrite à son budget. Elle ne porte pas sur l'exercice budgétaire 2020 et s'échelonne à partir de l'exercice 2021 sous réserve que certaines avances ne soient pas irrécouvrables. À cet égard, la convention signée avec l'association précise que chaque année, un état des avances irrécouvrables sera transmis, chaque EPT prenant sa part dans la limite de l'avance faite.

GOSB a décidé d'abonder le fonds « Résilience » sur la base de 15 € par entreprise de son territoire potentiellement éligible (48 215 établissements), soit 723 225 € inscrits au chapitre 27 « autres immobilisations financières ». La recette potentielle devrait être inscrite dans les engagements hors bilan, mais retirée sur chapitre 27 en recettes, en 2020.

Sur près de 3 M€ de dépenses, représentant un peu moins de 1 % du budget de fonctionnement de GOSB, seulement une faible partie sera éligible à un étalement des dépenses sur cinq ans, en application des adaptations du cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales concernant le traitement des dépenses liées à la crise sanitaire.

Une circulaire du 24 août 2020 précise la liste des dépenses éligibles. Elles représentent un total de 452 486 €, qui pourront être étalées sur cinq ans, soit une charge nette réelle de 90 497 € par an.

**Tableau n° 34 : Mesure de l'impact financier de la crise sanitaire Covid-19**

Fonctionnement	EN €
Dépenses supplémentaires	
Actions menées dans le cadre de la crise	80 416,00
Achat de fournitures (masques)	214 488,57
Primes exceptionnelles pour le personnel	107 760,00
Subventions Silver'Innov (abandon de loyers)	37 200,00
Subventions budgets annexes pépinières entreprises (loyers)	120 381,00
Recettes en moins (fermetures équipements)	
Secteur culturel et sportif	-1 625 395,19
<b>Investissement</b>	
Participation au fonds « Résilience »	723 225,00
<b>TOTAL</b>	<b>2 908 865,76</b>

Source : EPT, DM1, conseil territorial du 23 juin 2020

Par ailleurs, GOSB n'a pas été éligible au « filet de sécurité »<sup>53</sup> mis en place par l'État pour compenser les pertes de recettes des communes et des EPCI. Ce dispositif exclut les baisses de recettes tarifaires d'une compensation éventuelle.

Les décisions prises par GOSB, qui n'ont pas été contrebalancées par des économies sur des charges de gestion (carburant, nettoyage, fluides), ont aussi participé à la dégradation de sa capacité d'autofinancement en 2020.

## 5.2 Le recours soutenu à l'emprunt pour financer un programme d'investissement encore à définir

### 5.2.1 Un rythme d'investissement devenant financièrement insoutenable

Pour ses quatre premières années d'existence, GOSB a réalisé de dépenses d'équipement de 44 M€ par an en moyenne. Il s'est doté d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) actualisé en 2020, année des élections municipales et début d'une nouvelle mandature, décliné par bloc de compétences, doté de 342 M€ pour la période 2020-2025. Ce programme semble ambitieux au regard du rythme des investissements réalisés les quatre années précédentes. Décliné sur six ans, il pourrait se réaliser en sept ans et demi sous réserve de son financement.

**Tableau n° 35 : Plan pluriannuel d'investissement**

En €	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
CP annuel	37 218 667	49 138 826	53 835 518	67 507 729	73 499 170	60 498 401	341 698 311

Source : PPI EPT

**Tableau n° 36 : Dépenses d'équipement**

En €	Total 2016-2019	Moyenne annuelle 2016-2019	Total dépenses 2020-2025 Prospective	Moyenne total dépenses 2020-2025 Prospective
Dépenses d'équipement	175 995 824	43 998 956	353 412 441	58 902 074

Source : Synthèse CRC Anafi d'après les comptes de gestion et documents GOSB

Cette première prospective, issue de documents délivrés par GOSB, montre sa volonté de majorer ses investissements de 15 M€ par an. Elle prévoit, pour la période 2020-2025, un niveau moyen de dépenses d'investissement de 59 M€.

<sup>53</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2021 et décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020.

Ce programme n'est pas crédible tant que la CAF nette sera négative. Il ne peut pas reposer sur de nouveaux emprunts à cause de l'endettement actuel de GOSB et de sa capacité à rembourser sa dette.

## 5.2.2 L'encaissement régulier du FCTVA et la mobilisation massive de cofinancements

Le FCTVA est une recette d'investissement non affectée, essentielle pour assurer l'équilibre réel du budget. La fiabilité des comptes a montré que le calcul des restes à réaliser sur le FCTVA n'était pas exempt d'anomalies. La direction des finances met depuis 2019 de l'ordre dans ces restes à réaliser. En 2020, le montant de FCTVA perçu est cohérent avec les dépenses réalisées.

Le tableau qui suit montre l'évolution du produit du FCTVA et des recettes d'investissement affectées depuis 2016. L'évolution du FCTVA est dépendante du niveau des dépenses d'investissement alors que la politique de renouvellement urbain mobilise surtout des subventions d'équipement, inéligibles au FCTVA.

**Tableau n° 37 : Évolution des recettes d'investissement (hors emprunt)**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 817 542	13 608 814	4 475	1 954 978	5 201 938	23 587 747
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	3 100 530	2 280 507	8 674 737	18 624 880	4 088 913	36 769 567
+ Produits de cession	0	0	0	1 341 901	1 031 159	2 373 060
+ Autres recettes	- 200 000	0	0	0	0	- 200 000
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt</b>	<b>5 718 072</b>	<b>15 889 321</b>	<b>8 679 212</b>	<b>21 921 760</b>	<b>10 322 010</b>	<b>62 530 375</b>
Dépenses d'équipement	42 739 246	40 998 097	38 189 675	54 068 806	32 287 414	208 296 297
Taux de subventionnement (en %)	7	6	23	34	13	18
Taux de recettes FCTVA sur /dép. d'équipement (en %)	6,6	33,2	0,0	3,6	16,1	11,3

Source : Synthèse CRC, Anafi d'après les comptes de gestion

Depuis 2016, GOSB s'est aussi engagé activement dans la recherche de cofinancements du département du Val-de-Marne, de la région, de l'Anru<sup>54</sup> et de la MGP. Cette stratégie s'est traduite, notamment dans le domaine du renouvellement urbain, par la signature de conventions pluriannuelles qui portent également sur le financement de postes de « chargés de mission » ou de « chefs de projet » (donc qui financent le fonctionnement). Ce développement des cofinancements, y compris des fonds de concours spécifiques de la MGP, constitue une singularité, alors que la loi NOTRÉ avait pour objectif d'éviter cette pratique d'enchevêtrement des fonds pour financer un équipement ou un projet.

GOSB arrive à obtenir un taux de subvention de l'ordre de 20 % du montant total de ses investissements. Ce taux est élevé pour une entité en milieu urbain.

## 5.2.3 Un recours de plus en plus important à l'endettement qui ne peut pas durer

L'encours de la dette au 31 décembre 2020 atteignait 218 M€ avec une dette héritée des ex-EPCI de près de 200 M€ en 2016 et 2017. La dette contractée par GOSB en cinq ans est de 86 M€ dont 28 %, soit 24,5 M€, contractés en 2019.

Le principe retenu pour les prospectives et les différentes orientations budgétaires était de recourir à un niveau d'emprunt équivalent au remboursement du capital de la dette déjà contractée. Globalement, GOSB prévoyait d'emprunter autour de 17 M€ pour stabiliser son endettement global. Cette orientation n'a pas été respectée. De 2016 à 2020, 83,7 M€ ont été remboursés, 119,5 M€ d'emprunts ont été contractés. L'endettement net s'est accru de 35,8 M€, surtout en 2019 et 2020.

<sup>54</sup> Anru : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

### **5.3 L'urgence d'un pacte financier entre les communes et l'EPT pour dégager de nouvelles perspectives**

L'évolution de la situation financière de GOSB a fait l'objet de plusieurs études prospectives, en 2016, 2017 et 2018, réalisées par différents prestataires extérieurs. Elles ont toutes été présentées en conférence des maires qui a fixé des orientations et demandé à la direction générale des services de trouver des solutions. Toutes ces analyses prospectives convergeaient vers la nécessité pour GOSB de dégager rapidement des marges de manœuvre pour éviter une situation délicate. L'annexe n° 10 compare les scénarii retenus en conférence des maires et le résultat réellement constaté au compte administratif.

Le pire des scénarii développé dès 2016 est en voie de se produire, notamment en termes de capacité de désendettement, mais pas pour les raisons développées dans ce scénario « pivot ».

En 2016, les arbitrages ont été rendus à partir d'un scénario de référence, assimilable à une prévision au « fil de l'eau » optimiste pour l'investissement et les recettes de fonctionnement.

La conférence des maires a cependant acté deux points qui auraient dû être approfondis car ils sont à l'origine des difficultés actuelles de l'EPT. Elle « *acte le retrait des éléments de nature à mettre en question les choix opérés par les communes avant l'entrée dans l'EPT* ». Cette phrase renvoie aux « droits de tirage » sur les travaux ou les travaux lancés juste avant l'entrée dans l'EPT. De plus, elle « *souhaite des précisions sur les mécanismes financiers existants et ayant été mis en œuvre par les villes et les ex-EPCI au moment de l'entrée dans l'EPT* ». Cette mention renvoie aux mécanismes d'optimisation des attributions de compensation réalisés notamment par deux anciennes communautés d'agglomération. Par la suite, la conférence des maires n'est pas revenue sur ces deux points.

En 2017, les arbitrages insistaient sur la volonté de réduire les charges de gestion tout en réduisant l'investissement à hauteur de 26 M€ par an. Cette réduction ne s'est pas concrétisée bien que le résultat de gestion ait été amélioré en 2017 du fait que les compétences restituées (essentiellement sur les espaces publics à Viry-Châtillon) ont moins coûté que les compétences nouvelles transférées, avec un effet retard sur le FCCT définitif de Viry-Châtillon.

En 2018, voyant que ses arbitrages antérieurs n'avaient pas produit les effets escomptés, la conférence des maires a adopté un nouveau cap. L'orientation retenue était toujours très ambitieuse : baisse des charges de fonctionnement de 2 %, hors charges de personnel, limitation des nouveaux emprunts au niveau des remboursements ; subventions d'investissement portées à hauteur de 15 % des investissements réalisés.

En mars 2021, enfin, lors du débat d'orientation budgétaire, GOSB a exposé sa situation financière et sa prospective jusqu'en 2026 (cf. ci-dessous) qui confirme toutes les alertes lancées depuis 2016.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, GOSB a fait valoir que « la grande disparité des situations héritées des périodes antérieures à la loi NOTRÉ n'a pas été un facteur aidant pour la détermination d'une stratégie efficace » mais que le Pacte fiscal et financier tiendra compte de l'ensemble de ces éléments.

