



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE

ÉTABLISSEMENT PUBLIC  
TERRITORIAL GRAND PARIS  
SEINE OUEST (EPT GPSO)

(92)

Exercices 2016 et suivants

Observations  
délibérées le 7 avril 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 MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (MGP)</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 GPSO : une coopération intercommunale ancienne sur un territoire favorisé.....	13
1.3.1 Un périmètre intercommunal quasiment inchangé depuis 2003 .....	13
1.3.2 Un territoire globalement plutôt favorisé .....	14
1.4 Une construction intercommunale peu aboutie .....	16
1.4.1 Un projet de territoire datant de 2012.....	16
1.4.2 Un plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal à l'horizon 2025 ?.....	17
1.5 La reprise sans approfondissement des compétences de l'ancienne communauté d'agglomération .....	18
1.5.1 Des statuts inspirés de ceux de l'ancienne communauté.....	18
1.5.2 Les transferts obligatoires de l'EPT vers la MGP .....	19
1.5.3 L'intérêt territorial défini à partir de l'intérêt métropolitain .....	20
1.5.4 Les limites des compétences définies par les statuts .....	20
1.5.5 Appréciation générale sur les compétences exercées.....	22
<b>2 LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE RATIONALISÉE MAIS INACHEVÉE</b> .....	<b>23</b>
2.1 La gouvernance rationalisée .....	23
2.1.1 Un conseil territorial consensuel, un bureau restreint piloté par les maires .....	23
2.1.2 Le rôle central du conseil territorial et les délégations limitées accordées au bureau et au président .....	24
2.2 La disparition de l'unique office public de l'habitat rattaché à GPSO .....	24
2.3 La gestion incomplète des opérations d'aménagement .....	27
2.3.1 Le transfert rapide des opérations en cours, identifiées par les communes.....	28
2.3.2 Des actes de transfert substituant GPSO aux communes .....	29
2.3.3 Une « charte de gouvernance de l'aménagement » non contraignante .....	29
2.3.4 L'achèvement de la Zac de Chaville, unique opération déjà intercommunale.....	30
2.3.5 La participation insuffisante au capital de deux SPL d'aménagement.....	31
2.3.6 Conclusion sur la compétence « aménagement ».....	32

<b>3</b>	<b>LA CONTINUITÉ DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>32</b>
3.1	L'organisation administrative .....	32
3.2	Des mutualisations étendues et diversifiées en apparence.....	34
3.2.1	Des mises à disposition de agents plus ascendantes que descendantes.....	35
3.2.2	Le cas des agents affectés au stationnement sur la voie publique.....	36
3.2.3	Les autres formes de coopération entre GPSO et les communes .....	37
3.3	La durée annuelle du travail régulière .....	38
3.4	Des dépenses de personnel contenues .....	38
3.4.1	Évolution des dépenses de personnel .....	38
3.4.2	Un régime indemnitaire harmonisé et revalorisé.....	40
<b>4</b>	<b>LA FIABILITÉ DES DONNÉES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES.....</b>	<b>41</b>
4.1	Des dépenses et des recettes conformes aux prévisions budgétaires.....	41
4.2	La fiabilité des comptes perfectible .....	42
4.2.1	L'inventaire des immobilisations et l'état de l'actif à consolider en lien avec le comptable public.....	42
4.2.2	Des immobilisations financières à compléter.....	43
4.2.3	Des immobilisations en cours à apurer plus régulièrement.....	43
4.3	Une information complète des élus, notamment par les rapports d'orientation budgétaire .....	44
<b>5</b>	<b>UNE SITUATION FINANCIÈRE AMÉLIORÉE MAIS ENCORE FRAGILE.....</b>	<b>45</b>
5.1	Le financement de GPSO : un dispositif complexe dont il a contourné les contraintes. 45	
5.1.1	Les flux financiers entre GPSO, les communes et la MGP.....	45
5.1.2	Une importante prise en charge de la péréquation demandée aux communes .....	57
5.1.3	Conclusion : un cadre budgétaire contraignant pour GPSO.....	59
5.2	L'amélioration constante de la situation financière depuis 2016.....	59
5.3	Des recettes fiscales en progression.....	60
5.3.1	La CFE, une recette dynamique liée à l'attractivité économique du territoire.....	61
5.3.2	La TEOM : une recette fiscale au taux trop élevé malgré sa baisse régulière.....	62
5.4	La réforme des recettes du stationnement pénalisante pour GPSO .....	64
5.5	Des charges de fonctionnement actuellement maîtrisées.....	65
5.5.1	Les charges à caractère général .....	65
5.5.2	Les autres charges de gestion et les subventions aux associations.....	66
5.6	L'incidence de la crise sanitaire.....	66
5.7	<b>L'accélération prévue des investissements confrontée à des ressources contraintes.....</b>	<b>67</b>
5.8	Appréciation générale sur la situation financière .....	68
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>69</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné les comptes et la gestion de Grand Paris Seine Ouest (GPSO) depuis sa création le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cet établissement public territorial (EPT), dont le siège est à Meudon, réunit huit communes des Hauts-de-Seine d'une population totale de 320 000 habitants.

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

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.

Un échelon institutionnel et administratif supplémentaire a ainsi été instauré. Désormais, chaque commune de la métropole est membre à la fois d'un EPT et de la MGP, nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. 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 Paris Seine Ouest : une intégration intercommunale peu aboutie**

GPSO fait partie des trois EPT qui ont succédé sur le même territoire à une communauté d'agglomération antérieure. Il est de ceux qui ont une population juste supérieure au seuil minimum requis (300 000 habitants). Son périmètre est ancien puisqu'il remonte à la fusion de deux communautés d'agglomération en 2010. Son territoire, plutôt favorisé sur un plan économique et social, continue à attirer des emplois et des entreprises. Il regroupe néanmoins des communes très différentes. Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux concentrent les deux-tiers de sa population et l'essentiel de ses emplois.

Sur ce territoire, la coopération intercommunale est une pratique ancienne mais limitée. Le projet de territoire est daté (2012). Les politiques de l'urbanisme et de l'aménagement continuent de dépendre largement des communes malgré leur transfert à GPSO. Ce dernier n'exerce pas non plus pleinement sa compétence en matière culturelle et sportive, faute de définition de critères précis d'intérêt territorial des équipements.

Au titre de sa compétence « aménagement », GPSO a bénéficié du transfert de certaines opérations communales mais d'autres sont restées hors du champ du transfert, notamment des opérations conduites par la commune de Meudon. Par ailleurs, le financement de ces opérations est réalisé par les communes, y compris avec des « fonds de concours d'investissement ». Cette situation n'est pas conforme au droit.

Il n'y a pas de mutualisation des opérations d'aménagement sur le territoire. La seule opération de portage intercommunale, à Chaville, s'est soldée par un excédent dont l'essentiel est revenu à la commune et non à GPSO. L'établissement public exerce par ailleurs une participation trop limitée au capital de deux sociétés publiques locales d'aménagement pour assurer le complet développement d'une stratégie territoriale en la matière.

En matière de logement, GPSO a procédé à la dissolution de l'unique office public de l'habitat (OPH) qui lui était rattaché, avec un transfert de patrimoine à une société d'économie mixte (SEM) principalement contrôlée par la commune d'Issy-les-Moulineaux.

### **Un pacte fiscal et financier favorable aux communes**

GPSO s'est doté depuis 2015 d'un pacte fiscal et financier comme le prévoient les textes. Ce pacte doit assurer une certaine pérennité de ses recettes, notamment des FCCT versés par les communes, qui constituent la moitié de ses produits de gestion (245 M€ en 2020). Il prévoit que les communes reversent à GPSO la totalité de la progression annuelle des impôts ménages de l'ancienne communauté d'agglomération. Cette disposition a assuré une croissance de 3 % du FCCT en cinq ans, supérieure à celle observée dans d'autres EPT.

Ce pacte fiscal et financier fait cependant supporter à GPSO une charge supplémentaire en matière de contribution au fonds de péréquation financière entre communes et intercommunalités (FPIC). Depuis 2016, GPSO supporte 90 % des contributions au FPIC de l'ensemble constitué par les communes et leur EPT. Par rapport à la communauté d'agglomération antérieure, sa contribution nette a été alourdie de 8,8 M€ pour alléger d'autant celles des communes. De surcroît, GPSO surcompense la progression des contributions des principales communes du territoire au fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France (FSRIF). Les communes les plus riches participent ainsi dans une moindre mesure à l'effort demandé.

### **Le fonctionnement de GPSO assuré en grande partie par des agents des communes**

Depuis 2016, GPSO, dont les effectifs sont stables, recourt à la mise à disposition de nombreux agents de ses communes membres, notamment pour l'exercice de ses compétences d'aménagement et d'urbanisme. Les conventions conclues à cet effet prévoient que les maires conservent à la fois l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle. De ce fait, ils continuent d'organiser le travail de leurs services malgré les transferts de compétence à GPSO.

Deux services communs ont été mis en place en matière de groupement de commandes et de système d'information géographique (SIG).

### **Une situation financière maîtrisée mais des zones de risques**

Depuis 2016, les comptes de GPSO sont fiables. L'information délivrée aux élus et aux citoyens, notamment dans les rapports d'orientation budgétaire, est d'une qualité satisfaisante, complète et accessible (site internet).

Après une période difficile de 2010 à 2015, GPSO a bien amélioré sa situation financière. Il a réussi à contenir l'évolution de ses charges à caractère général et de ses charges de personnel. Ses produits de fonctionnement ont progressé grâce à la contribution foncière des entreprises (CFE). Sa capacité d'autofinancement (CAF) nette s'est redressée et son endettement s'est réduit (capacité de désendettement ramenée à 1,8 ans fin 2020).

Toutefois, une grande partie de la CAF nette provient du surfinancement du service de collecte et de traitement des ordures ménagères (8 M€ en 2020), dû au taux trop élevé de la taxe (TEOM<sup>1</sup>). GPSO doit remédier à cette situation et limiter l'excédent du service en baissant le taux.