**Tableau n° 38 : Prospective budgétaire présentée le 16 mars 2021**

En Euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Produits réels de fonctionnement</b>	<b>391 564 823</b>	<b>389 283 818</b>	<b>390 767 668</b>	<b>392 094 949</b>	<b>395 044 810</b>	<b>397 845 229</b>	<b>400 183 321</b>	<b>401 880 118</b>
CFE (y compris rôles suppl.)	129 437 636	137 044 222	138 544 222	138 888 083	139 232 803	139 923 967	140 618 587	141 316 680
TEDM	64 377 833	65 634 302	65 664 945	65 729 656	65 810 435	65 925 281	66 068 196	66 239 178
Radevance spéciale	2 296 199	1 843 284	1 843 284	1 843 284	1 843 284	1 843 284	1 843 284	1 843 284
Produits des services	9 585 971	6 394 674	7 992 069	8 071 989	8 152 709	8 234 236	8 316 579	8 399 745
FOCT de base	120 709 511	121 105 499	120 898 777	121 414 937	121 976 680	122 543 999	123 117 012	123 695 754
FOCT charges transférées	16 144 368	18 294 111	16 731 915	16 590 047	18 532 920	19 943 073	20 850 631	21 076 620
FOCT OM	8 967 064	8 814 728	9 051 346	9 551 220	9 551 220	9 551 220	9 551 220	9 551 220
Autres dotations hors OM	4 040 200	5 269 398	5 269 398	5 269 398	5 269 398	5 269 398	5 269 398	5 269 398
Autres dotations OM	3 904 708	4 352 017	4 352 017	4 352 017	4 352 017	4 352 017	4 352 017	4 352 017
Autres produits hors OM	7 158 340	3 097 870	3 097 870	3 097 870	3 097 870	3 097 870	3 097 870	3 097 870
Autres produits OM	7 597 586	162 786	162 786	162 786	162 786	162 786	162 786	162 786
PNGR+ DORTP	17 345 419	17 270 927	17 199 038	17 129 661	17 062 709	16 998 096	16 935 742	16 875 566
<b>Charges réelles de fonctionnement courant</b>	<b>366 339 147</b>	<b>367 348 321</b>	<b>370 104 950</b>	<b>371 556 127</b>	<b>373 147 002</b>	<b>374 855 377</b>	<b>376 594 893</b>	<b>378 288 822</b>
Charges générales hors OM	33 738 740	38 089 545	38 829 329	39 295 281	39 766 824	40 244 026	40 726 954	41 215 678
Charges générales OM	36 120 063	35 854 301	35 854 301	35 854 301	35 854 301	35 854 301	35 854 301	35 854 301
Charges de personnel hors OM	57 335 478	57 306 351	59 025 541	59 910 924	60 809 588	61 721 732	62 647 558	63 587 271
Charges de personnel OM	8 568 231	10 742 745	10 742 745	10 742 745	10 742 745	10 742 745	10 742 745	10 742 745
Dotation d'équilibre FRC+ PNGR	170 657 001	171 397 782	171 747 782	171 747 782	171 747 782	171 747 782	171 747 782	171 747 782
Autres charges de gestion courante hors OM	16 114 962	15 951 215	16 110 727	16 271 834	16 434 553	16 598 898	16 764 887	16 932 536
Autres charges de gestion courante OM	31 170 470	31 991 326	31 991 326	31 991 326	31 991 326	31 991 326	31 991 326	31 991 326
Charges d'intérêts	4 623 737	4 677 100	4 465 242	4 403 978	4 461 927	4 616 611	4 781 383	4 879 226
Charges exceptionnelles	8 020 474	1 337 956	1 337 956	1 337 956	1 337 956	1 337 956	1 337 956	1 337 956
<b>Épargne de gestion</b>	<b>29 849 414</b>	<b>26 612 597</b>	<b>25 127 960</b>	<b>24 942 800</b>	<b>26 359 735</b>	<b>27 606 462</b>	<b>28 369 812</b>	<b>28 470 522</b>
Charges d'intérêts	4 623 737	4 677 100	4 465 242	4 403 978	4 461 927	4 616 611	4 781 383	4 879 226
<b>Épargne brute</b>	<b>25 225 677</b>	<b>21 935 497</b>	<b>20 662 718</b>	<b>20 538 822</b>	<b>21 897 809</b>	<b>22 989 851</b>	<b>23 588 428</b>	<b>23 591 296</b>
Taux d'épargne brute	6,4%	5,6%	5,3%	5,2%	5,5%	5,8%	5,9%	5,9%
Remboursement du capital dette	16 906 000	19 592 545	19 950 689	21 339 131	22 719 396	25 182 167	27 372 055	29 022 237
<b>Épargne nette</b>	<b>8 319 677</b>	<b>2 342 952</b>	<b>712 029</b>	<b>-800 309</b>	<b>-821 587</b>	<b>-2 192 316</b>	<b>-3 783 627</b>	<b>-5 430 941</b>
Dépenses d'équipement (hors remboursement capital)	57 901 325	39 519 095	49 138 826	53 835 518	67 507 729	73 499 170	60 498 401	51 487 172
Recettes d'investissement (hors emprunts)	22 201 012	14 683 443	8 088 063	10 265 336	12 465 652	13 966 959	11 142 448	9 959 887
<b>Besoin de financement de investissements</b>	<b>35 700 313</b>	<b>24 835 651</b>	<b>41 050 763</b>	<b>43 570 182</b>	<b>55 042 077</b>	<b>59 532 211</b>	<b>49 355 953</b>	<b>41 527 285</b>
Épargne nette	8 319 677	2 342 952	712 029	-800 309	-821 587	-2 192 316	-3 783 627	-5 430 941
<b>Besoin de financement après mobilisation de</b>	<b>27 380 636</b>	<b>22 492 699</b>	<b>40 338 734</b>	<b>44 370 491</b>	<b>55 863 664</b>	<b>61 724 527</b>	<b>53 139 580</b>	<b>46 958 226</b>
Couverture du besoin de financement par emprunt	27 380 636	22 492 699	40 338 734	44 370 491	55 863 664	61 724 527	53 139 580	46 958 226
<b>Besoin de financement après écarte et</b>	<b>0</b>							
Capital restant dû au 31 décembre	214 133 854	217 034 009	237 422 054	260 453 414	293 597 683	330 140 043	355 907 567	373 843 556
<b>Ratio de capacité de désendettement</b>	<b>8,5</b>	<b>9,3</b>	<b>11,5</b>	<b>12,7</b>	<b>13,4</b>	<b>14,4</b>	<b>15,1</b>	<b>15,8</b>

Source : rapport d'orientation budgétaire, 16 mars 2021, page 12

La chambre constate les efforts de gestion accomplis pour stabiliser les charges à caractère général et les charges de personnel au cours de la période contrôlée. Elle relève néanmoins qu'en ce qui concerne l'évolution du FCCT, de la CFE, de la répartition entre les communes et l'EPT de la progression du FPIC et des investissements réalisés, aucun des arbitrages des élus n'a pu être respecté.

À l'aube d'un nouveau mandat, sans attendre une éventuelle réforme institutionnelle des EPT, GOSB doit revoir d'urgence les modalités de financement de ses investissements et surtout leur masse financière et leur étalement dans le temps.

Il doit aussi engager un travail important de révision du FCCT dû par les communes afin de rétablir un autofinancement suffisant et d'améliorer sa capacité de désendettement. Les efforts sur les charges à caractère général et les charges de personnel doivent être maintenus pour arriver plus rapidement à un équilibre budgétaire pérenne.

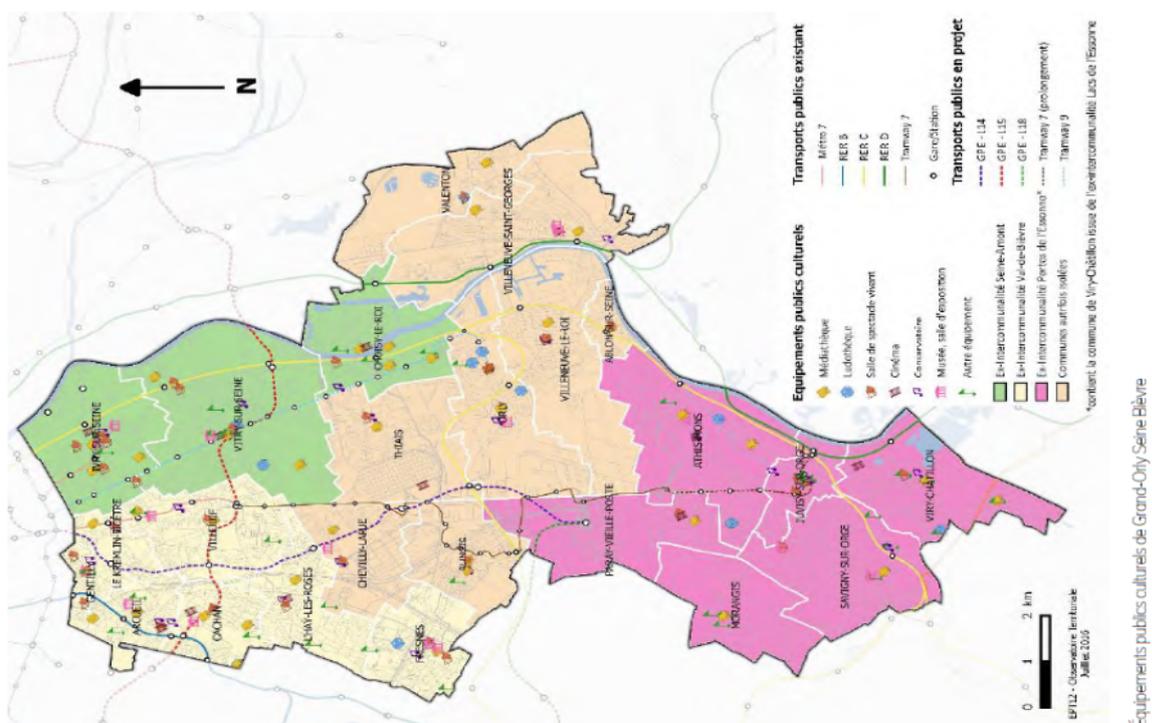
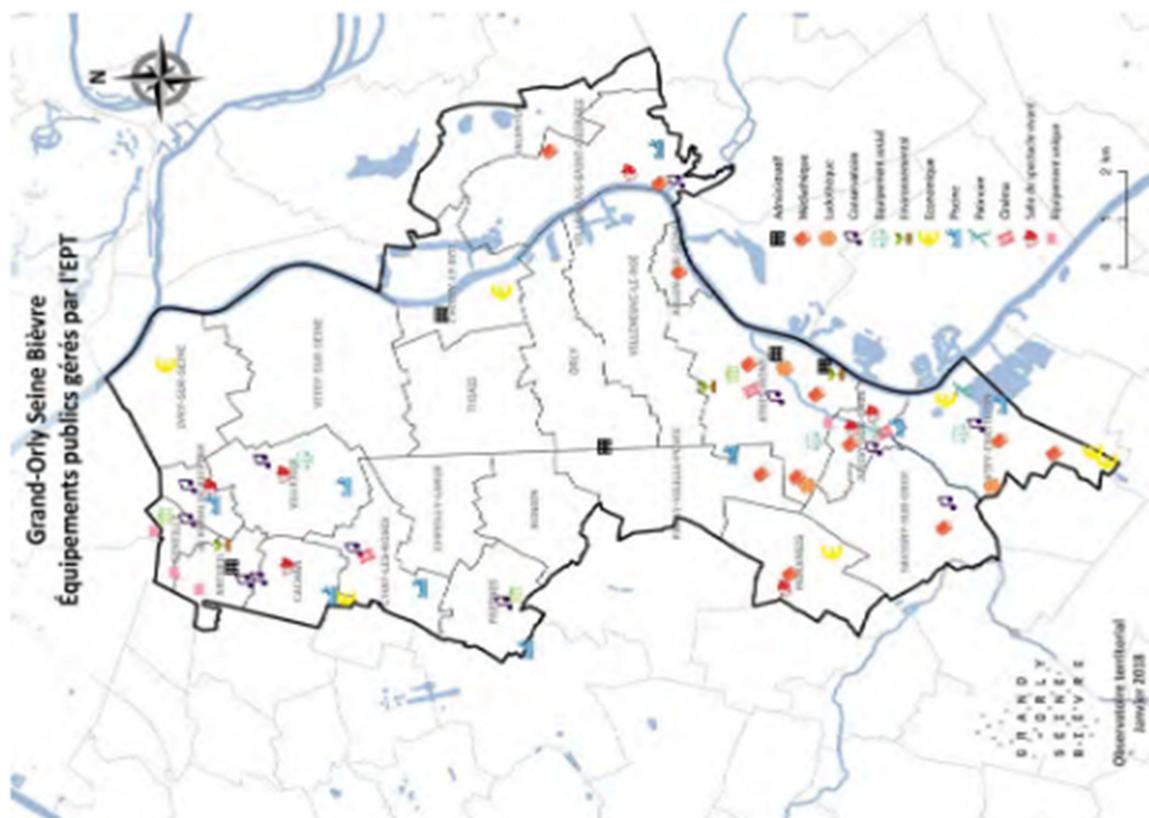
## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire des sigles.....	78
Annexe n° 2. Équipements sportifs et culturels présents sur le territoire et gérés par le territoire .....	79
Annexe n° 3. Informations contenues dans les rapports d'orientation budgétaire.....	80
Annexe n° 4. Taux de la cotisation foncière des entreprises, en 2015 .....	81
Annexe n° 5. Liste des Zac devenues territoriales, par transfert des communes et modalités de liquidation des opérations .....	82
Annexe n° 6. Exemple d'opération d'aménagement conclue entre l'EPT et le SAF 94 : la renaturation des berges de l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges.....	85
Annexe n° 7. Comparaison des scénarii prospectifs retenus par l'EPT et les réalisations annuelles .....	88
Annexe n° 8. Décomposition du FCCT de l'EPT GOSB, par année (2017-2019).....	89
Annexe n° 9. Dispositions législatives relatives aux établissements publics territoriaux .....	90
Annexe n° 10. Déroulement de la procédure .....	91
Annexe n° 11. Liste des personnes rencontrées .....	92