GPSO concentre ses investissements sur la voirie, l'éclairage public et la requalification des espaces publics. Son programme pluriannuel d'investissements (PPI) est en décalage avec les réalisations constatées au compte administratif.

<sup>1</sup> TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Le transfert de la CFE à la MGP, prévu en 2023, va priver GPSO du principal facteur de dynamisme de ses ressources. Afin d'éviter que sa trajectoire financière se dégrade ou que sa capacité d'investissement se réduise, GPSO devrait s'attacher à retrouver des marges de manœuvre budgétaires en revenant sur des dispositions trop favorables aux communes en matière de péréquation intercommunale et de financement de l'aménagement.

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

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

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

---

Recommandation régularité 1 : Garantir l'autorité fonctionnelle du président de GPSO sur les agents mis à disposition par les communes. .... 37

Recommandation régularité 2 : Réduire l'excédent du service en limitant le taux de la taxe d'enlèvement des déchets ménagers ..... 63

---

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

---

Recommandation performance 1 : Définir des critères précis d'intérêt territorial pour les équipements sportifs et culturels en lien avec le projet de territoire.22

Recommandation performance 2 : S'accorder avec les communes actionnaires de la SEML SOHP sur la montée en capital de l'EPT GPSO. .... 26

---

## **PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de l'établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest (GPSO) pour les exercices 2016 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 10.

L'instruction du contrôle a été retardée par la crise sanitaire liée à la covid-19.

La réponse de l'EPT Grand Paris Seine Ouest au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 13/05/2022, a été reçue par la chambre le 13/06/2022. 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 MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (MGP)

La Métropole du Grand Paris, 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>2</sup>.

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

En octobre 2017, dans un référé au Premier ministre sur l'organisation territoriale en Île-de-France<sup>3</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 MGP 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 MGP 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>4</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>2</sup> Voir Annexe 1 : Les dispositions législatives successives créant les « territoires de la métropole du Grand Paris ».

<sup>3</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>4</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 (MGP)	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 : chambre régionale des comptes (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>5</sup>. Ils ont été imposés par le gouvernement à travers 11 décrets, tous édictés le 11 décembre 2015, 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>6</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 par 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 avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>7</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 juridique 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.

En théorie, les EPT ont des compétences qui se rapprochent de celles des communautés d'agglomération. À la différence de ces dernières et des syndicats de communes, ils ne sont pas censés se doter de statuts. Le décret de création et l'article L. 5219-5 du CGCT semblent suffisants pour déterminer leurs compétences et leur organisation.

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>8</sup>.

<sup>5</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%20SRCI%20n°2015063-0002.pdf>

<sup>6</sup> Conseil d'État, 26 décembre 2016, « Commune de Neuilly-Plaisance », n°396963.

<sup>7</sup> Pour une carte des EPCI à fiscalité propre dans le périmètre de la MGP, voir <http://www.senat.fr/rap/l12-859-1/l12-859-12.gif>

<sup>8</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 (si non reconnues d'intérêt métropolitain)	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, 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 »<sup>9</sup>.

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 MGP, 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 de six compétences obligatoires « en propre » : l'assainissement, la gestion de l'eau, la gestion des déchets ménagers et assimilés, la politique de la ville, le plan local d'urbanisme intercommunal et le plan climat air et énergie (article L. 5219-5 du CGCT).

À côté de compétences relatives à des services publics liés à la santé et à la salubrité publique (eau, assainissement, déchets ménagers), deux compétences sont importantes en termes d'aménagement du territoire : la politique de la ville et surtout la maîtrise du développement territorial à travers l'adoption du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Ces compétences sont exercées à partir de la création de l'EPT, le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La loi a établi une période transitoire de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2017, pour que l'EPT puisse stabiliser ses compétences, notamment par rapport aux anciennes intercommunalités. Ce délai a permis aux représentants des communes dans chaque EPT de se déterminer sur le champ de ses compétences. 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.

<sup>9</sup> Les compétences des EPT sont ainsi de plusieurs natures : des compétences obligatoires, transférées de droit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 dont certaines sont soumises à la définition d'un intérêt territorial (CGCT, art. L. 5219-5 I) ; des compétences prévues au II de l'article L. 5219-1 CGCT, soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles (CGCT, art. L. 5219-5 IV) ; des compétences exercées antérieurement par les EPCI à fiscalité propre auxquels l'EPT se substitue, c'est-à-dire l'intégralité des compétences de l'ex CA GPSO au 31/12/2015 (CGCT, art. L. 5219-5) et d'éventuelles compétences supplémentaires facultatives (CGCT, art. L. 5211-17).

Le même délai était 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 d'une certaine manière par défaut dans le domaine des opérations d'aménagement 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 MGP n'a pas retenues comme relevant de sa compétence (intérêt métropolitain).

L'EPT précise ici qu'aucune opération d'aménagement existante sur le territoire de Grand Paris Seine Ouest n'a été reconnue d'intérêt métropolitain (délibération du conseil métropolitain du 8 décembre 2017). Par conséquent, les opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme relevant de la compétence des Villes ont fait l'objet d'un transfert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, à l'établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest. Selon l'EPT, les communes ont conservé leur compétence pour les opérations d'aménagement qui ne répondent pas à la définition de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme.

Selon les termes de l'article L. 5219-2 du CGCT, les EPT sont « soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes » (articles L. 5212-1 à L. 5212-34 du CGCT). Sur le plan financier, cette assimilation emporte des conséquences substantielles. Elle 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 FCCT. Le financement des équipements et services de proximité repose sur les communes alors que, dans une communauté 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 Communauté d'agglomération (CA)**

Ressource	EPT	CA
Fiscalité	CFE (pouvoir de taux), jusqu'au 31/12/2022	CFE (pouvoir de taux), CVAE <sup>10</sup> , IFER <sup>11</sup> , Tascom <sup>12</sup> , taxes foncières (pouvoir de taux), taxe d'habitation
Contribution des communes	FCCT, défini par le conseil territorial et alimenté par les communes (cf. infra).	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)

<sup>10</sup> CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

<sup>11</sup> IFER : Impositions forfaitaires sur les équipements de réseaux.

<sup>12</sup> Tascom : Taxe sur les surfaces commerciales.

Comme développé plus loin, le FCCT est une recette relativement rigide sur laquelle l'EPT a peu 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 GPSO 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 administratifs de GPSO en 2018 et, de l'autre, sur les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

**Tableau n° 4 : Comparaison des ratios financiers de GPSO 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.	GPSO 2018
Dépenses réelles de fonctionnement	456	299	626
Attributions de compensation + DSC <sup>13</sup> (dans dotation d'équilibre pour GPSO)	167	73	104
Recettes réelles de fonctionnement	577	381	769
Épargne brute	121	82	143
Épargne nette	62	39	91
Dépenses d'investissement totales	197	107	120
Dépenses d'équipement	143	77	60
Recettes d'emprunts	52	46	0
Recettes d'investissement (hors emprunt)	78	40	32
R5 : Dette / habitant	582	497	234
Capacité de désendettement (en années)	4,8	6,1	1,6

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

Il en ressort que les dépenses et les recettes de fonctionnement par habitant de GPSO sont sensiblement supérieures aux EPCI les plus intégrés que sont les métropoles et les communautés urbaines. Au regard de son épargne nette, GPSO se rapproche plus de ces catégories d'EPCI que des communautés d'agglomération. Sa dette par habitant est toutefois plus faible et sa capacité de désendettement nettement meilleure. Ces facteurs sont liés, pour GPSO, à un territoire plutôt favorisé en termes de fiscalité économique. Ils sont aussi dus au redressement des comptes entamé en 2014 afin d'anticiper la hausse de la contribution à la péréquation et de la participation des collectivités au redressement des finances publiques. Ces orientations convergeaient avec les recommandations du rapport de la chambre publié en 2016<sup>14</sup> sur la communauté d'agglomération éponyme qui a précédé l'EPT.

En revanche, en termes d'intégration fiscale, GPSO est très comparable à la moyenne des communautés d'agglomération<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> DSC : Dotation de solidarité des communes.

<sup>14</sup> Rapport publié le 29 septembre 2016, portant sur le contrôle des comptes et de la gestion pour les exercices 2010 à 2015 : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/33222>

<sup>15</sup> Dans un EPCI à fiscalité propre « classique », le coefficient d'intégration fiscale correspond aux produits fiscaux de l'EPCI (nets des reversements faits aux communes, sous forme d'attributions de compensation et/ou de dotations de solidarité) rapportés au total des produits fiscaux de cet EPCI et de ceux de toutes ses communes membres. Pour l'EPT, on a considéré un coefficient correspondant au produit fiscal reconstitué (CFE, augmenté du FCCT et du produit de la TEOM), diminué du Fonds national des garanties individuelles des ressources (FNGIR) et de la dotation d'équilibre à reverser à la MGP, rapporté à ce produit et à ceux des communes membres (taxes sur les ménages).