## **Annexe n° 1. Glossaire des sigles**

<b>AC</b>	Attributions de compensation
<b>CA</b>	Communauté d'agglomération
<b>CAF</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CALPE</b>	Communauté d'agglomération Les Portes de l'Essonne
<b>CASA</b>	Communautés d'agglomération Seine Amont
<b>CAVB</b>	Communautés d'agglomération du Val de Bièvre
<b>CFE</b>	Cotisation foncière des entreprises
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CLECT</b>	Commission locale d'évaluation des charges transférées
<b>CRC</b>	Chambre régionale des comptes
<b>CVAE</b>	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
<b>DCPS</b>	Dotations de compensation part salaires
<b>DE</b>	Dotations d'équilibre
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>EPA</b>	Établissement public d'aménagement
<b>EPCI</b>	Établissements publics de coopération intercommunale
<b>EPT GOSB</b>	Établissement public territorial Grand Orly Seine-Bièvre
<b>ETP</b>	Équivalents temps pleins
<b>ETPT</b>	Équivalent temps plein travaillé
<b>FCCT</b>	Fonds de compensation des charges territoriales
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
<b>FPIC</b>	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
<b>Gemapi</b>	Gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations
<b>GOSB</b>	Grand Orly Seine-Bièvre
<b>HLM</b>	Habitation à loyer modéré
<b>MGP</b>	Métropole du Grand Paris
<b>NOTRÉ</b>	loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République
<b>OPH</b>	Office public de l'habitat
<b>ORSA</b>	Orly-Rungis-Seine-Amont
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PLUi</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>RAR</b>	Restes à réaliser
<b>Rifseep</b>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>SAF 94</b>	Syndicat d'action foncière 94
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>Tascom</b>	Taxe sur les surfaces commerciales
<b>Teom</b>	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
<b>Zac</b>	Zone d'aménagement concertée

**Annexe n° 2. Équipements sportifs et culturels présents sur le territoire et gérés par le territoire**



Source : diagnostic de territoire, document de l'EPT, mars 2018

### Annexe n° 3. Informations contenues dans les rapports d'orientation budgétaire

Année ROB <sup>55</sup> /informations présentées	2017	2018	2019
Date	28-févr-17	20-mars-18	19-mars-19
<b>Obligations légales</b>	Incomplètes	Exercice le mieux respecté	Informations sur la dette conforme, uniquement
<b>Contexte</b>	Présentation du contexte national de la loi de finances ;		Présentation du contexte national
<b>Réalisations antérieures n-1</b>	Pas d'information	Oui CA 2016 et CA 2017	Aucune info
<b>Fonctionnement Investissement</b>	Montants partiels ; pas d'info sur les grandes masses en dépenses et en recettes par section. Pas de niveau chiffré de l'autofinancement et de la capacité à investir	Montants globaux, investissement prévisionnel en montant, pas d'information chiffrée sur l'épargne et la capacité à investir	Aucun montant global par section en dépenses et recettes ; présentation de quelques composantes ; pas d'information chiffrée sur l'épargne et la capacité à investir
<b>Investissement pluriannuels</b>	Rappel de certains projets ou AP en cours votées par 1 ex CA	Aucune information chiffrée, juste niveau de 4 AP existantes	Aucune info ; présentation de politiques ; pas de donnée chiffrée
<b>Dette</b>	Récapitulatif 2016 ; présentation contrats pour 2017	Détail et évolution pour BP et BA; objectif de réduction du nombre de prêts	Chiffres fournis
<b>Ressources humaines</b>		Masse salariale, rétro, effectifs  Pas d'info sur durée de travail, absentéisme	RH développé ; rétro et masse salariale chiffrées, objectif d'évolution, projets management ; pas d'indicateurs sur le temps de travail et l'absentéisme

*Source : CRC d'après les rapports d'orientation budgétaire présentés en conseil territorial*

<sup>55</sup> ROB : rapport d'orientations budgétaires.

#### **Annexe n° 4. Taux de la cotisation foncière des entreprises, en 2015**

Ces taux ont servi à déterminer le taux moyen cible de la CFE que l'EPT fixera jusqu'en 2022, soit avant la fin de la période d'harmonisation (le montant du taux cible peut augmenter jusqu'en 2022).

2. Décide que cette pondération se déclinera en 2016 comme ci-dessous :

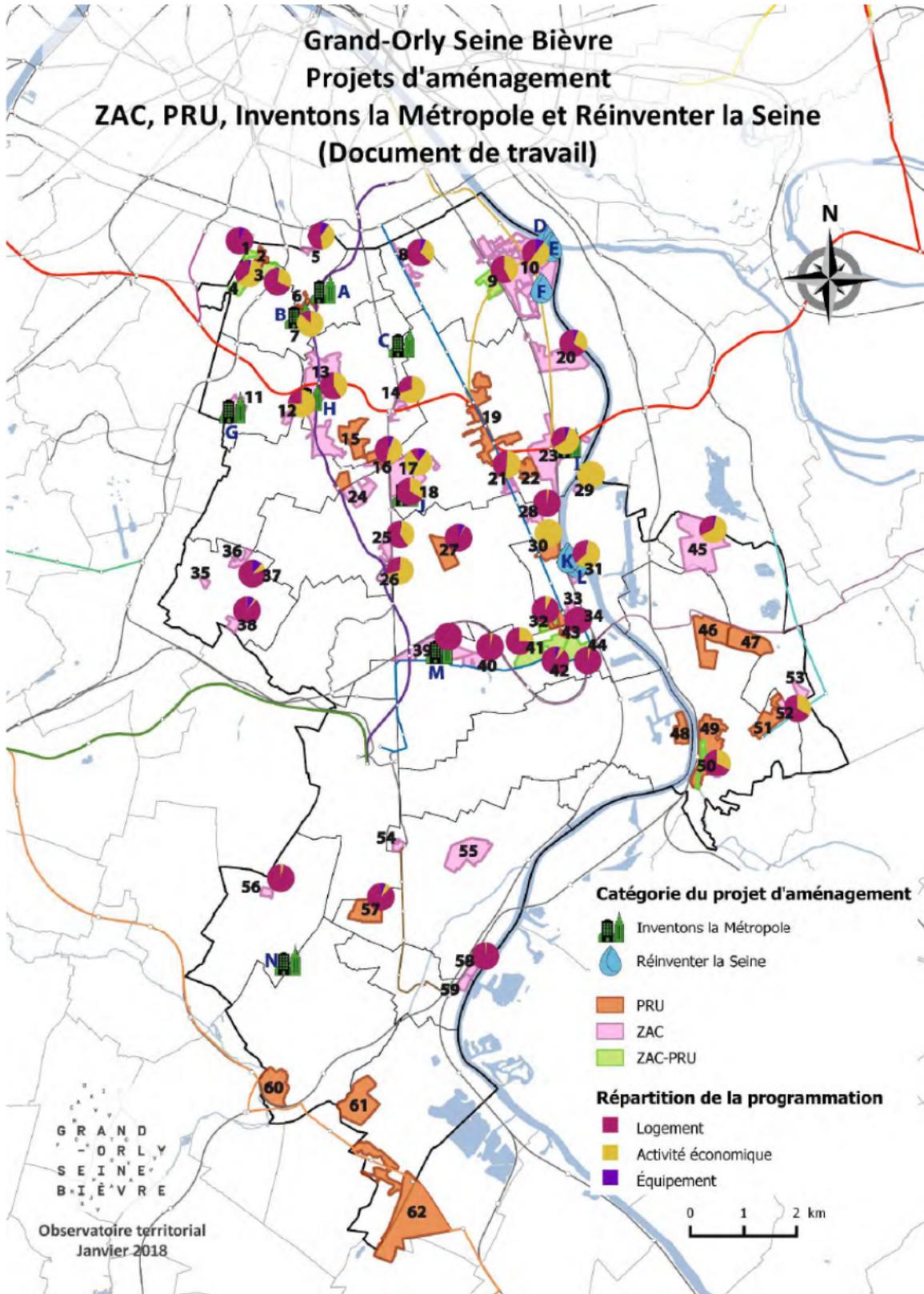
Ablon sur Seine.....	30,13%
Arcueil .....	32,14%
Athis Mons .....	25,77%
Cachan.....	32,14%
Chevilly .....	30,47%
Choisy .....	34,61%
Fresnes .....	32,14%
Gentilly .....	32,14%
Hay les Roses.....	32,14%
Ivry sur Seine .....	34,61%
Juvisy-sur-Orge.....	25,77%
Kremlin Bicêtre.....	32,14%
Morangis .....	25,77%
Orly .....	31,69%
Paray Vieille Poste.....	25,77%
Rungis .....	29,61%
Savigny sur Orge .....	25,77%
Thiais .....	25,77%
Valenton.....	39,22%
Villejuif.....	32,14%
Villeneuve le Roi .....	30,82%
Villeneuve Saint Georges .....	34,47%
Viry-Châtillon.....	36,14%
Vitry sur Seine.....	34,61%

**Annexe n° 5. Liste des Zac devenues territoriales, par transfert des communes et modalités de liquidation des opérations**

Zac	Commune	Aménageur	Résultats d'opération
Chaperon vert	Arcueil	Sadev 94	<b>si excédent</b> : sommes perçues par l'EPT et reversées à la commune par atténuation du FCCT /ou non perception pour réaffecter dans équilibre Zac sous op Vache Noire <b>Si déficit</b> : EPT apporte participation financière par augmentation du FCCT
Coteau	Arcueil	Sadev 94	<b>Si excédent</b> , répartition au prorata des surfaces constructibles de chaque partenaire : 60 % pour concédant <b>si déficit ?</b>
Vache Noire	Arcueil	Sadev 94	<b>si excédent</b> : 83 % du solde Sommes perçues par l'EPT reversées à la commune par atténuation du FCCT / ou non perception pour réaffecter dans équilibre Zac sous op Vache Noire <b>Si déficit</b> : EPT apporte participation financière par augmentation du FCCT
du Port	Choisy	Sadev 94	<b>si solde &gt;0</b> remboursement des avances et montant du capital non amorti par la collectivité <b>Si excédent</b> : sommes perçues par l'EPT et reversées à La Commune par atténuation du FCCT ou par toutes autres formules. <b>Si déficit</b> : participation financière de l'EPT remboursée par une augmentation du FCCT ou par toutes autres formules.
Hauts Bornes	Choisy	Sadev 94	Aucune disposition ne règle les modalités finales de règlement entre l'aménageur et la commune Traité de concession précise que "l'aménageur réalise l'opération d'aménagement à ses risques et périls dans les conditions définies par le présent contrat et sous contrôle de la ville"
Docteur Roux	Choisy	Valophis Habitat	<b>Si excédent</b> réutilisation par l'Opac sur opérations que la ville lui confierait <b>Si déficit</b> : Aménageur assume la pleine responsabilité financière de l'opération : la commune ne couvrira aucun déficit
Charcot Zola	Fresnes	Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la ville de Fresnes (Semaf)	<b>Si excédent</b> : résultat affecté en priorité au remboursement des sommes versées par la commune et le concédant. Les sommes seront perçues par EPT et reversées à la commune par atténuation du FCCT <b>Si déficit</b> : participation financière de l'EPT remboursée par une augmentation du FCCT ou par toutes autres formules.
ZAC Cerisaie Sud	Fresnes	Groupement Momentané d'Entreprises d'Études et d'Aménagement formé entre la Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la ville de Fresnes (Semaf) et Valophis	<b>si excédent</b> : l'Aménageur conserve ce montant ; <b>si déficit</b> : l'Aménageur ne peut en réclamer le paiement à la Commune. Si le solde des financements repris par la Commune est positif, l'Aménageur doit à la Commune le remboursement du montant du capital non amorti des emprunts repris par la Commune. <b>Le règlement final s'opérera, éventuellement par compensation des contrats, des biens, de l'actif et du passif et arrêté des comptes.</b> <b>En cas d'excédent, il est convenu que les sommes seront perçues par l'EPT et seront reversées à la Commune par une atténuation du FCCT ou par toutes autres formules.</b> <b>En cas de déficit, il est convenu que l'EPT apportera une participation financière qui lui sera intégralement remboursée par la ville par une augmentation du FCCT ou par toutes autres formules</b> <b>Si excédent</b> : concessionnaire débiteur à hauteur du montant des participations nettes versées ; + remboursement des avances et capital non amorti. Les sommes seront perçues par EPT et reversées à la commune par atténuation du FCCT
Ivry confluence	Ivry-sur-Seine	Sadev 94	<b>Si déficit</b> : participation financière de l'EPT remboursée par une augmentation du FCCT ou par toutes autres formules. Les sommes seront perçues par EPT et reversées à la commune par atténuation du FCCT
Plateau	Ivry-sur-Seine	AFTRP devenue Grand Paris Aménagement (2015)	<b>Si excédent</b> , résultat affecté pour 40 % au remboursement des concours financiers de la commune. Les sommes seront perçues par EPT et reversées à la commune par atténuation du FCCT <b>Si déficit</b> : participation financière de l'EPT remboursée par une augmentation du FCCT ou par toutes autres formules.

Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre (GOBS) 94 – exercices 2016 et suivants  
**Rapport d'observations définitives**

Zac	Commune	Aménageur	Résultats d'opération
Concession d'aménagement Locarno	Hay les Roses	Citallios	<p><b>si excédent</b> d'opération, il sera alors réparti selon les modalités suivantes :            70 % pour l'Aménageur            30 % pour le Concédant            + clause de retour à meilleure fortune : L'Aménageur s'engage à imposer et mettre en œuvre <b>une clause dite de complément de prix</b> (ou clause de retour à meilleure fortune) dans le cadre de chaque cession de surfaces de plancher de l'opération pour les logements en accession à la propriété. Clause approuvée par la Ville avant la cession. Ce complément de prix, s'il est constaté au-delà d'un prix de vente moyen de 3 800 €/m<sup>2</sup> habitable hors taxes hors parking, <b>sera versé à la commune en fin d'opération dans les conditions suivantes</b> : Le montant perçu par l'Aménageur, au titre du complément de prix (clause de retour à meilleure fortune), sera reversé au Concédant <b>dans son intégralité</b>  <b>Les sommes seront perçues par EPT et reversées à la commune par atténuation du FCCT</b>  <b>Si déficit : participation financière de l'EPT remboursée par une augmentation du FCCT ou par toutes autres formules.</b></p>
Cœur de ville	Hay les Roses	Citallios	<p>Si le solde de l'opération est positif, il sera alors réparti selon les modalités suivantes :            70 % pour l'Aménageur            30 % pour le Concédant            Les sommes seront perçues par EPT et reversées à la commune par atténuation du FCCT  <b>Si déficit : participation financière de l'EPT remboursée par une augmentation du FCCT ou par toutes autres formules.</b></p>
Calmette	Orly	Valophis	<p><b>si excédent</b> : sommes perçues par l'EPT et reversées à la commune par atténuation du FCCT ou toute autre formule  <b>Si déficit</b> : EPT apporte participation financière par augmentation du FCCT ou toute autre formule</p>
du champ Saint-Julien 2	Valenton	Société Park SA remplacée par la SNC Valenton	<p>S'agissant d'une <b>opération terminée</b> avant le transfert de compétence, il est convenu que le concessionnaire a exécuté ses obligations tant envers la Commune que l'Établissement Public Territorial et qu'aucun flux financier tant en dépense qu'en recette ne serait supporté ou encaissé par l'EPT.</p>
de la Pologne	Villeneuve St Georges	Sadev 94	<p>La concession et ses avenants prévoient que le risque incombe à l'aménageur. Aucun transfert de charge n'est à constater.</p>
Rouget de L'Isle	Vitry-sur-Seine	Sadev 94	<p>Si le solde d'exploitation est positif, l'Aménageur est débiteur de son montant à concurrence du montant total des participations nettes versées par la Collectivité au titre de l'article 21.2. ci-avant. « Si le solde d'exploitation demeure positif après remboursement du montant total des participations nettes versées par la Collectivité, cet excédent sera réparti entre la Collectivité et l'Aménageur sur la base des pourcentages suivants : • 50 % du résultat excédentaire pour la Collectivité, • 50 % du résultat excédentaire pour l'Aménageur.            Si le solde d'exploitation est négatif après perception des participations et subventions prévues à l'article 21, il reste à la charge de l'aménageur. Si le solde des financements est positif, l'Aménageur doit à la Collectivité le remboursement de ses avances tel qu'indiqué aux conventions afférentes et, pour les emprunts repris par la Collectivité, le montant du capital non amorti.            En cas d'excédent, il est convenu que les sommes seront perçues par l'EPT et seront reversées à La Commune par une atténuation du FCCT ou par toutes autres formules. En cas de déficit, il est convenu que l'EPT apportera une participation financière qui lui sera intégralement remboursée par la ville par une augmentation du FCCT ou par toutes autres formules</p>
Multi-sites RN7/Moulin vert/Plateau	Vitry-sur-Seine	Grand Paris Aménagement	<p><b>Si excédent</b> de l'opération : 70 % affectés au remboursement de la participation de la collectivité. Et 30 % à l'aménageur au titre de la rémunération du risque            Sommes perçues par l'EPT reversées à la commune par atténuation du FCCT / ou non perception pour réaffecter dans équilibre ZAC sous op Vache Noire  <b>Si déficit</b> : EPT apporte participation financière par augmentation du FCCT</p>
Concorde	Vitry-sur-Seine	Sadev 94	<p><b>Si excédent</b> : la SEM est débitrice de son montant  <b>si déficit</b> : la collectivité publique contractante est débitrice de son montant à titre de participation dans la limite du montant prévu à l'article 20.2.            Si le solde des financements repris par la Commune est positif, la SEM doit à la Commune le remboursement de ses avances et le montant du capital non amorti des emprunts repris par la Commune.            En cas d'excédent, il est convenu que les sommes seront perçues par la Commune. -            En cas de déficit, il est convenu que les participations financières seront versées par la Commune. = aucun transfert EPT</p>



## **Annexe n° 6. Exemple d'opération d'aménagement conclue entre l'EPT et le SAF 94 : la renaturation des berges de l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges**

Le projet de renaturation des berges de l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges est un projet d'aménagement original. Il vise à supprimer du logement, souvent insalubre, pour le transformer en espace naturel sensible (ENS).

La carte suivante permet de visualiser l'ensemble des parcelles qui seront requalifiées de logement en ENS.

Le projet s'articule en deux phases, distinctes dans le temps. La phase 1 a fait l'objet d'un conventionnement incluant notamment un échéancier de réalisation (jusqu'en 2024) et un plan de financement. L'EPA ORSA est maître d'ouvrage sur les acquisitions foncières, venant aussi à la suite de la commune de Villeneuve-Saint-Georges (puis de l'EPT à partir de 2018) ; le SyAGE étant chargé des travaux d'aménagement. L'EPT doit devenir propriétaire de l'ensemble aménagé à titre gratuit, à l'issue des travaux. Il aura la charge de l'entretien de cet espace naturel.

Dans le plan de financement de la phase 1, l'EPT participe financièrement sur deux aspects. Cette participation financière à un EPA d'aménagement est régulière. D'abord, il valorise, en apport en nature, les terrains déjà acquis par la ville et l'EPT, par le moyen d'une convention de portage foncier confiée au SAF94, à l'EPA ORSA. Ensuite, bien que cela n'apparaisse pas explicitement dans le texte de la convention, mais uniquement dans le tableau de financement annexé à la convention, l'EPT s'engage à rembourser la TVA acquittée par l'EPA ORSA et non déductible sur l'ensemble de l'opération foncière. La participation totale de l'EPT est estimée à 3 654 000 € (dont 2 193 000 € de TVA). Le plan de financement fait apparaître un étalement des paiements entre 2023 et 2027, qui n'est que théorique (du fait des apports en nature). Il ne précise pas quand l'EPT procèdera au remboursement de la TVA.

L'opération doit être neutre pour l'EPT, l'apport de l'EPT à l'opération étant imputé sur le FCCT de la commune de Villeneuve-Saint-Georges, au titre du transfert de la compétence aménagement. Néanmoins, il n'est pas précisé si la commune verse directement une participation égale à l'échéance prévue dans le plan de financement de la convention ou si l'EPT fait l'avance, par la voie d'un emprunt. En effet, la participation de Villeneuve-Saint-Georges intervient en section de fonctionnement, celle de l'EPT en section d'investissement.

On remarquera que sur cette opération, la MGP s'engage à apporter 7,5 M€, par l'affectation d'une partie de la taxe Gemapi qu'elle perçoit. La MGP n'exerce pas directement la compétence Gemapi, par son adhésion au SyAGE sur le territoire de la commune de Villeneuve-Saint-Georges. Cette participation de la MGP est plutôt favorable au bloc EPT-commune, si on compare les montants de la taxe Gemapi qui ont été transférés par Villeneuve-Saint-Georges à la MGP.

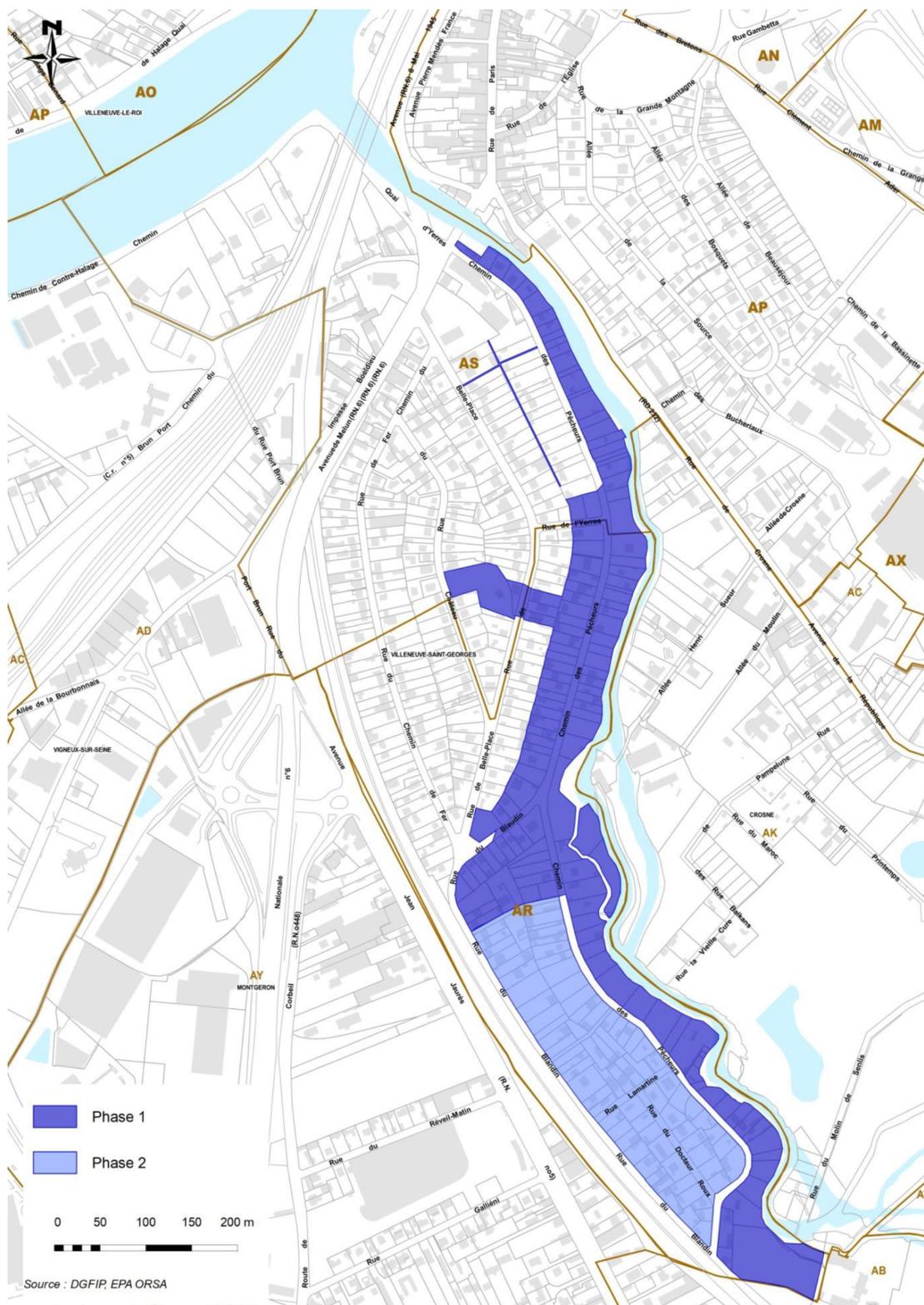
Selon le rapport de la CLECT de l'EPT du 4 décembre 2018, la MGP a évalué, et l'EPT a accepté, le montant du transfert de la compétence Gemapi à hauteur de 423 619 € pour la commune de Villeneuve-Saint-Georges. Ce montant correspond à la taxe encaissée par la commune en 2017. Sur la durée de l'opération (2019-2028), le maintien d'une taxe Gemapi communale aurait donné une ressource de l'ordre de 4,2 M€. L'apport de la MGP, d'une certaine manière, mutualise la taxe sur le territoire métropolitain. Le montant apporté étant 3,3 M€ plus élevé que le rapport d'une taxe restée communale, à taux constant.