**Tableau n° 5 : Intégration fiscale comparée de GPSO, d'une métropole/communauté urbaine et d'une communauté d'agglomération (année 2019)**

	Métropoles et CU	CA	EPT GPSO
Coefficient d'intégration fiscale	0,458902	0,364345	0,364361

Source : CRC, d'après DGCL, comptes administratifs 2019 GPSO

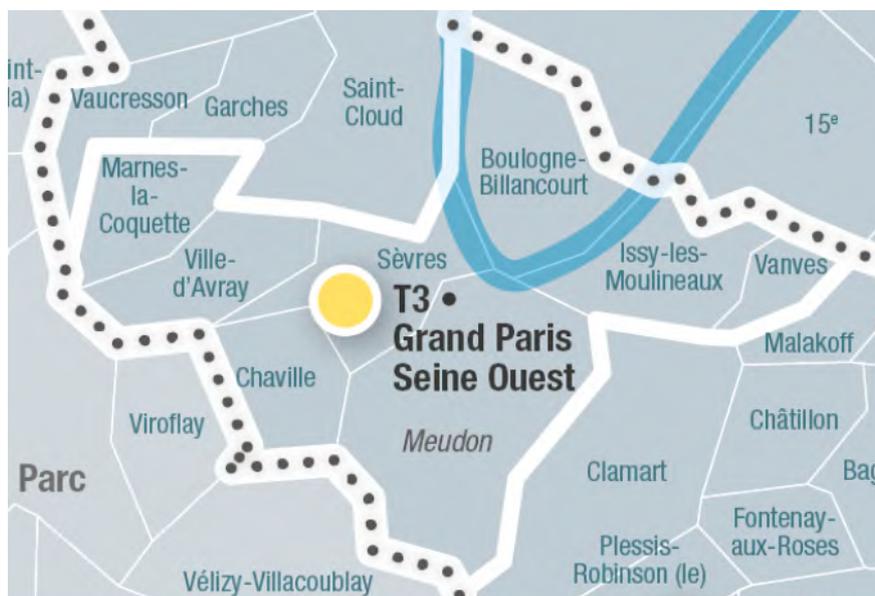
L'EPT fait valoir ici que la seule dynamique de la CVAE (+ 18,8 M€) ainsi que les effets taux potentiels des taxes transférées auraient mécaniquement conduit à une amélioration de ce coefficient au-delà du coefficient d'intégration fiscale moyen des CA si GPSO était resté un EPCI à fiscalité propre. Il souligne ainsi que la composition du nouveau panier de ressources des EPT ne peut que conduire à une dégradation relative de leur coefficient d'intégration fiscale comparativement à celui des autres EPCI.

### 1.3 GPSO : une coopération intercommunale ancienne sur un territoire favorisé

#### 1.3.1 Un périmètre intercommunal quasiment inchangé depuis 2003

L'EPT GPSO compte huit communes : Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Vanves, Chaville, Meudon, Sèvres, Marne-la-Coquette, Ville d'Avray. Son territoire recouvre celui de la communauté d'agglomération éponyme, en 2015. En effet, Vélizy-Villacoublay, commune des Yvelines, s'est en retirée au 1<sup>er</sup> janvier 2015, pour éviter de se retrouver dans la MGP, et a rejoint la communauté d'agglomération « Versailles Grand Parc ».

Carte n° 1 : Limites administratives de GPSO



Source : Institut Paris Région, les intercommunalités en Ile-de-France, 2021

La communauté d'agglomération GPSO a été créée en 2010 à partir de la fusion de deux communautés créées en 2003 et 2004, Arc de Seine (Issy-les-Moulineaux, Vanves, Meudon, Ville d'Avray et Chaville) et Val de Seine (composée uniquement de Boulogne-Billancourt et Sèvres). Marnes-la-Coquette a adhéré en 2014.

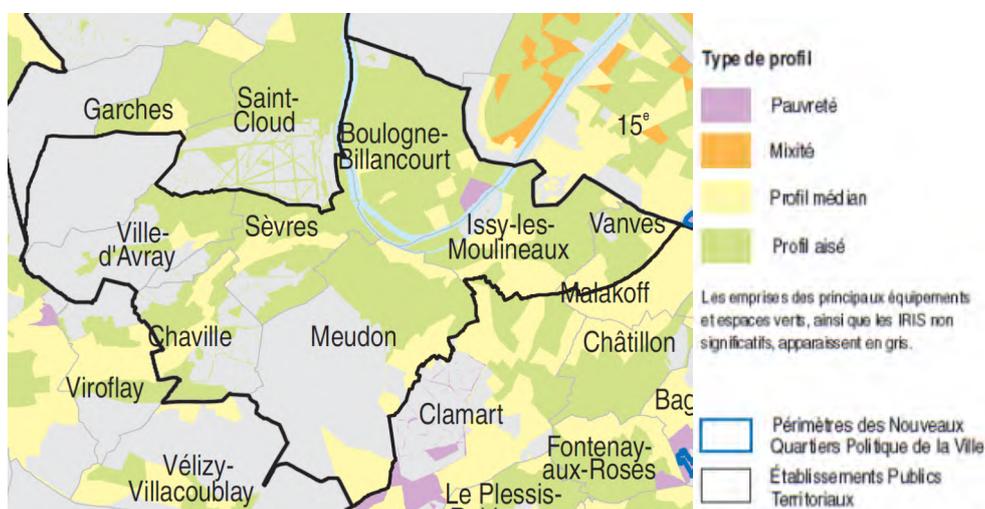
Trois EPT seulement disposent d'un périmètre identique à celui de l'EPCI à fiscalité propre l'ayant précédé : Grand Paris Seine Ouest, Est Ensemble (Seine-Saint-Denis) et Plaine Commune (Seine-Saint-Denis).

Ces trois établissements partagent une histoire intercommunale plutôt ancienne. Ils disposaient de la population minimale requise (300 000 habitants) pour créer un EPT. Avec 319 000 habitants regroupés, GPSO, qui était l'une des trois plus importantes communautés d'agglomération de la première couronne en 2015, est devenue l'un des plus petits EPT. Toutefois, l'écart avec la moyenne des EPT (440 000 habitants) doit être relativisé si l'on met à part Grand Orly Seine Bièvre (700 000 habitants) qui fait figure d'exception.

### 1.3.2 Un territoire globalement plutôt favorisé

La population de GPSO progresse moins vite qu'en Île-de-France. Le taux de chômage y est bien plus faible. Les cadres et professions intellectuelles supérieures sont surreprésentés par rapport à l'Île-de-France et aux Hauts-de-Seine. Le revenu net par foyer fiscal est d'un tiers plus élevé qu'en Île-de-France. Le territoire ne comprend aucun quartier concerné par la politique de la ville.

Carte n° 2 : Profils socio-économiques des ménages du territoire GPSO



Source : Institut national de la statistique et des études économique - Analyses, Île-de-France, n° 54, février 2017

Le territoire de GPSO est vaste (3 238 ha) et comporte des zones à très fort développement économique mais aussi une part élevée (39 %) d'espaces verts, parcs et forêts (Meudon, Sèvres)<sup>16</sup>. Ainsi, il compte près de 190 000 emplois du seul secteur privé grâce notamment à Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux qui concentrent les sièges sociaux de Bouygues Télécom, Coca-Cola France, Cisco System, TF1 et Canal Plus. Près de la moitié des habitants (153 000 personnes) travaillent dans le territoire<sup>17</sup>.

Les recettes de fiscalité professionnelle sont élevées mais réparties de façon inégale entre les communes du territoire (concentrées sur le nord du territoire). Ainsi, les potentiels fiscaux et financiers les plus élevés se retrouvent dans les communes implantées au nord du territoire : Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux et Marnes-la-Coquette.

<sup>16</sup> Voir annexe n° 2.

<sup>17</sup> Source : Institut national de la statistique et des études économique (Insee) Analyse Île-de-France, n° 61, mai 2017, « intercommunalités en Île-de-France, portrait économique des 32 nouveaux territoires ».

**Tableau n° 6 : Potentiel fiscal – potentiel financier du territoire GPSO**

	Population DGF	Potentiel fiscal par habitant (€)	Potentiel financier par habitant (€)	Revenu par habitant (€)	Effort fiscal
Boulogne-Billancourt	124 560	2 277	2 296	30 664	0,59
Chaville	21 053	1 296	1 435	24 338	0,89
Issy-les-Moulineaux	71 091	2 304	2 325	24 897	0,74
Marnes-la-Coquette	1 866	1 944	2 011	36 752	0,43
Meudon	46 441	1 733	1 836	25 182	0,74
Sèvres	24 130	1 603	1 719	27 424	0,83
Vanves	28 752	1 445	1 514	22 128	0,95
Ville-d'Avray	11 876	1 463	1 616	31 834	0,68
Moyenne EPT	41 221	1 758	1 844	27 902	0,73

Source : CRC, d'après DGCL, fiches communales de dotations de l'État pour 2020

Calculé sur la base des taux moyens nationaux, le potentiel fiscal permet de mesurer l'effort fiscal demandé par les communes à leurs administrés. Au sein de GPSO, Vanves et Chaville, où le revenu par habitant est le plus faible, utilisent le plus le levier fiscal pour financer leurs politiques publiques. Les situations financières des communes sont différentes, du fait de ces écarts de richesse, malgré l'homogénéité socio-professionnelle du territoire.

Le territoire, surtout le nord, est déjà bien desservi par les transports en commun (sept stations de métro en bordure de Paris ; lignes de tramway T2 et T3 ; cinq gares du RER C). En outre, il sera bientôt desservi par les nouvelles infrastructures de transport prévues dans le cadre du Grand Paris Express. Les communes les plus denses disposeront de stations de la future ligne 15 du métro. Ces nouvelles infrastructures sont de nature à renforcer l'urbanisation du territoire de GPSO au nord, déjà bien dense.