Sur cette opération de renaturation des berges de l'Yerres, la situation de l'EPT est, cependant, porteuse d'un risque plus important concernant la phase 2 du projet. Aucune convention multipartite, qui permet de compléter le projet, n'est à ce stade établie pour déterminer un financement. Pour autant, l'EPT a signé une convention de portage foncier avec le SAF 94. Cette convention est issue d'une délibération du 21 décembre 2019. Elle porte sur une superficie de 35 652 m<sup>2</sup>.

Le principe de la convention est le suivant : le SAF 94 se porte acquéreur, pour le compte de l'EPT, des parcelles concernées par cette emprise. Chaque acquisition de parcelle fera l'objet d'une convention particulière. À ce stade, 2 conventions ont été signées, en septembre 2020, pour 2 parcelles. L'enveloppe financière estimée est de 5 M€ pour 80 parcelles. Les 2 premières parcelles ont représenté une valeur de 440 000 € pour 715 m<sup>2</sup>. L'estimation de l'enveloppe financière, au regard notamment des chiffres retenus par l'EPA ORSA dans la convention de la phase 1 est vraisemblablement inférieure aux besoins pour s'assurer de la maîtrise foncière. L'enveloppe peut plutôt être estimée autour de 15 M€ pour ces 35 652 m<sup>2</sup>, selon leur configuration qui résulte du cadastre (parcelles bâties et non uniquement terrains nus).

Au-delà de ces chiffres, l'EPT ne mentionne pas cet engagement donné dans les annexes de ses documents budgétaires. De plus, la durée de la convention avec le SAF 94 fait qu'en juillet 2027, si l'EPA ORSA n'a pas racheté les terrains à l'EPT, celui-ci se trouve à devoir verser la valeur totale des terrains au SAF 94. Or cette date butoir intervient avant la fin de la réalisation de la première phase de l'opération de renaturation des berges. À ce stade, l'opération ne pèse pas lourdement dans les comptes de l'EPT : la convention prévoit le versement d'une participation au SAF 94 égale à 10 % du prix d'acquisition ; seules 2 parcelles ont été acquises. Chaque année, l'EPT doit également verser 50 % du montant des intérêts de l'emprunt souscrit par le SAF 94 pour l'acquisition des parcelles, des frais de portage foncier et le remboursement des taxes locales acquittées. L'enjeu est donc à l'horizon du budget 2027.

**Carte n° 1 : Emprise du projet de renaturation des berges de l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges**



Source : convention de financement EPA ORSA-MGP-EPT-CD94 – phase 1, juin 2019

**Annexe n° 7. Comparaison des scénarii prospectifs retenus par l'EPT  
et les réalisations annuelles**

Date conférence des maires	Scénario retenu	Grands équilibres envisagés												
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
mardi 18 octobre 2016	maintien taux CFE, +2,0% CFE, investissement de 50M€/an, charges à caractère général : +1%/an, personnel : +1%/an, augmentation FPC à charge communes	épargne nette (en k€)	-39,00	-3 143,00	-4 504,00	-5 219,00	-6 793,00	-12 484,00						
		dépenses investissement (hors capital dette) (en k€)	89 653,00	50 000,00	50 000,00	50 000,00	50 000,00	50 000,00						
		emprunt nouveau/an (en k€)	25 452,00	37 651,00	39 292,00	39 999,00	41 471,00	47 202,00						
		capacité de désendettement (en années)	14,50	17,20	18,00	18,50	18,00	25,90						
mardi 17 octobre 2017	renouer avec une capacité d'autofinancement positive, pour limiter la baisse de la capacité d'investissement tout en respectant les objectifs d'endettement maximum; mais investissement : 28M€/an; réduction des charges de gestion : -1%/an (yc personnel)	épargne nette (en k€)		-1 242,00	-1 143,00	0,00	0,00							
		dépenses investissement (hors capital dette) (en k€)		49 261,00	26 000,00	26 000,00	26 000,00	26 000,00						
		emprunt nouveau/an (en k€)		24 081,00	19 511,00	15 451,00	13 647,00							
		capacité de désendettement (en années)		13,00	13,00	10,00	9,00							
mardi 13 novembre 2018	baisse de -2% des charges, hors personnel, l'EPT emprunte chaque année à due proportion de ce qu'il rembourse, montée en puissance de l'investissement	épargne nette (en k€)			-217,00	3 410,00	5 955,00	10 075,00						
		dépenses investissement (hors capital dette) (en k€)			63 313,00	32 903,00	37 813,00	45 094,00						
		emprunt nouveau/an (en k€)			25 581,00	17 304,00	17 881,00	18 394,00						
		capacité de désendettement (en années)			11,50	10,00	9,00	7,00						
Réalisé au 31 décembre 2020		épargne nette (en k€)	-3 100,00	4 934,00	7 782,00	8 317,00	-17 422,00							
		dépenses investissement (hors capital dette) (en k€)	44 974,00	41 386,40	39 410,00	56 364,82	71 579,80							
		emprunt nouveau/an (en k€)	16 000,00	20 000,00	17 000,00	24 518,20	42 110,53							
		capacité de désendettement (en années)	14,70	9,80	8,40	8,40	18,20							

Source : conférences des maires, budget primitif 2020 (budget principal)

**Annexe n° 8. Décomposition du FCCT de l'EPT GOSB, par année (2017-2019)**

Type opération	Libellé opération	Total définitif 2017	Total Provisoire 2018	Total définitif 2018	Total provisoire 2019	Total définitif 2019	Écart
<b>FCCT Socle</b>	Participation au fonctionnement des instances territoriales	447 813	149 271	149 271	149 271	149 271	0
	Produit fiscal 2015 actualisé	52 871 495	53 505 953	53 505 953	54 683 083	54 683 083	0
	DCPS	68 121 140	68 121 140	68 121 140	68 121 140	68 121 140	0
	Régularisations / Restitutions votées par la CLECT		- 3 468 808	- 4 244 183	- 4 828 721	- 5 263 246	- 434 525
	Minoration FPIC				- 473 545	- 473 545	0
<b>Compétences transférées</b>	PLU	502 863	837 513	554 009	645 586	681 888	36 302
	Politique de la ville	178 659	190 742	305 703	295 556	239 866	- 55 690
	Développement économique		535 022	1 107 216	1 135 167	1 168 905	33 738
	Aménagement		85 000	606 955	1 398 009	1 591 101	193 092
	Renouvellement urbain		854 654	705 619	900 562	471 848	- 428 714
	Habitat		249 012	150 357	815 100	372 712	- 442 388
	Déchets et assimilés (besoin de financement hors Teom)		4 870 060				
	Besoin de gestion Déchets et assimilés (à financer par les recettes affectées à défaut par le FCCT)	4 711 432	2 463 405	6 562 557	5 784 371	4 020 939	- 1 763 432
	<i>Eaux Pluviales</i>						
	<i>Eau assainissement non couvert par le BA</i>	3 161 976	4 484 451	3 370 040	3 280 150	1 540 229	- 1 739 921
	<i>Culture et sport</i>		2 945 400	6 872 594	7 504 068	7 947 252	443 184
	Plan climat air-énergie		73 756	73 745	40 761	40 146	- 615
	Voirie		320 621		55 000	375 621	320 621
	FCCT OM				154 520	0	- 154 520
<b>Sous-total FCCT socle et compétences</b>		<b>129 995 378</b>	<b>136 217 192</b>	<b>137 840 976</b>	<b>139 660 078</b>	<b>139 125 596</b>	<b>- 534 482</b>
RAR 2018 à financer par FCCT 2019					2 577 822	0	2 577 822
Reversement Teom 2018				27 667 394		0	0
Reversement Redevance spéciale				2 089 148		0	0
Complément redevance spéciale 2018					12 890	6 445	- 6 445
Complément Teom 2018					754	0	- 754
Reversement excédent Teom 2018 pour besoin de financement					104 212	0	- 104 212
Reversement redevance spéciale					4 309 000	2 144 000	- 2 165 000
Reversement Teom 2019					40 735 529	28 131 375	- 12 604 154
Reversement Teom 2019 pour financement RAR 2018					21 940	0	- 21 940
<b>Sous-total FCCT Redevances et RAR</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>29 756 542</b>	<b>47 762 147</b>	<b>30 281 820</b>	<b>- 17 480 327</b>
<b>Total global FCCT</b>		<b>129 995 378</b>	<b>136 217 192</b>	<b>167 597 518</b>	<b>187 422 225</b>	<b>169 407 416</b>	<b>-18 014 809</b>

## **Annexe n° 9. Dispositions législatives relatives aux établissements publics territoriaux**

L'établissement public territorial est assimilé à un syndicat de communes régi par les articles L. 5219-2 à L. 5219-12 et les articles D. 5219-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La rédaction de ces dispositions a été réalisée en six temps :

- En 2014 avec [la loi du 27 janvier de modernisation de l'action publique territoriale](#) et d'affirmation des métropoles, dite « loi Maptam », qui dans une section « section 2 » a organisé la Métropole du Grand Paris (MGP) et créé, en son sein, des « conseils de territoire », sans personnalité juridique, mais avec une autonomie financière relative ;
- [La loi NOTRe](#)<sup>56</sup>, un an après, érige les « conseils de territoire » en « établissements publics territoriaux », en faisant de ces EPT des « syndicats de communes » d'un type particulier, à côté de la MGP, EPCI à fiscalité propre dont sont membres uniquement les communes ;
- [L'ordonnance n° 2015-1630 du 10 décembre 2015](#), complétant et précisant les règles financières et fiscales applicables à la métropole du Grand Paris, aux établissements publics territoriaux et aux communes situés dans ses limites territoriales
- [La loi ELAN du 23 novembre 2018, par son article 51](#), qui assouplit notamment la création et la gestion d'équipements ou services publics d'un EPT par l'une des communes membres ;
- [La loi de finances pour 2019](#) (2018-1317 du 28 décembre 2018), qui a légèrement modifié les conditions de financement des EPT en provenance de la MGP. Pour le fonctionnement, la loi a prolongé le bénéfice du reversement de la dotation d'intercommunalité reçue par la MGP au profit des EPT (article 254). Cependant, pour affirmer la MGP, la loi a supprimé, « en contrepartie », le versement par la MGP de dotations de soutien à l'investissement territorial (DSIT) (article 255).
- [L'article 255 de la loi de finances pour 2021](#) (2020-1721 du 29 décembre 2020), qui proroge l'attribution de la cotisation foncière des entreprises (CFE) aux EPT au-delà du 31 décembre 2020, jusqu'au 31 décembre 2022, avec un mécanisme transitoire, en 2021, de reversement, via l'attribution de compensation, des deux tiers de l'augmentation du produit de la CFE perçu par un EPT à la MGP.