**Carte n° 3 : Nouveau Grand Paris des transports dans le territoire de GPSO**

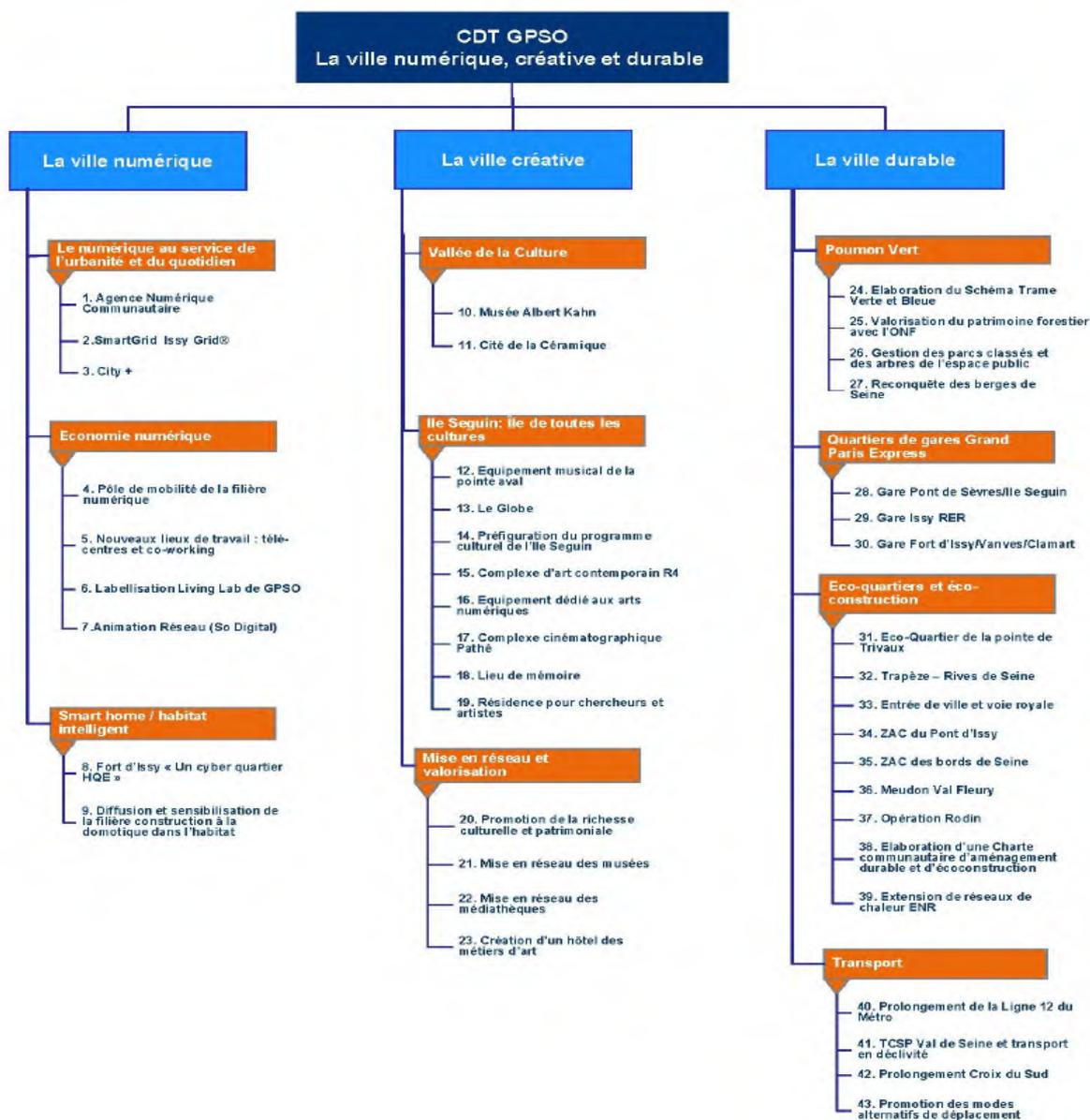
Source : préfecture de région, octobre 2015

## 1.4 Une construction intercommunale peu aboutie

### 1.4.1 Un projet de territoire datant de 2012

Le projet de territoire de GPSO est relativement ancien. Il a été rédigé en 2012, au travers d'un « contrat de développement du territoire » signé avec l'État, et n'a pas été révisé depuis. GPSO se voulait « la ville numérique, créative et durable ». Ce contrat identifiait un « portefeuille de projets » et leurs maîtres d'ouvrage. La place de GPSO y était relativement limitée. De nombreux projets, notamment d'aménagement ou culturels, étaient sous maîtrise d'ouvrage communale (réseau numérique à Issy-les-Moulineaux, par exemple) ou départementale (La Scène Musicale).

Schéma n° 1 : Projets inscrits au « contrat de développement du territoire » de GPSO (2012)



Source : Contrat de développement du territoire, octobre 2012, page 37

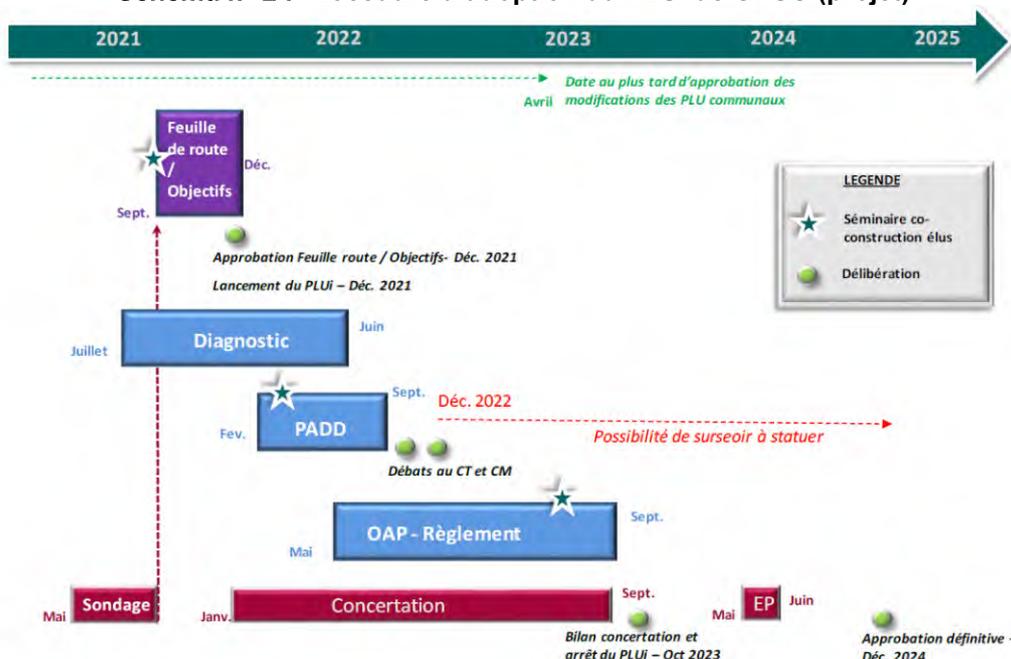
Dans l'ensemble de ce projet, GPSO n'intervenait en 2012 que sur six opérations d'ampleur diverse : agence numérique communautaire, « So Digital », équipement dédié aux arts numériques (en complément du Cube d'Issy-les-Moulineaux), gestion des parcs classés et des arbres de l'espace public, parkings de l'entrée de ville et de la voie royale de Sèvres. Depuis 2009, une seule opération d'aménagement est intercommunale, mais en dehors de ce contrat, la zone d'aménagement concerté (Zac) de Chaville. Depuis 2017, les opérations d'aménagement sont devenues territoriales (de la compétence de l'EPT). Huit ans après la conclusion de ce contrat, toutes les opérations relevant de GPSO ont été engagées ou achevées.

Depuis sa création, l'EPT GPSO rédige des « chartes de territoire » thématiques, sur le stationnement ou l'aménagement, sans vision d'ensemble. La relance d'un projet de territoire se justifie pleinement au vu de ce contexte et de la nouvelle donne institutionnelle. L'EPT fait valoir que des documents stratégiques ont été adoptés en 2021 à cet égard - le Plan Climat Air Énergie Territorial, le Contrat de relance et de transition écologique et le PPI de mandat – et que la démarche d'élaboration du PLUi sera une occasion supplémentaire de définir le projet de territoire de GPSO, en particulier via le projet d'aménagement et de développement durable (cf. *infra*).

### 1.4.2 Un plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal à l'horizon 2025 ?

Le lancement de l'élaboration du PLUi a été décidé lors du conseil de territoire du 9 février 2022. Cette procédure sera l'occasion, à travers la rédaction du programme d'aménagement et de développement durable, de redéfinir un projet de territoire. Le calendrier retenu est assez large : plus d'un an est prévu entre l'arrêt du PLUi (octobre 2023) et son approbation (décembre 2024). L'EPT indique qu'il tient compte de toutes les étapes intermédiaires et des délais de remise des avis des entités consultées<sup>18</sup>.

Schéma n° 2 : Procédure d'adoption du PLUi de GPSO (projet)



Source : Grand Paris Seine Ouest, mars 2021

<sup>18</sup> Notamment : notification du projet de PLUi arrêté aux personnes publiques et organismes visés aux articles L. 153-16 à L. 153-18 du Code de l'urbanisme et à la Mission Régionale d'Autorité environnementale, préparation de l'enquête publique avec la commission d'enquête, mesures de publicité préalable à l'enquête et enquête elle-même, etc.

## 1.5 La reprise sans approfondissement des compétences de l'ancienne communauté d'agglomération

### 1.5.1 Des statuts inspirés de ceux de l'ancienne communauté

Les élus de GPSO considèrent que l'EPT doit fonctionner comme fonctionnait la communauté d'agglomération préexistant sur le même périmètre. Il n'a été procédé à aucune restitution de compétence aux communes.

L'EPT a confirmé ses compétences par une délibération singulière en date du 29 juin 2016 portant « statuts de l'EPT ». Or la loi ne prévoit pas que les EPT soient dotés de statuts. En matière de compétences, ils ne sont tenus de délibérer que sur l'intérêt territorial et sur l'ajout ou le retrait de compétences, selon des règles de majorité qualifiée « de droit commun », fixées à l'article L. 5211-5 du CGCT<sup>19</sup>. La chambre relève néanmoins que cette démarche contribue à la transparence et à la sécurité juridique de l'établissement.