---

<sup>56</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 article 59 4<sup>ème</sup> : « L'article L. 5219-2 est ainsi modifié : a) Le premier alinéa est ainsi rédigé : « Dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, sont créés, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, des établissements publics de coopération intercommunale dénommés " établissements publics territoriaux ". Sous réserve du présent chapitre, ces établissements publics sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. D'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants, ces établissements regroupent l'ensemble des communes membres de la métropole du Grand Paris, à l'exception de la commune de Paris. Les communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à la date de promulgation de la [loi n° 2015-991 du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République ne peuvent appartenir à des établissements publics territoriaux distincts. »

### Annexe n° 10. 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 :

Objet	Dates	Destinataire
Avis de compétence du ministère public		
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	21 juin 2019	M. Leprêtre, président de l'EPT
Entretien de début de contrôle	12 juillet 2019	M. Leprêtre, Président et M. Valbon, DGS de l'EPT
Entretien de fin d'instruction	9 octobre 2020	M. Leprêtre, Président et M. Valbon, DGS de l'EPT
Délibéré de la formation compétente	15 mars 2021	Cf. page 14
Envoi du rapport d'observations provisoires	11 juin 2021	Président de l'EPT
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	11 juin 2021	7 envois : maires des communes de Chevilly-Larue, Rungis, Thiais et Orly, président de la Métropole du Grand Paris, président de la Société Immobilière Paris Sud-Est (SEMISE), président du Syndicat Mixte de la Cité de la Gastronomie
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	10 août 2021 13 septembre 2021 <sup>57</sup>	2 : président du Syndicat Mixte de la Cité de la Gastronomie, président de l'EPT
Notification du changement de rapporteur	15 février 2022	M. Leprêtre, président de l'EPT
Délibéré de la formation compétente	25 février 2022	
Envoi du rapport d'observations définitives	12 avril 2022	M. Leprêtre, président de l'EPT
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	12 mai 2022	M. Leprêtre, président de l'EPT

<sup>57</sup> Le président de l'EPT GOSB a adressé à la chambre le 21 juin 2021 une demande de délai supplémentaire de réponse. Par courrier en date du 25 juin 2021, le président de la chambre a accordé à l'ordonnateur un délai supplémentaire de réponse jusqu'au 11 septembre 2021.

**Annexe n° 11. Liste des personnes rencontrées**

- M. Michel Leprêtre, président de l'EPT Grand Orly Seine-Bièvre, conseiller municipal de Vitry-sur-Seine, conseiller de la Métropole du Grand Paris ;
  
- M. Antoine Valbon, directeur général des services de l'EPT Grand Orly Seine-Bièvre ;
  
- M. Laurent Bacquart, directeur général adjoint des services en charge des ressources et moyens de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre ;
  
- Mme Laetitia Réjaud, directrice des finances de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre ;
  
- Mme Isabelle Baldacchino, comptable public de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre (trésorerie de Vitry-Municipale).

## **REPONSE**

**DE MONSIEUR MICHEL LEPRÊTRE  
PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT  
PUBLIC TERRITORIAL GRAND-ORLY  
SEINE BIEVRE (94) (\*)**

*(\*) 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 12 mai 2022



Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France  
Monsieur Christian Martin  
Président  
6, Cours des Roches BP 187  
77454 MARNE LA VALLEE Cedex 2

Nos réf. : 2022-05-12 – RHFCP / GS / JM – D2201628  
Affaire suivie par José Moreno  
[Jose.moreno@grandorlyseinebièvre.fr](mailto:Jose.moreno@grandorlyseinebièvre.fr)  
06.20.35.03.88

**Objet : Contrôle des comptes et de la gestion de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre – réponse aux observations définitives**

Monsieur le Président,

Vous m'avez notifié par envoi dématérialisé n° G/260/22-0269C le rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes portant sur les comptes et la gestion de l'Etablissement Public Territorial Grand-Orly Seine Bièvre.

Ce rapport, instruit de 2019 à 2021, retrace les 6 premières années d'existence de l'EPT. Je me félicite qu'une telle évaluation ait pu être conduite, car elle répond à un exercice sain de transparence vis-à-vis de nos élus et des habitants du territoire. J'y accorde une haute importance et c'est pourquoi j'ai tenu à ce que les services de l'EPT attachent toute la rigueur nécessaire à la bonne conduite par la Chambre de son contrôle.

Je me félicite également que la Chambre constate, tout au long de son rapport, les efforts importants engagés par l'EPT pour structurer son administration, sa gouvernance et ses politiques publiques.

Le défi était pourtant de taille. Ainsi que le rappelle la Chambre, l'EPT a été créé en quelques mois seulement par fusion de 3 anciennes agglomérations, le rattachement partiel d'une quatrième et de 8 communes non membres d'un EPCI.

Force est de reconnaître que 6 ans après sa création, et malgré un contexte institutionnel incertain et un schéma financier inadapté, le Grand-Orly Seine Bièvre a su non seulement assurer la continuité du service public sur les compétences transférées, mais aussi construire une plus-value intercommunale respectueuse de la diversité de ses communes membres.

La lecture du rapport appelle de ma part quelques remarques complémentaires qu'il me semble indispensable de porter à la connaissance du public.

## 1) L'organisation financière du Grand Paris n'est favorable ni à l'exercice effectif des compétences du bloc communal, ni au rééquilibrage territorial

Le Grand-Orly Seine Bièvre réunit 711 000 habitants, ce qui en fait la 7<sup>ème</sup> intercommunalité de France.

Au sein de la MGP, la croissance démographique est tirée principalement par trois EPT situés en Seine-Saint-Denis (Plaine Commune, Est Ensemble, Paris Terres d'Envol) ainsi que par les deux EPT Grand-Orly Seine Bièvre (Val-de-Marne et Essonne) et Grand Paris Sud Est Avenir (Val-de-Marne). Dans ces EPT, la population augmente deux fois plus vite qu'en moyenne dans la région. Ce constat est à relier avec la jeunesse de la population et avec les importants programmes de construction de logements.

Par les compétences pouvant être exercées et le nombre d'habitants, l'EPT peut s'apparenter à une communauté urbaine voire une métropole. Ses dépenses de fonctionnement sont d'ailleurs proches de la moyenne des communautés urbaines et métropoles. Ses recettes de fonctionnement sont, pourtant, nettement inférieures et, par suite, son épargne nette (vous le montrez dans le tableau n°4). Rappelons que les recettes de fonctionnement sont composées pour 45% des contributions des villes et pour 33% de la CFE : elles sont donc très peu dynamiques.

Le Grand-Orly Seine Bièvre est en outre le territoire au plus fort potentiel de développement au sein du Grand Paris, et l'un des plus importants en matière d'investissements. Sur notre territoire, ce sont des dizaines de projets urbains dont 29 ZAC et 11 NPNRU, 53 équipements culturels et 10 équipements sportifs, des milliers de kilomètres de voirie, 1200 tonnes de déchets collectés par an et des centaines de projets de développement économique et d'aménagement qui sont portés au quotidien par l'EPT. Les outils institutionnels et financiers doivent donc être à la hauteur de ce potentiel.

Or, ainsi que le montre la Chambre, les dépenses d'investissement de l'EPT sont plus de trois fois inférieures au niveau d'investissement moyen des communautés urbaines de plus de 300 000 habitants. Il est à rappeler que ce sous-investissement, qui n'est pas du fait de l'EPT, n'est pas compensé par l'investissement de la Métropole du Grand Paris, ni par celui des communes.

La création du Grand Paris n'a pas permis d'actionner un nouveau levier d'investissement à la hauteur des enjeux du territoire.

À l'inverse, le FCCT (fonds de compensation des charges territoriales) réduit les capacités d'investissement des communes, en faisant peser une partie de l'investissement réalisé par l'EPT pour le bloc communal sur le budget de fonctionnement des villes. La formule retenue par la loi NOTRE constitue donc une régression du point de vue de la capacité à investir dans le Grand Paris. L'EPT ne dispose en outre d'aucune ressource propre, contrairement aux anciennes communautés d'agglomérations. Cela constitue une autre régression.

La Chambre a relevé que, pour faire face à cette situation, l'EPT a recours à une stratégie de cofinancements en fonctionnement et investissement dont il peut se féliciter des résultats, puisque nous obtenons un taux de subvention moyen de l'ordre de 20% du montant total de nos investissements.

C'est aussi à travers une gestion rigoureuse de ses charges, comme le souligne le rapport, que l'EPT a pu dégager des capacités d'investissement. De fait, la création du Grand-Orly Seine Bièvre et son développement ont été globalement neutres en matière de RH. L'évolution des fonctions support centrales a été extrêmement contenue (+5 postes), et n'a été possible que par une très grande adaptabilité organisationnelle, d'autant plus que les communes n'ont pas transféré de postes sur ces fonctions. La faible évolution des effectifs dans les fonctions support a été un réel facteur de contrainte dans la construction de l'EPT. Le regroupement de l'ensemble des fonctions support sur un seul site est effectivement « pertinent » et je précise que la cession des anciens sites est d'ores et déjà engagée et permettra d'équilibrer l'opération (de premières cessions intervenant en 2022).

Je prends note de la recommandation du rapport tendant à revoir les paramètres de calcul des FCCT versés par les communes pour favoriser un retour de l'EPT à un équilibre budgétaire pérenne. Il est vrai que, sans attendre la réforme institutionnelle d'ampleur, nous avons à simplifier notre gouvernance financière. Je prends acte du constat de la Chambre selon lequel « les modalités de calcul du FCCT

sont complexes, peu favorables à l'intégration intercommunale et dépourvues de dimension pluriannuelle » et « fragilisent sa pérennité financière ». Je prends également acte de la mise en évidence par la Chambre d'un besoin de rééquilibrage entre blocs, à la suite d'ajustements menés sur les Attributions de Compensation au détriment de l'EPT. L'EPT partage le constat de l'urgence d'un Pacte Financier, Fiscal et Social, pour dégager de nouvelles perspectives financières. Ce dernier est cours d'élaboration.

Sur la méthode de fixation du FCCT, nous déplorons l'inégalité de traitement entre les EPT sur le FCCT et les EPCI à fiscalité propre sur les attributions de compensation. Alors que la loi prévoit la possibilité d'imputer une partie du coût net d'investissement d'une compétence sur une attribution de compensation d'investissement, le législateur a toujours refusé cette possibilité aux EPT. Il en est de même s'agissant des fonds de concours.

J'insiste donc : seule une réforme institutionnelle sera en mesure d'augmenter les capacités d'investissement du territoire.

Je réitère fermement le besoin d'une évolution législative visant, a minima, à autoriser le versement de fonds de concours par les communes, qui ne peuvent continuer à financer l'investissement par leur fonctionnement. Le mécanisme actuel est une aberration économique pesant lourdement sur les capacités à assumer les besoins essentiels de nos territoires.

Il importe par ailleurs de stabiliser un financement des EPT cohérent avec leur périmètre de compétences, en leur re-conférant un statut d'EPCI à fiscalité propre. Le transfert de la CFE à la MGP en 2023, s'il était maintenu, exposerait les EPT à de très graves difficultés financières, alors même que ceux-ci portent la totalité des compétences de proximité et répondent aux enjeux de l'aire métropolitaine (habitat, renouvellement urbain, baignade en Seine, développement économique, etc..).

D'ores et déjà, le transfert des deux tiers de la dynamique de CFE à la MGP en 2022 s'est traduit par une perte de 800 000€ pour l'EPT. Il n'est pas non plus inutile de rappeler que les dépenses dites exogènes (Dotation d'équilibre, FPIC et FNGIR) représentent près de 47% des dépenses réelles de fonctionnement. Ainsi, l'EPT ne pilote réellement que la moitié de ses dépenses.

Il importe enfin de mettre en place de réels mécanismes financiers de rééquilibrage territorial au sein du Grand Paris.

Sans ces réformes, c'est l'ensemble du projet du Grand Paris qui sera en faillite.

## **2) L'EPT doit rester un outil inter-communal et non supra-communal**

Je m'inscris en faux, en revanche, sur le caractère « inabouti » de notre gouvernance politique. La Chambre semble opposer les intérêts communaux et l'intérêt territorial, en voulant faire de l'EPT une instance supra-communale, qui se substituerait aux communes en déconnectant les politiques publiques conduites de l'échelon des villes.

Or, c'est tout l'inverse qui est porté à travers le projet de coopérative des villes, qui est un modèle d'EPT fondé sur la recherche de l'efficacité dans le principe de subsidiarité, un développement progressif et volontaire de l'intérêt territorial à chaque fois que l'EPT est en capacité de démontrer la valeur-ajoutée de son intervention. L'EPT intervient ainsi en démultiplicateur de l'action des villes, qu'il doit faciliter et enrichir.

Dès lors, si l'échelle intercommunale apporte une plus-value à la politique publique conduite, celle-ci est effectuée par l'intercommunalité. En revanche, si l'échelle intercommunale n'apporte pas de plus-value et que néanmoins l'EPT dispose de la compétence, alors l'intercommunalité exerce la compétence au nom de la commune. Ces principes sont bien sûr adaptables dans le temps et dans l'espace.