**Tableau n° 7 : Compétences obligatoires des EPT appliquées à Grand Paris Seine Ouest**

Bloc de compétences	EPT	CA GPSO
Développement économique	@	X
Aménagement de l'espace	X (PLUi)	X (SCoT, Zac)
Équilibre social de l'habitat (ou logement)	X	X (PLH)
Politique de la ville	X	X
Assainissement	X	X
Eau	X	X
Protection du cadre de vie (déchets ménagers)	X	X
Équipements culturels et sportifs	X (Intérêt territorial)	X (intérêt communautaire défini sur deux gymnases, tous les conservatoires)
Aire d'accueil des gens du voyage	-	X
Action sociale d'intérêt intercommunal	X (intérêt territorial)	X (équilibre social de l'habitat)
Voirie / parcs de stationnement	F	X (intérêt communautaire)
Action en faveur des eaux de surface, souterraines et de pluie, maison de la nature à Meudon	F	F
Enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique	F	F
Ramassage scolaire (neuf circuits)	F	F
Soutien aux clubs sportifs ayant une équipe féminine de haut niveau	F	F
Mise en lumière des bâtiments remarquables	F	F
Création, aménagement, entretien et gestion d'espaces publics dédiés aux espaces verts et boisés	F	F

*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 : Statuts CA GPSO, CGCT, CRC*

Les délibérations de GPSO relatives aux statuts sont transmises aux conseils municipaux, qui délibèrent à leur sujet. En juin 2016, il a adopté des statuts aux compétences identiques à celles de la communauté d'agglomération antérieure. Lors du conseil territorial du 5 octobre 2017, il les a amendés. De plus, il a défini l'intérêt territorial par une deuxième délibération spécifique, dans un souci de sécurité juridique.

<sup>19</sup> Règle selon laquelle pour qu'une compétence soit exercée ou retirée, la délibération de l'EPT, en tant que syndicat de communes, doit être soumise aux conseils municipaux des communes membres et recueillir un accord des deux tiers des communes représentant au moins un tiers de la population regroupée ou un tiers des communes représentant les deux tiers de la population regroupée.

Deux compétences ont été ajoutées, exercées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'une porte sur la « création, entretien et exploitation des infrastructures de recharge de véhicules électriques ». L'autre concerne la « mobilité », avec deux aspects : « l'organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports » et « l'institution des redevances de stationnement » dans le cadre de la « dépenalisation » du stationnement payant<sup>20</sup>.

L'ajout sur le stationnement constitue une adaptation de la compétence en matière de gestion de la voirie par anticipation du changement de rédaction de l'article L. 2333-87 du CGCT, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, dépenalisant le stationnement et imposant une autorisation statutaire préalable de l'EPCI. Les maires ont cependant conservé leurs pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement et définissent les zones de stationnement payant sur le territoire de leur commune.

La compétence en matière de soutien aux clubs sportifs féminins de haut niveau a été étendue au « soutien aux clubs ou sections de clubs sportifs, pratiquant un sport collectif en salle, ayant une équipe de haut niveau issue du rapprochement de clubs du Territoire évoluant dans les 4 premiers niveaux d'un championnat national ».

Quant à l'intérêt territorial, il a fait l'objet, en matière d'équipements sportifs, d'une définition finalement plus restreinte que l'intérêt communautaire préexistant. Le parc des sports « Robert Charpentier » à Issy-les-Moulineaux a été rétrocédé à la commune et rejoint le « Parc municipal des sports » qui, refait à neuf par elle, avait échappé à l'intérêt intercommunal. Au regard de la taille de l'équipement Palais des Sports Robert Charpentier (huit salles, dont une contenant 1 700 places, 8 317 m<sup>2</sup>) et en l'absence d'éléments d'objectivation de la fréquentation communale du site, la chambre s'interroge sur ce choix.

GPSO s'est retiré du syndicat mixte de l'Île de Monsieur, comprenant aussi le conseil départemental des Hauts-de-Seine et la commune de Saint-Cloud, qui gérât un plan d'eau et une base nautique pour la pratique de la voile<sup>21</sup>, implantés sur la commune de Sèvres. Ce syndicat mixte a été dissous par arrêté préfectoral le 31 décembre 2018. L'EPT indique que ce retrait résulte d'un souhait du conseil départemental.

La compétence voirie est définie largement : éclairage public, viabilité hivernale, stationnement, vidéo-surveillance, pistes cyclables, implantation de bornes de recharges pour véhicules électriques, signalisation et la signalétique, mobilier urbain et espaces verts attenants à la voirie. Selon l'EPT, hormis les pouvoirs de police conservés par les maires en matière de voirie, les communes n'interviennent pas en la matière.

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

Les compétences obligatoires à exercer par la MGP 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).

Elles concerneront, ultérieurement, les « aires d'accueil des gens du voyage », qui étaient une compétence communautaire. À ce stade, en l'absence d'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), la compétence reste territoriale. Toutefois, GPSO ne l'exerçait pas. Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage des Hauts-de-Seine rappelle que la communauté d'agglomération GPSO devait réaliser 37 places dans le cadre du « Plan Local de l'Habitat ». Le schéma arrêté par le préfet en 2015 prévoit la réalisation de 55 places d'accueil. Dans les Hauts-de-Seine, seules Colombes et Nanterre respectaient alors leurs obligations mais à titre communal<sup>22</sup>. Les PLU puis le PLUi devront intégrer cette dimension.

<sup>20</sup> Selon l'article L. 2333-87 du CGCT, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les amendes, relevant de l'infraction pénale, pour défaut de règlement du stationnement payant sur la voie publique sont devenues des « forfaits post stationnement ».

<sup>21</sup> Y sont implantés les clubs d'aviron et de canoë kayak de Boulogne Billancourt et des clubs de l'Arc de Seine comprenant notamment Meudon, Vanves, Issy-les-Moulineaux, Chaville.

<sup>22</sup> Ces communes étaient pourtant membres de communautés d'agglomération, normalement compétentes.

Les compétences prises par la MGP sont financées par la diminution des attributions de compensation versées aux communes. De fait, les transferts de compétences obligatoires se sont traduits par des flux financiers mineurs, bien moins importants que ceux que GPSO avait estimé dans sa commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT) du 6 décembre 2017.

### **1.5.3 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 : le développement économique et l'aménagement. La MGP, qui devait définir son intérêt métropolitain avant le 31 décembre 2017, en a délibéré le 8 décembre 2017.

La délibération de la MGP renvoie l'exercice de la compétence en matière de développement économique à l'adoption ultérieure du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et des « programmes stratégiques ». En attendant, les communes reprennent la compétence pour les actions des précédentes communautés d'agglomération. Enfin, les interventions économiques doivent être conformes aux orientations définies par la région dans le schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII). Dans ce cadre, les EPT interviennent par défaut, entre les communes et la MGP.

Par la délibération du 8 décembre 2017, la MGP s'est donnée 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 ». Ainsi, 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 tels que des « managers de centre-ville » ou le financement d'« agences de développement économique » opérant pour la recherche d'activités industrielles ou innovantes, ne peuvent pas relever des EPT ou des communes mais uniquement de la MGP. Néanmoins, la délibération précise que « sur les actions pour lesquelles l'intérêt métropolitain réside dans la coordination, l'animation, le soutien et l'accompagnement, les territoires restent compétents sur leur seul périmètre géographique et dans le cadre de la coordination métropolitaine. »

En matière économique, GPSO disposait d'une compétence sur l'ensemble des zones d'activité créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>23</sup> ainsi que sur des actions de prospection et d'accompagnement à l'implantation d'entreprise, « à l'exception des actions en direction des artisans et commerçants de proximité, des marchés forains ». Cette compétence s'est notamment traduite par la réalisation d'une zone d'activité intercommunale à Chaville.

Pour l'aménagement, la MGP a défini sa compétence pour l'avenir. Aucune Zac n'a été déclarée d'intérêt métropolitain sur le territoire de GPSO. Aucune commune de GPSO n'a proposé qu'une opération future soit métropolitaine.

### **1.5.4 Les limites des compétences définies par les statuts**

Dans son rapport sur la communauté d'agglomération GPSO, la chambre avait observé que « l'intérêt communautaire » méritait une « redéfinition » pour donner « une plus grande cohérence aux compétences transférées ». Cette remarque est toujours d'actualité, notamment en matière sportive.

---

<sup>23</sup> Date de la création de la communauté d'agglomération GPSO après la fusion de deux précédentes communautés.

### 1.5.4.1 Des compétences complémentaires en matière culturelle

GPSO dispose de deux compétences dans le domaine culturel. Selon ses statuts, il est compétent pour « la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement » de « l'ensemble des établissements d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique » présents sur son territoire, ainsi que pour l'équipement de culture multimédia dénommé « Le Cube » (à Issy les Moulineaux). Cette compétence résulte de la définition de l'intérêt territorial<sup>24</sup>.

Il est également compétent en matière « d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique »<sup>25</sup>. Cette compétence facultative est héritée de l'ancienne communauté d'agglomération, comme le précise la délibération statutaire du 29 juin 2016. Elle apparaît complémentaire à la première en tant qu'elle fonde le versement de subventions par l'EPT aux associations qui interviennent en matière d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique hors enseignement dispensé dans les conservatoires.

### 1.5.4.2 Une compétence en matière sportive qui pourrait être mieux définie

En matière sportive, GPSO gère un seul équipement, le complexe « Marcel Bec » à Meudon. Du fait des compétences facultatives reprises de l'ancien EPCI, les statuts de l'EPT prévoient par ailleurs qu'il peut intervenir en soutien aux clubs ou sections de clubs sportifs ayant une équipe féminine de très haut niveau, de première ou de deuxième division nationale, pratiquant un sport collectif, y compris la saison sportive suivant la rétrogradation de son équipe, et en soutien aux clubs ou sections de clubs sportifs, pratiquant un sport collectif en salle, ayant une équipe de haut niveau issue du rapprochement de clubs du territoire et évoluant dans les 4 premiers niveaux d'un championnat national. Ainsi, les statuts permettent le financement de trois clubs sportifs, de sport collectif et/ou de haut niveau : Paris 92 Handball féminin (Issy-les-Moulineaux), GPSO Issy football féminin, Vanves GPSO Basket.

En 2020, la subvention versée au club GPSO Issy football féminin s'accompagne d'apports en nature par la mise à disposition de locaux.

**Tableau n° 8 : Subventions versées à des clubs sportifs par GPSO et équipements utilisés**

Club	Subvention GPSO (2020) (en €)	Aide matérielle	Équipement sportif utilisé (entraînements, écoles, compétitions)
Paris 92 handball (SAS)	440 000	non	Palais des Sports Robert Charpentier (Issy-les-Moulineaux)
GPSO Issy football féminin	183 500	oui	Palais des Sports Robert Charpentier/Stade Gabriel Voisin (Issy-les-Moulineaux)
Vanves GPSO Basket (stade de Vanves)	200 000	non	Parc des Sports André Roche (Vanves)
<b>TOTAL</b>	<b>823 500</b>		

Source : GPSO (CA 2020), sites internet des clubs

Une réflexion mériterait d'être conduite par GPSO sur la gestion d'équipements sportifs. GPSO défend une forme de coopération et de mutualisation entre les clubs pour leur apporter son soutien (cas de Vanves qui coopère avec Meudon). Cette logique être étendue à la gestion des équipements concernés par ces mutualisations. La notion d'intérêt territorial et ses critères devraient par ailleurs être définis et mesurés pour les plus grands équipements sportifs à partir des statistiques de fréquentation et de l'usage potentiel par une population extra-communale.

<sup>24</sup> Délibération n° C2017/10/05 du 5 octobre 2017.

<sup>25</sup> Délibération n° C2017/10/04 du 5 octobre 2017.

### 1.5.4.3 La compétence « mobilité » déléguée au 1<sup>er</sup> juillet 2021

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, GPSO s'est doté de la compétence « mobilité » dans la perspective de la réforme de la dépenalisation du stationnement payant. L'article L. 2333-87 du CGCT, en vigueur à l'époque, disposait que « l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale [...] compétent pour l'organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts ou par une délibération prise dans les conditions de majorité prévues au II de l'article L. 5211-5, peut instituer une redevance de stationnement [...] ». »

Cette disposition a permis de rattacher la compétence relative à l'organisation de transports scolaires sur neuf circuits à cette compétence. De même, elle a permis l'adhésion de GPSO en 2016 au syndicat mixte « Autolib Vélib Métropole » pour la compétence « Autolib » et en 2017 pour la compétence « Vélib ». La régularité des adhésions à ce syndicat mixte a été soulevée par la chambre dans un récent rapport<sup>26</sup>. GPSO verse une somme variable à ce syndicat mixte en fonction des déploiements des « Vélib »<sup>27</sup>.

En Île-de-France, Île-de-France Mobilités (IDFM) est l'autorité organisatrice de mobilité (AOM) et les intercommunalités, dont GPSO, peuvent être AOM de second rang par délégation d'IDFM. Des conventions de délégation existent ainsi au profit de l'EPT en matière de services réguliers locaux de transport et de circuits scolaires.

GPSO reste compétent en matière de redevances de stationnement. L'article L. 2333-87 du CGCT dispose qu'en Île-de-France, les EPT peuvent, après accord d'IDFM, instituer une redevance de stationnement par une délibération votée dans les conditions de majorité qualifiée prévue pour les transferts de compétence.

### 1.5.5 Appréciation générale sur les compétences exercées

Depuis son passage en EPT, GPSO a montré sa volonté de continuité en termes de compétences exercées. Il s'est doté de statuts alors que la loi ne le prévoit pas pour les EPT. Cette démarche est source de transparence et de lisibilité de son action.

La notion d'intérêt territorial et ses critères apparaissent cependant insuffisamment définis *a priori*. La politique de GPSO en matière sportive et culturelle gagnerait ainsi à être révisée sur cette base, à partir des statistiques de fréquentation et de l'usage potentiel des équipements par une population extra-communale. La chambre souligne l'intérêt d'une gestion mutualisée pour la qualité du service rendu à l'utilisateur dans le cadre d'un projet de territoire.

**Recommandation performance 1 : Définir des critères précis d'intérêt territorial pour les équipements sportifs et culturels en lien avec le projet de territoire.**

<sup>26</sup> Rapport sur le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte « Autolib Vélib Métropole », octobre 2020, p. 10 à 22 (<https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-10/IDR2020-36.pdf>)

<sup>27</sup> En 2019, GPSO était appelé pour 995 000 € mais les difficultés de déploiement du nouveau délégataire « Vélib' » se sont traduites par la réduction de sa cotisation de 700 000 €.

## 2 LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE RATIONALISÉE MAIS INACHEVÉE

### 2.1 La gouvernance rationalisée

#### 2.1.1 Un conseil territorial consensuel, un bureau restreint piloté par les maires

L'assemblée délibérante de GPSO comprend moins de conseillers que dans une communauté d'agglomération, soit 73 conseillers territoriaux contre 82 conseillers communautaires jusqu'en 2015. La répartition des sièges entre les communes relevait alors d'un accord amiable (article L. 5216-3 du CGCT). Ainsi, Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux étaient sous représentées par rapport à une répartition « légale ». Au sein du conseil territorial de GPSO, la répartition des sièges est fixée par les textes<sup>28</sup>. Chaque commune dispose d'au moins un siège (cas de Marnes-la-Coquette, plus petite commune de l'EPT). La représentation des communes a donc évolué. Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux, à elles seules, disposent aujourd'hui de la majorité des sièges. En s'entendant, elles peuvent orienter la politique de tout le territoire.

Le bureau est composé des maires des huit communes. Le président est le maire de Boulogne-Billancourt, commune la plus peuplée, les autres maires sont tous vice-présidents<sup>29</sup>.

**Tableau n° 9 : Nombre et répartition des conseillers territoriaux au sein de GPSO (2015-2020)**

Commune	Conseillers communautaires (2015)	Conseillers territoriaux	Population (DGCL)
		(2016 et 2020)	2020
Boulogne-Billancourt	20	29	124 560
Issy-les-Moulineaux	15	16	71 091
Meudon	14	10	46 441
Chaville	7	4	21 053
Sèvres	9	5	24 130
Vanves	9	6	28 752
Ville d'Avray	7	2	11 876
Marnes-la-Coquette	1	1	1 866
<b>TOTAL conseillers</b>	<b>82</b>	<b>73</b>	<b>329 769</b>
Vice-présidents	7	7	
Maires vice-présidents	7	7	
Autres membres bureau	0	0	
Maires conseillers au bureau	7	7	
<b>TOTAL Bureau (yc président)</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	

Source : CRC, GPSO

Le maire de Boulogne-Billancourt était déjà président de la communauté d'agglomération depuis sa création en 2010. Le passage à l'EPT n'a pas changé la façon de faire des élus. Les maires conservent une place prépondérante dans la vie de l'intercommunalité. Le vote des délibérations le plus souvent à la quasi-unanimité montre que les communes de Boulogne et Issy-les-Moulineaux n'usent pas de leur prépondérance numérique. L'EPT souligne ici son choix d'une gouvernance consensuelle.

<sup>28</sup> Le nombre total de siège est fonction de la population de l'EPT sur la base de la représentation prévue pour les EPCI à fiscalité propre. Avec près de 330 000 habitants, GPSO a droit à au moins 72 sièges. Ce nombre peut augmenter en fonction de la répartition des sièges entre les communes membres, faite selon une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en fonction du nombre d'habitants par commune. Il ne peut y être dérogé par un accord local (CGCT - art. L. 5219-9-1 et III et IV de l'art. L. 5211-6-1).

<sup>29</sup> GPSO a limité à 11 % de l'effectif du conseil territorial le nombre de vice-présidents. La [loi](#) permet d'aller jusqu'à 20 %, soit 14.

## 2.1.2 Le rôle central du conseil territorial et les délégations limitées accordées au bureau et au président

Le bureau territorial et le président peuvent bénéficier de délégations du conseil territorial, selon l'article L. 5211-10 du CGCT. Les délégations accordées, en 2016 comme en 2020, sont limitées sauf en matière de marchés publics. Elles permettent principalement d'individualiser des aides et des subventions à des particuliers et aux bailleurs sociaux dans le domaine du logement. Elles organisent l'exercice de compétences techniques en matière d'éclairage public, d'autorisation de voirie, de gestion de la viabilité hivernale. Sur ce point, GPSO confirme le constat en indiquant avoir défini les délégations consenties en se référant notamment à la liste des attributions limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT (relatif aux délégations accordées par les conseils municipaux aux maires) « afin de permettre ainsi au conseil de territoire de conserver un vrai pouvoir décisionnel ».

Le bureau se réunit tous les mois. Il comprend deux parties : une délibérative, dans les domaines relevant de ses délégations ; l'autre consultative. Selon GPSO, le conseil de territoire est principalement préparé en commissions et non au bureau.

Le conseil territorial se tient à une fréquence trimestrielle conformément à la loi. Dans la mesure où tous les maires des communes ont préparé le conseil territorial la semaine précédente, les délibérations recueillent aisément la majorité.

## 2.2 La disparition de l'unique office public de l'habitat rattaché à GPSO

Au terme de la loi NOTRe du 7 août 2015 (XII de l'article 59), « le transfert à la métropole du Grand Paris des compétences mentionnées aux b [(Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées)] et d du 2° du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales intervient à la date à laquelle le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement est rendu exécutoire en application du dixième alinéa du V du même article L. 5219-1. Sans préjudice du II dudit article L. 5219-1 et du V de l'article L. 5219-5 du même code, jusqu'à leur transfert à la métropole du Grand Paris, les compétences mentionnées aux b et d du 2° du II de l'article L. 5219-1 dudit code sont exercées :

1° Par l'établissement public territorial dans les mêmes conditions et dans les seuls périmètres correspondant à ceux de chacun des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015 ;

2° Ou par les communes dans les autres cas. » L'EPT GPSO est donc compétent à ce titre en matière de politique du logement.

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 (si l'OPH est en situation financière difficile).

Le territoire de GPSO ne comptait qu'un seul OPH, Seine Ouest Habitat. Créé en 2009, il a regroupé les offices municipaux d'Issy-les-Moulineaux, Meudon et Boulogne-Billancourt. Il était déjà rattaché à la communauté d'agglomération avant la création de l'EPT. Il intervenait depuis 2014 sur Chaville et depuis 2018 sur Vanves. Il gérait environ 7 800 logements.

À la suite de la loi 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 a été fixé à 12 000 logements. Seine Ouest Habitat n'atteignait pas ce seuil.