Rappelons à cet égard que, sur le principe, Grand-Orly Seine Bièvre ne fait nullement exception. Les élus siégeant au conseil de la mission de préfiguration de la MGP avaient voté à 94 % pour une

3/5

résolution insistant sur la nécessité de bâtir la métropole à partir des logiques existantes et de dynamiques engagées dans les territoires.

Lorsqu'ils l'établissent, les élus ont une vision extensive et cohérente de l'intérêt territorial comme le souligne d'ailleurs la Chambre en matière de voirie ou encore dans les domaines culturel et sportif. A cet égard, l'intérêt territorial dégagé par les mises en réseau d'équipements est démontré. Par exemple, le ministère de la Culture a donné au territoire un agrément de classe préparatoire à l'enseignement supérieur en théâtre grâce au département d'enseignement du théâtre partagé entre plusieurs conservatoires du réseau. Aucun de ces établissements n'aurait pu être agréé seul. Dans un autre domaine, le réseau des médiathèques a permis de démultiplier le nombre de documents mis à disposition des habitants du territoire. Ce sont 490 000 documents qui sont disponibles sur le réseau c'est à dire plus de trois fois davantage que ce dont disposait la ville la plus riche en collection (126 000). Pour ce qui concerne le sport, une carte unique permet à tous les habitants du territoire de se rendre dans la piscine de son choix, dès lors que celle-ci appartient au réseau des 9 piscines gérées par l'EPT.

En matière de développement économique, dès sa création, l'EPT a défini et engagé la mise en œuvre de sa stratégie en faveur du développement économique et de l'emploi à l'échelle du territoire, en se positionnant sur des enjeux stratégiques : territoire productif, TIGA, GPEC-Territoriale, domaines d'activités stratégiques, clauses d'insertion dans les marchés de travaux du territoire, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales, etc. La feuille de route pour la période 2021-2025 s'inscrit dans les orientations et exigences du projet de territoire Grand-Orly Seine Bièvre, notamment en matière de transition écologique, de développement de l'activité industrielle, et engage de nouvelles réflexions. Ainsi que l'observe la Chambre, le Grand-Orly Seine Bièvre a été particulièrement moteur en matière de développement économique, tout en respectant les "frontières métropolitaines".

Ces deux exemples montrent que l'intérêt territorial se construit progressivement sur la base des retours d'expérience, mais qu'en tout état de cause, il ne peut « s'imposer » aux villes.

Concernant la conférence des maires, elle prépare les décisions du Conseil Territorial mais demeure une instance consultative. Son rôle est effectivement important dans le fonctionnement politique de notre collectivité et je m'étonne de l'appréciation de la Chambre régionale des Comptes. L'EPT a en effet été précurseur en anticipant l'obligation d'installer une conférence des Maires posée par la loi du 29 décembre 2019 dite « engagement et proximité ». Cette loi confirme donc bien l'intérêt d'une telle instance.

### **3) L'EPT poursuit ses efforts pour améliorer la qualité de ses comptes**

La Chambre Régionale des Comptes fait état de progrès à réaliser dans les procédures comptables et la qualité des comptes de l'EPT. Il est vrai que, héritant des pratiques hétérogènes des anciennes agglomérations, l'EPT a souffert en outre de la célérité du transfert des comptes.

Je note que le rapport souligne les efforts produits et reconnaît que, dans tous les champs identifiés, la situation s'améliore d'année en année. Ce travail sera bien évidemment poursuivi.

Si la fiabilisation des comptes est en cours d'amélioration, j'ai tenu à ce que nos rapports d'orientation budgétaire soient complets et transparents, aptes à permettre aux élus de discuter et voter le budget en disposant des éléments d'aide à la décision nécessaires, comme le souligne très justement la Chambre.

Nous travaillons par ailleurs en 2022 à l'élaboration d'une planification pluriannuelle des investissements, en lien avec le Pacte Financier, Fiscal et Social.

Je m'engage à appliquer les recommandations de régularité n°2 et n°3 portant sur la conformité des annexes budgétaires. Une vigilance particulière est ainsi déjà apportée sur l'annexe relative aux ACP, aucun écart n'apparaît sur les montants restant à financer de cette annexe dans les documents budgétaires présentés depuis 2020. Un travail sur le paramétrage de notre logiciel budgétaire va

également être mené afin de pouvoir afficher sur les états annexes A.7.2.1 et A.7.2.2 du budget primitif et du compte administratif les amortissements des investissements du service de collecte et d'enlèvement des ordures ménagères.

Je prends également acte de la recommandation de performance n°2 consistant à provisionner le risque financier lié au transfert des contentieux relatifs aux Zac Locarno et Coeur de Ville à l'Haÿ-les-Roses.

En ce qui concerne les soldes d'opérations d'aménagement, si vous regrettez que l'EPT ne conserve pas les résultats des opérations dans le cadre des opérations transférées, vous ne faites pas la distinction, pourtant nécessaire, entre anciennes et nouvelles opérations. Sur ces dernières, il a été prévu que le boni revienne au concédant, soit à l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre.

Concernant la recommandation de définir des critères de modulation de la part du Complément Indemnitaire Annuel, je vous confirme que ces réflexions seront menées dans le cadre de la clause de revoyure du RIFSEEP. Toutefois, je tiens à rappeler que la délibération visée a été validée par le contrôle de légalité.

Quant à la recommandation de mettre en application de la loi du 6 août 2019 prévoyant un temps de travail de 1607h, elle est sans objet puisque l'EPT a délibéré le 5 avril 2022.

#### **4) Après les premières années de construction, l'EPT entre dans une phase de développement au service des habitants, des communes et des projets du territoire**

La première mandature (2016-2020) a été principalement orientée vers la réussite des transferts de compétence, la volonté de maintenir une proximité et une réactivité des services publics, la construction d'un projet commun de territoire, ainsi que vers la définition des modalités collectives de travail. Ce temps dédié à d'abord à l'élaboration d'un diagnostic, puis d'une ambition politique commune, et enfin à la définition d'un plan d'actions a permis aux élus de lancer l'élaboration du PLUi. Si son adoption est bien visée en 2025, le travail d'élaboration est composé de deux phases dont la première est déjà en cours : élaboration entre 2021 et 2023 (diagnostic, projet d'aménagement et de développement durable, orientations d'aménagement et de programmation, règlement), puis une phase d'approbation avec notamment l'enquête publique. Comme il en a été pour le projet de territoire, il s'agit d'un délai assez ambitieux, qui respecte toutefois le temps d'une mandature politique.

L'EPT entre désormais dans une phase de développement. A titre d'exemple, l'établissement public territorial est en 2022 autorité organisatrice de la compétence eau sur un périmètre élargi couvrant 15 communes et 470 000 habitants, et préfigure la création d'une régie publique de l'eau pour le compte de 9 communes. Nous devenons gestionnaire du fonds FEDER sur l'ensemble du territoire, étendant notre compétence qui était exercée au préalable pour le compte d'une seule ancienne agglomération. Ce ne sont que quelques exemples qui attestent de ce que, sans nouveaux transferts, l'EPT développe son offre de services à 3 échelles : auprès des habitants du territoire directement (équipements, collecte des déchets, service insalubrité...), pour le compte des communes (instruction du droit des sols, voirie, politique de la ville...), et au bénéfice du territoire (projets de franchissements, pilotage de projets d'aménagement, développement économique...).

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération

**Michel Leprêtre,**



**Président**

5/5







« 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](http://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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)

Le 12 mai 2022

**ÉTABLISSEMENT  
PUBLIC TERRITORIAL**

Bâtiment Askia  
11 rue Henri Farman  
BP748  
94398 Orly aérogare cedex

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France  
Monsieur Christian Martin  
Président  
6, Cours des Roches  
BP 187 NOISIEL  
77315 MARNE LA VALLEE Cedex 2

Nos réf. : 2022 – 05 – 12 – DGARHFCEP - GS  
Affaire suivie par José Moreno  
[Jose.moreno@grandorlyseinebièvre.fr](mailto:Jose.moreno@grandorlyseinebièvre.fr)  
0620350388

**Objet : Contrôle des comptes et de la gestion de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre – réponse aux observations définitives**

Monsieur le Président,

Vous m'avez notifié par envoi dématérialisé n° G/260/22-0269C le rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes portant sur les comptes et la gestion de l'Etablissement Public Territorial Grand-Orly Seine Bièvre.

Ce rapport, instruit de 2019 à 2021, retrace les 6 premières années d'existence de l'EPT. Je me félicite qu'une telle évaluation ait pu être conduite, car elle répond à un exercice sain de transparence vis-à-vis de nos élus et des habitants du territoire. J'y accorde une haute importance et c'est pourquoi j'ai tenu à ce que les services de l'EPT attachent toute la rigueur nécessaire à la bonne conduite par la Chambre de son contrôle.

Je me félicite également que la Chambre constate, tout au long de son rapport, les efforts importants engagés par l'EPT pour structurer son administration, sa gouvernance et ses politiques publiques.

Le défi était pourtant de taille. Ainsi que le rappelle la Chambre, l'EPT a été créé en quelques mois seulement par fusion de 3 anciennes agglomérations, le rattachement partiel d'une quatrième et de 8 communes non membres d'un EPCI.

Force est de reconnaître que 6 ans après sa création, et malgré un contexte institutionnel incertain et un schéma financier inadapté, le Grand-Orly Seine Bièvre a su non seulement assurer la continuité du service public sur les compétences transférées, mais aussi construire une plus-value intercommunale respectueuse de la diversité de ses communes membres.

La lecture du rapport appelle de ma part quelques remarques complémentaires qu'il me semble indispensable de porter à la connaissance du public.

## **1) L'organisation financière du Grand Paris n'est favorable ni à l'exercice effectif des compétences du bloc communal, ni au rééquilibrage territorial**

Le Grand-Orly Seine Bièvre réunit 711 000 habitants, ce qui en fait la 7<sup>ème</sup> intercommunalité de France.

Au sein de la MGP, la croissance démographique est tirée principalement par trois EPT situés en Seine-Saint-Denis (Plaine Commune, Est Ensemble, Paris Terres d'Envol) ainsi que par les deux EPT Grand-Orly Seine Bièvre (Val-de-Marne et Essonne) et Grand Paris Sud Est Avenir (Val-de-Marne). Dans ces EPT, la population augmente deux fois plus vite qu'en moyenne dans la région. Ce constat est à relier avec la jeunesse de la population et avec les importants programmes de construction de logements.

Par les compétences pouvant être exercées et le nombre d'habitants, l'EPT peut s'apparenter à une communauté urbaine voire une métropole. Ses dépenses de fonctionnement sont d'ailleurs proches de la moyenne des communautés urbaines et métropoles. Ses recettes de fonctionnement sont, pourtant, nettement inférieures et, par suite, son épargne nette (vous le montrez dans le tableau n°4). Rappelons que les recettes de fonctionnement sont composées pour 45% des contributions des villes et pour 33% de la CFE : elles sont donc très peu dynamiques.

Le Grand-Orly Seine Bièvre est en outre le territoire au plus fort potentiel de développement au sein du Grand Paris, et l'un des plus importants en matière d'investissements. Sur notre territoire, ce sont des dizaines de projets urbains dont 29 ZAC et 11 NPNRU, 53 équipements culturels et 10 équipements sportifs, des milliers de kilomètres de voirie, 1200 tonnes de déchets collectés par an et des centaines de projets de développement économique et d'aménagement qui sont portés au quotidien par l'EPT. Les outils institutionnels et financiers doivent donc être à la hauteur de ce potentiel.

Or, ainsi que le montre la Chambre, les dépenses d'investissement de l'EPT sont plus de trois fois inférieures au niveau d'investissement moyen des communautés urbaines de plus de 300 000 habitants. Il est à rappeler que ce sous-investissement, qui n'est pas du fait de l'EPT, n'est pas compensé par l'investissement de la Métropole du Grand Paris, ni par celui des communes.

La création du Grand Paris n'a pas permis d'actionner un nouveau levier d'investissement à la hauteur des enjeux du territoire.

À l'inverse, le FCCT (fonds de compensation des charges territoriales) réduit les capacités d'investissement des communes, en faisant peser une partie de l'investissement réalisé par l'EPT pour le bloc communal sur le budget de fonctionnement des villes. La formule retenue par la loi NOTRE constitue donc une régression du point de vue de la capacité à investir dans le Grand Paris. L'EPT ne dispose en outre d'aucune ressource propre, contrairement aux anciennes communautés d'agglomérations. Cela constitue une autre régression.