En 2019, une réflexion a été engagée pour transformer l'OPH. Les élus ont choisi de transférer son patrimoine à une SEM existante, la SEM Arc de Seine, contrôlée majoritairement par la commune d'Issy-les-Moulineaux. Une délibération de juillet 2020 acte deux mouvements qui permettent de répondre aux exigences de la loi ELAN tout en éloignant GPSO du contrôle du logement social. GPSO et les communes se sont ainsi écartés de l'esprit de la loi en « recommunalisant » le logement social. GPSO fait valoir sur ce point que la stratégie retenue, à la suite de la loi « ELAN », a été approuvée par les services de la préfecture et le comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Selon lui, cette stratégie visait à « *se doter d'un outil territorialisé permettant de maximiser les opportunités de développement du logement social* ». La constitution de ce nouvel organisme - la sociétés d'économies mixtes locales (SEML) Seine Ouest Habitat et Patrimoine - permettrait de conserver une logique territoriale en matière de développement de l'offre locative sociale, de maintenir un haut niveau de service pour les locataires, tout en favorisant le développement de programmes de logements sociaux au sein des futures opérations d'aménagement.

La chambre souligne cependant qu'en détenant seulement 2 % du capital (contre 53 % pour Issy-les-Moulineaux, 14 % pour Meudon et 10 % pour Boulogne-Billancourt, notamment), GPSO exerce un contrôle moins important que les communes sur la SEML Seine Ouest Habitat et Patrimoine dont le premier objet<sup>30</sup> est pourtant la construction et la gestion de logements, compétence exclusive de l'EPT, et son second objet, la conduite d'opérations d'aménagement, aussi compétence de l'EPT aux termes du IV de l'article L5219-5 CGCT.

D'abord, le patrimoine de l'OPH a été cédé à la SEM Arc de Seine (SEMADS) qui est devenue la SEM Seine Ouest Patrimoine et Habitat (SOHP) dotée de deux activités : l'une, à titre principal, en tant que bailleur social, l'autre, à titre secondaire, en matière d'aménagement. La SEMADS a quitté son activité initiale d'aménageur pour disposer à compter du 7 mars 2020, d'un agrément au titre de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitat lui permettant de reprendre en gestion par rachat les logements sociaux de l'OPH.

Cette cession de patrimoine a entraîné la dissolution de l'OPH et le calcul d'un « boni de liquidation » estimé à 135 M€ dont 132,4 M€ ont été affectés à la SEMADS pour son activité de logement social et 2,6 M€ à GPSO en tant que collectivité de rattachement. Cette recette exceptionnelle d'investissement n'avait pas encore été perçue par GPSO en janvier 2022.

En contrepartie, GPSO est entré au capital de la nouvelle entité à hauteur de seulement 2 %. La commune d'Issy-les-Moulineaux conserve 53 % du capital aux côtés des autres communes membres de GPSO (45 %). La nouvelle SEM a logé les activités originelles de l'ex-SEMADS dans une SAS filiale, « Seine Ouest aménagement et développement », qui reprend aussi les activités commerciales en pied des logements sociaux.

Enfin, pour atteindre le seuil de 12 000 logements, SOHP a constitué une société anonyme de coopération, « Horizon logement », avec l'OPH mitoyen « Versailles Habitat » (5 084 logements), rattaché à la communauté d'agglomération Versailles Grand Parc.

Le décret portant dissolution et transfert de patrimoine de Seine Ouest Habitat n'a pas été publié.

Enfin, concernant la mixité sociale au sein des quartiers fragilisés, GPSO met en œuvre une politique d'attribution des logements sociaux au travers des travaux partenariaux de la conférence intercommunale du logement qui devraient aboutir à l'approbation d'une convention intercommunale d'attribution (CIA) en 2022.

---

<sup>30</sup> Article 3 des statuts de la SEM SOHP modifiés le 16 décembre 2019.

Selon l'article L. 5219-1 du CGCT, c'est la MGP qui deviendra compétente en matière d'actions en faveur du logement social à compter de l'adoption et de la mise en œuvre du Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. Les établissements publics territoriaux et la Ville de Paris mettront en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (L. 5219-5 I bis CGCT). Dans cette attente, GPSO fait valoir qu'il s'est saisi de sa compétence en la matière en finançant les opérations de production et de réhabilitation des logements sociaux sur le territoire, en garantissant les emprunts des bailleurs sociaux auprès de la Banque des territoires et en participant aux réunions d'élaboration des conventions d'utilité sociale des bailleurs du territoire. Il fait également valoir qu'il s'est investi dans les autres champs de la politique de l'habitat dont la compétence est stabilisée : amélioration du parc privé ne relevant pas de l'intérêt métropolitain ; politique d'attribution des logements sociaux et suivi des objectifs du PLH intercommunal via un annuel observatoire de l'habitat.

En ce qui concerne la SEML SOHP, GPSO fait valoir que l'objet social de la SEML ne relève pas d'une compétence unique que les communes lui auraient intégralement transférée au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT. La chambre constate cependant que, si l'objet de la société est pluriel, sa mission première est bien le logement « *et en particulier* » le logement social (article 3 des statuts de la SEML Seine Ouest Habitat et Patrimoine), la compétence aménagement étant son accessoire pour une meilleure articulation de la politique du logement et de la construction. En tout état de cause, ces deux compétences sont intercommunales et aucune lecture du texte ne saurait conduire à une remunicipalisation de fait des compétences transférées. Au regard du caractère intercommunal des missions principales de la SEML et des difficultés qui pourraient intervenir dans l'évaluation de la valeur nette des actions à céder, la chambre recommande à GPSO et aux communes de planifier dès à présent les modalités de cette cession complémentaire.

**Recommandation performance 2 : S'accorder avec les communes actionnaires de la SEML SOHP sur la montée en capital de l'EPT GPSO.**

D'autres opérateurs de logement social sont présents sur le territoire de GPSO (sociétés anonymes HLM<sup>31</sup> et OPH).

GPSO garantit les emprunts des bailleurs sociaux présents sur son territoire à hauteur de 426,59 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Environ 250 M€ (58 %) concernent Seine Ouest Habitat. Globalement, la dette garantie est assez jeune, contractée surtout à partir de 2015 ce qui peut s'expliquer par le renforcement des obligations légales relatives aux logements sociaux.

Cette dette garantie comporte peu de risque pour GPSO. Son ancien OPH de rattachement, par exemple, est solide financièrement<sup>32</sup>. Son taux de vacance de logements était de 1,78 % en 2019, nettement inférieur à la moyenne nationale (2,9 %) <sup>33</sup>. Près de la moitié des logements font l'objet d'accords de réservation avec l'État, le département et les communes, notamment pour loger leurs agents, ce qui favorise la stabilité des recettes de loyers.

<sup>31</sup> HLM : Habitation à loyer modéré.

<sup>32</sup> Rapport d'activité 2019 de Seine Ouest Habitat.

<sup>33</sup> « Les chiffres du logement social », union sociale pour l'habitat, 2021.

## 2.3 La gestion incomplète des 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. Cet article couvre un large champ, 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 ». Au sens de de l'article L. 300-1, l'aménagement désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des EPCI qui visent à conduire ou autoriser des opérations telles que définies ci-dessus ou à en assurer l'harmonisation.

Les communes ou les EPT ont recours à différentes procédures leur permettant de maîtriser des terrains dans les zones d'aménagement, 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 Zac<sup>34</sup>.

Concrètement, le transfert d'une opération d'aménagement d'une commune vers GPSO 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). Il doit s'accompagner de la reprise des droits et obligations afférents. En cas d'opération confiée par la commune à un aménageur, il y a transfert de la convention d'aménagement. GPSO a fait le choix de joindre les avenants de transfert et les conventions financières et patrimoniales en un seul document, signé par lui, l'aménageur et la commune, ce qui apparaît de bonne pratique.

Par ailleurs, sur le territoire de GPSO, des opérations d'aménagement sont portées par d'autres maîtres d'ouvrage publics. Ainsi, l'opération relative à l'extension de l'hôpital Ambroise Paré est portée par l'assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP). Ces opérations, qui ne sont pas communales, sont exclues du champ du transfert.

La compétence de GPSO 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 de l'opération engagée par la communauté d'agglomération sur la Zac de Chaville, le transfert des opérations sous maîtrise d'ouvrage communale en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et les nouvelles opérations à conduire. 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. GPSO a conclu le transfert des opérations communales très rapidement, au cours du premier semestre de 2018, même si on peut douter de l'exhaustivité des transferts.

GPSO a intégré le capital de la société publique locale d'aménagement, la société publique locale (SPL) Val de Seine (aménageur de l'opération Île Seguin-Rives de Seine). De plus, comme la communauté d'agglomération, il est actionnaire de la Société publique locale d'aménagement Seine Ouest Aménagement.

GPSO a poursuivi et clôt l'opération de la Zac de Chaville au cours de la période contrôlée.

Enfin, GPSO a adopté, en février 2019, une « charte de gouvernance de l'aménagement » dont les dispositions sont cependant sans portée juridique dans leur rédaction actuelle.

<sup>34</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.

### 2.3.1 Le transfert rapide des opérations en cours, identifiées par les communes

Dès la fin 2017, GPSO a sollicité les maires des communes pour leur demander d'identifier les opérations d'aménagement entrant dans le champ du transfert à l'EPT. Neuf opérations ont été recensées, fin 2017, sur trois communes. Huit seulement seront effectivement transférées.

L'annexe n° 3 du rapport présente les principales données des opérations transférées.