La Chambre a relevé que, pour faire face à cette situation, l'EPT a recours à une stratégie de cofinancements en fonctionnement et investissement dont il peut se féliciter des résultats, puisque nous obtenons un taux de subvention moyen de l'ordre de 20% du montant total de nos investissements.

C'est aussi à travers une gestion rigoureuse de ses charges, comme le souligne le rapport, que l'EPT a pu dégager des capacités d'investissement. De fait, la création du Grand-Orly Seine Bièvre et son développement ont été globalement neutres en matière de RH. L'évolution

des fonctions support centrales a été extrêmement contenue (+5 postes), et n'a été possible que par une très grande adaptabilité organisationnelle, d'autant plus que les communes n'ont pas transféré de postes sur ces fonctions. La faible évolution des effectifs dans les fonctions support a été un réel facteur de contrainte dans la construction de l'EPT. Le regroupement de l'ensemble des fonctions support sur un seul site est effectivement « pertinent » et je précise que la cession des anciens sites est d'ores et déjà engagée et permettra d'équilibrer l'opération (de premières cessions intervenant en 2022).

Je prends note de la recommandation du rapport tendant à revoir les paramètres de calcul des FCCT versés par les communes pour favoriser un retour de l'EPT à un équilibre budgétaire pérenne. Il est vrai que, sans attendre la réforme institutionnelle d'ampleur, nous avons à simplifier notre gouvernance financière. Je prends acte du constat de la Chambre selon lequel « les modalités de calcul du FCCT sont complexes, peu favorables à l'intégration intercommunale et dépourvues de dimension pluriannuelle » et « fragilisent sa pérennité financière ». Je prends également acte de la mise en évidence par la Chambre d'un besoin de rééquilibrage entre blocs, à la suite d'ajustements menés sur les Attributions de Compensation au détriment de l'EPT. L'EPT partage le constat de l'urgence d'un Pacte Financier, Fiscal et Social, pour dégager de nouvelles perspectives financières. Ce dernier est cours d'élaboration.

Sur la méthode de fixation du FCCT, nous déplorons l'inégalité de traitement entre les EPT sur le FCCT et les EPCI à fiscalité propre sur les attributions de compensation. Alors que la loi prévoit la possibilité d'imputer une partie du coût net d'investissement d'une compétence sur une attribution de compensation d'investissement, le législateur a toujours refusé cette possibilité aux EPT. Il en est de même s'agissant des fonds de concours.

J'insiste donc : seule une réforme institutionnelle sera en mesure d'augmenter les capacités d'investissement du territoire.

Je réitère fermement le besoin d'une évolution législative visant, a minima, à autoriser le versement de fonds de concours par les communes, qui ne peuvent continuer à financer l'investissement par leur fonctionnement. Le mécanisme actuel est une aberration économique pesant lourdement sur les capacités à assumer les besoins essentiels de nos territoires.

Il importe par ailleurs de stabiliser un financement des EPT cohérent avec leur périmètre de compétences, en leur re-conférant un statut d'EPCI à fiscalité propre. Le transfert de la CFE à la MGP en 2023, s'il était maintenu, exposerait les EPT à de très graves difficultés financières, alors même que ceux-ci portent la totalité des compétences de proximité et répondent aux enjeux de l'aire métropolitaine (habitat, renouvellement urbain, baignade en Seine, développement économique, etc.).

D'ores et déjà, le transfert des deux tiers de la dynamique de CFE à la MGP en 2022 s'est traduit par une perte de 800 000€ pour l'EPT. Il n'est pas non plus inutile de rappeler que les dépenses dites exogènes (Dotation d'équilibre, FPIC et FNGIR) représentent près de 47% des dépenses réelles de fonctionnement. Ainsi, l'EPT ne pilote réellement que la moitié de ses dépenses.

Il importe enfin de mettre en place de réels mécanismes financiers de rééquilibrage territorial au sein du Grand Paris.

Sans ces réformes, c'est l'ensemble du projet du Grand Paris qui sera en faillite.

## 2) L'EPT doit rester un outil inter-communal et non supra-communal

Je m'inscris en faux, en revanche, sur le caractère « inabouti » de notre gouvernance politique. La Chambre semble opposer les intérêts communaux et l'intérêt territorial, en voulant faire de l'EPT une instance supra-communale, qui se substituerait aux communes en déconnectant les politiques publiques conduites de l'échelon des villes.

Or, c'est tout l'inverse qui est porté à travers le projet de coopérative des villes, qui est un modèle d'EPT fondé sur la recherche de l'efficacité dans le principe de subsidiarité, un développement progressif et volontaire de l'intérêt territorial à chaque fois que l'EPT est en capacité de démontrer la valeur-ajoutée de son intervention. L'EPT intervient ainsi en démultiplicateur de l'action des villes, qu'il doit faciliter et enrichir.

Dès lors, si l'échelle intercommunale apporte une plus-value à la politique publique conduite, celle-ci est effectuée par l'intercommunalité. En revanche, si l'échelle intercommunale n'apporte pas de plus-value et que néanmoins l'EPT dispose de la compétence, alors l'intercommunalité exerce la compétence au nom de la commune. Ces principes sont bien sûr adaptables dans le temps et dans l'espace.

Rappelons à cet égard que, sur le principe, Grand-Orly Seine Bièvre ne fait nullement exception. Les élus siégeant au conseil de la mission de préfiguration de la MGP avaient voté à 94 % pour une résolution insistant sur la nécessité de bâtir la métropole à partir des logiques existantes et de dynamiques engagées dans les territoires.

Lorsqu'ils l'établissent, les élus ont une vision extensive et cohérente de l'intérêt territorial comme le souligne d'ailleurs la Chambre en matière de voirie ou encore dans les domaines culturel et sportif. A cet égard, l'intérêt territorial dégagé par les mises en réseau d'équipements est démontré. Par exemple, le ministère de la Culture a donné au territoire un agrément de classe préparatoire à l'enseignement supérieur en théâtre grâce au département d'enseignement du théâtre partagé entre plusieurs conservatoires du réseau. Aucun de ces établissements n'aurait pu être agréé seul. Dans un autre domaine, le réseau des médiathèques a permis de démultiplier le nombre de documents mis à disposition des habitants du territoire. Ce sont 490 000 documents qui sont disponibles sur le réseau c'est à dire plus de trois fois davantage que ce dont disposait la ville la plus riche en collection (126 000). Pour ce qui concerne le sport, une carte unique permet à tous les habitants du territoire de se rendre dans la piscine de son choix, dès lors que celle-ci appartient au réseau des 9 piscines gérées par l'EPT.

En matière de développement économique, dès sa création, l'EPT a défini et engagé la mise en œuvre de sa stratégie en faveur du développement économique et de l'emploi à l'échelle du territoire, en se positionnant sur des enjeux stratégiques : territoire productif, TIGA, GPEC-Territoriale, domaines d'activités stratégiques, clauses d'insertion dans les marchés de travaux du territoire, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales, etc. La feuille de route pour la période 2021-2025 s'inscrit dans les orientations et exigences du projet de territoire Grand-Orly Seine Bièvre, notamment en matière de transition écologique, de développement de l'activité industrielle, et engage de nouvelles réflexions. Ainsi que l'observe la Chambre, le Grand-Orly Seine Bièvre a été particulièrement moteur en matière de développement économique, tout en respectant les "frontières métropolitaines".

Ces deux exemples montrent que l'intérêt territorial se construit progressivement sur la base des retours d'expérience, mais qu'en tout état de cause, il ne peut « s'imposer » aux villes.

Concernant la conférence des maires, elle prépare les décisions du Conseil Territorial mais demeure une instance consultative. Son rôle est effectivement important dans le

fonctionnement politique de notre collectivité et je m'étonne de l'appréciation de la Chambre régionale des Comptes. L'EPT a en effet été précurseur en anticipant l'obligation d'installer une conférence des Maires posée par la loi du 29 décembre 2019 dite « engagement et proximité ». Cette loi confirme donc bien l'intérêt d'une telle instance.

### **3) L'EPT poursuit ses efforts pour améliorer la qualité de ses comptes**

La Chambre Régionale des Comptes fait état de progrès à réaliser dans les procédures comptables et la qualité des comptes de l'EPT. Il est vrai que, héritant des pratiques hétérogènes des anciennes agglomérations, l'EPT a souffert en outre de la célérité du transfert des comptes.

Je note que le rapport souligne les efforts produits et reconnaît que, dans tous les champs identifiés, la situation s'améliore d'année en année. Ce travail sera bien évidemment poursuivi.

Si la fiabilisation des comptes est en cours d'amélioration, j'ai tenu à ce que nos rapports d'orientation budgétaire soient complets et transparents, aptes à permettre aux élus de discuter et voter le budget en disposant des éléments d'aide à la décision nécessaires, comme le souligne très justement le Chambre.

Nous travaillons par ailleurs en 2022 à l'élaboration d'une planification pluriannuelle des investissements, en lien avec le Pacte Financier, Fiscal et Social.

Je m'engage à appliquer les recommandations de régularité n°2 et n°3 portant sur la conformité des annexes budgétaires. Une vigilance particulière est ainsi déjà apportée sur l'annexe relative aux APCP, aucun écart n'apparaît sur les montants restant à financer de cette annexe dans les documents budgétaires présentés depuis 2020. Un travail sur le paramétrage de notre logiciel budgétaire va également être mené afin de pouvoir afficher sur les états annexes A.7.2.1 et A.7.2.2 du budget primitif et du compte administratif les amortissements des investissements du service de collecte et d'enlèvement des ordures ménagères.

Je prends également acte de la recommandation de performance n°2 consistant à provisionner le risque financier lié au transfert des contentieux relatifs aux Zac Locarno et Coeur de Ville à l'Hay-les-Roses.

En ce qui concerne les soldes d'opérations d'aménagement, si vous regrettez que l'EPT ne conserve pas les résultats des opérations dans le cadre des opérations transférées, vous ne faites pas la distinction, pourtant nécessaire, entre anciennes et nouvelles opérations. Sur ces dernières, il a été prévu que le boni revienne au concédant, soit à l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre.

Concernant la recommandation de définir des critères de modulation de la part du Complément Indemnitaire Annuel, je vous confirme que ces réflexions seront menées dans le cadre de la clause de revoyure du RIFSEEP. Toutefois, je tiens à rappeler que la délibération visée a été validée par le contrôle de légalité.

Quant à la recommandation de mettre en application de la loi du 6 août 2019 prévoyant un temps de travail de 1607h, elle est sans objet puisque l'EPT a délibéré le 15 février 2022.

**4) Après les premières années de construction, l'EPT entre dans une phase de développement au service des habitants, des communes et des projets du territoire**

La première mandature (2016-2020) a été principalement orientée vers la réussite des transferts de compétence, la volonté de maintenir une proximité et une réactivité des services publics, la construction d'un projet commun de territoire, ainsi que vers la définition des modalités collectives de travail. Ce temps dédié a d'abord été consacré à l'élaboration d'un diagnostic, puis à l'élaboration d'une ambition politique commune, et enfin à la définition d'un plan d'actions qui a permis aux élus de lancer l'élaboration du PLUi. Si son adoption est bien visée en 2025, le travail d'élaboration est composé de deux phases dont la première est déjà en cours : élaboration entre 2021 et 2023 (diagnostic, projet d'aménagement et de développement durable, orientations d'aménagement et de programmation, règlement), puis une phase d'approbation avec notamment l'enquête publique. Comme il en a été pour le projet de territoire, il s'agit d'un délai assez ambitieux, qui respecte toutefois le temps d'une mandature politique.

L'EPT entre désormais dans une phase de développement. A titre d'exemple, l'établissement public territorial est en 2022 autorité organisatrice de la compétence eau sur un périmètre élargi couvrant 15 communes et 470 000 habitants, et préfigure la création d'une régie publique de l'eau pour le compte de 9 communes. Nous devenons gestionnaire du fonds FEDER sur l'ensemble du territoire, étendant notre compétence qui était exercée au préalable pour le compte d'une seule ancienne agglomération. Ce ne sont que quelques exemples qui attestent de ce que, sans nouveaux transferts, l'EPT développe son offre de services à 3 échelles : auprès des habitants du territoire directement (équipements, collecte des déchets, service insalubrité...), pour le compte des communes (instruction du droit des sols, voirie, politique de la ville...), et au bénéfice du territoire (projets de franchissements, pilotage de projets d'aménagement, développement économique...).

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération

**Michel Leprêtre,**

**Président**