**Tableau n° 10 : Opérations d'aménagement communales à transférer à GPSO (décembre 2017)**

Communes	Opérations	Observations
Boulogne-Billancourt	Zac Seguin-Rives de Seine	Budget annexe communal qui sera clos et transfert d'actif et de passif, Zac déléguée à la SPL « Val de Seine Aménagement », avenant de transfert du 31 mai 2018
Issy-les-Moulineaux	Zac Léon Blum Zac Cœur de Ville Zac Multisites-Centre-Ville Zac Corentin Celton Zac Pont d'Issy Zac Forum Seine	Avenants de transferts signés le 24 juillet 2018 avec la SPL « Seine Ouest Aménagement » et la SEM « Aménagement Arc de Seine » (SEMADS) devenue Seine Ouest Habitat et Patrimoine (SHOP) le 1 <sup>er</sup> janvier 2021
Meudon	Zac Meudon sur Seine Zac Secteur Rodin	Zac Secteur Rodin retirée par délibération du 5 avril 2018 Avenant de transfert signé avec la SEMADS (SHOP) le 11 juillet 2018

Source : GPSO

Selon GPSO, l'opération « Zac Secteur Rodin » a été retirée, début 2018, à la suite « d'une analyse détaillée de ses éléments constitutifs, qui démontrait que les critères imposés par la loi et la jurisprudence n'étaient pas réunis (absence de décision relative à la création et à la réalisation d'une opération d'aménagement, absence de bilan prévisionnel, absence de programme significatif de travaux d'aménagement et d'équipements publics à réaliser sur le secteur) ».

La chambre a déjà eu l'occasion de mentionner qu'elle ne partageait pas cette analyse dans le cadre du récent contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Meudon<sup>35</sup>. Dans la convention de portage foncier signée avec l'établissement public foncier des Hauts-de-Seine en 2008, l'opération est qualifiée de « programme d'aménagement » qui « mérite un traitement urbanistique d'ensemble adapté à sa situation exceptionnelle ». Le recours à un aménageur extérieur par la suite est explicitement envisagé. Les acquisitions foncières peuvent se réaliser par voie amiable, de préemption ou d'expropriation.

Selon l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, les opérations d'aménagement peuvent avoir pour objet de « sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ». La définition législative des actions et opérations d'aménagement a été complétée par une définition jurisprudentielle prenant en compte leur contenu et leur consistance. Le contenu de l'opération doit révéler une volonté d'aménagement, c'est-à-dire « un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire »<sup>36</sup>. Le secteur Rodin est un ensemble urbanisable au PLU de Meudon<sup>37</sup>, à l'exception de la parcelle du Musée Rodin. Depuis 1986, le site des carrières de craie souterraine, sous les parcelles urbanisables constitue un site classé<sup>38</sup>. En ce sens, une opération d'aménagement sur ce secteur rentre dans les critères de l'article L. 300-1, à partir du stade des études.

Le transfert de l'opération à l'EPT est donc justifié et doit être mis en œuvre.

<sup>35</sup> Rapport « commune de Meudon – exercices 2014 et suivants », mars 2021, p. 80.

<sup>36</sup> CE 28 juillet 1993, n° 124099, Chamonix-Mont-Blanc.

<sup>37</sup> Zone UDb, PLU de Meudon, 2010.

<sup>38</sup> Décret du 7 mars 1986 portant classement parmi les sites scientifiques et artistiques (département des Hauts-de-Seine), paru au JO du 14 mars 1986 (p. 4001).

### 2.3.2 Des actes de transfert substituant GPSO aux communes

Les sept opérations transférées d'Issy-les-Moulineaux et Meudon ont conduit à des avenants de transfert tripartites entre la commune, GPSO et l'aménageur. Elles ont été signées en juillet 2018, après délibération du conseil territorial du 15 février 2018. Pour Issy-les-Moulineaux, des avenants entre la commune et l'aménageur ont parfois été signés, dans les derniers jours de décembre 2017, pour modifier la répartition du solde afin de le laisser dans les mains de l'opérateur (à la perte comme en solde positif).

Ces conventions sont toutes rédigées de la même manière. GPSO se substitue dans tous les droits et obligations des communes concernant les traités de concession. De ce fait, les communes ne peuvent plus intervenir dans les décisions relatives à l'exécution de la convention. De même, elles ne peuvent plus participer aux équipements publics qui viendraient à être construits ou livrés. Enfin, GPSO est seul responsable ou bénéficiaire du solde des opérations.

Pour gérer ces Zac, il a fait le choix de créer un budget annexe par commune en conformité avec l'instruction comptable M14.

Pour l'opération « Seguin-Rives de Seine », Boulogne-Billancourt et GPSO ont procédé en deux temps, dans une même délibération. L'opération, bien que confiée à un aménageur, était gérée par un budget annexe de la commune. D'abord, la commune et GPSO ont organisé la répartition de ce qui restait de compétence communale et de ce qui relevait du territoire, en termes patrimoniaux et financiers. GPSO a ainsi repris un actif (terrains, immobilisations financières) et un passif (emprunts, fonds propres) à la commune. Ces éléments se retrouvent dans le compte de gestion et les documents budgétaires relatifs au budget annexe « aménagement Boulogne-Billancourt ». Ensuite, GPSO a autorisé son président à signer tous les avenants de transfert des contrats afférents à ce patrimoine, en plus de l'avenant de transfert de la concession, délibéré en février 2018.

En conséquence, sur cette opération, GPSO finance le budget annexe, à partir d'une subvention d'équilibre, pour régler notamment les annuités d'emprunt. Dans la mesure où le budget annexe est en M14, on peut admettre qu'il puisse appeler une participation de la commune de Boulogne-Billancourt au titre du FCCT. Néanmoins, cette participation ne peut que transiter par la section de fonctionnement. Comme il sera vu plus loin, Boulogne-Billancourt finance GPSO par un fonds de concours en investissement irrégulier.

### 2.3.3 Une « charte de gouvernance de l'aménagement » non contraignante

Les actes juridiques de transfert des opérations d'aménagement ne sont pas dans l'esprit de la délibération du 21 décembre 2017 portant transfert de la compétence, repris dans un texte récent, adopté en 2019, dénommé « charte de gouvernance de l'aménagement ». Cette « charte »<sup>39</sup> reprend les principes qui doivent guider les relations entre l'EPT et les communes, sur une compétence sensible que les maires abandonnent avec difficulté. Elle distingue les opérations déjà reprises et les opérations futures. Toutefois, son contenu est sans portée juridique.

Pour les opérations reprises, les actes signés avec les communes et les aménageurs substituent GPSO aux communes dans tous leurs droits et obligations. Ainsi, dans l'article 1.3, il n'est plus possible que « le résultat en fin d'opération [revienne] aux communes ou aux concessionnaires si le traité de concession le prévoit comme tel, tant en boni qu'en comblement de déficit ». GPSO est le seul responsable du solde de l'opération et l'éventuel bénéficiaire du boni. Pour le restituer aux communes, il devrait minorer le FCCT appelé à la commune concernée. Cette situation n'est pas conforme à la volonté du législateur de territorialiser la politique d'aménagement.

<sup>39</sup> Délibération du conseil de territoire n° C2019/02/19 du 14 février 2019.

Néanmoins, selon les CRACL<sup>40</sup> 2019, les Zac transférées ne devraient pas apporter de solde à répartir entre GPSO et les aménageurs qui doivent réaliser, à leurs frais, des équipements publics venant grever le résultat des opérations. Pour la Zac « Pont d'Issy », par exemple, l'aménageur a réalisé une crèche (2,5 M€ HT), participe à la construction du réseau de collecte pneumatique des déchets (4,5 M€) ainsi qu'à des aménagements de voirie (26,2 M€). Enfin, pour la Zac « Corentin Celton », un boni anticipé a été versé à la commune d'Issy-les-Moulineaux (6,14 M€ HT) en 2016, avant le transfert de la compétence.

Quelques opérations futures sont envisagées selon l'Institut Paris Région. Elles concernent surtout Meudon, dont la Colline Rodin. Pour chacune de ces opérations à venir, la « charte » de 2019 prévoit qu'une convention d'objectifs et de moyens sera établie entre la commune concernée, GPSO et le concessionnaire de l'opération, annexée au traité de concession. Elle précise le contenu-type de ces conventions, dont les modalités de participations financières de GPSO et de la commune à la réalisation de l'opération. La commune ne peut intervenir que sur des équipements de sa compétence. Les éventuels bonis de liquidation reviennent intégralement à GPSO.

**Tableau n° 11 : Opérations d'aménagement à l'étude sur le territoire de GPSO**

Commune	Intitulé	Surface	Destination
Meudon	Terrain ONERA	15,9 ha	Habitat, suite départ annoncé de l'office national d'études et de recherche aérospatiale à Saclay
Meudon	Colline Rodin	5,9 ha	Économie et habitat

Source : Institut Paris Région, projets d'aménagements en Île-de-France, opendata, février 2021

GPSO indique que, bien qu'elle n'ait pas de portée juridique contraignante, la charte de gouvernance a valeur d'engagement réciproque avec les communes. Elle aurait ainsi facilité le transfert de compétence entre les communes et GPSO en assurant la continuité des opérations d'aménagement et leur sécurisation juridique. Cette charte aurait également constitué une étape préalable à la mise en place de conventions d'objectifs et de moyens appelées à être annexées aux traités de concession.

### 2.3.4 L'achèvement de la Zac de Chaville, unique opération déjà intercommunale

Cette Zac avait été engagée par la commune de Chaville en 2006. Restée depuis lors au stade de la déclaration d'utilité publique, elle a été reprise fin 2009 par la communauté d'agglomération « Arc de Seine » qui l'a déclarée d'intérêt communautaire. Elle a été transmise en 2010 à la communauté d'agglomération GPSO. Une concession d'aménagement a été confiée en avril 2010 à la SPL « Seine Ouest Aménagement ». Le programme de la Zac comprenait des 423 logements, sociaux et en accession à la propriété, quelques commerces, une pépinière d'entreprises et deux équipements publics (une Maison des Jeunes et de la Culture, une maison des associations). L'opération est devenue de droit territoriale la création de l'EPT GPSO en 2016.

Le conseil territorial a prononcé la clôture de la Zac par une délibération du 26 juin 2019. Il a aussi approuvé le résultat de clôture et acté la répartition du boni de clôture. Le bilan financier global était positif de 3,38 M€ à la fin 2018. Il aurait pu être supérieur si, en 2011, au motif de la crise immobilière, la SPL n'avait pas baissé le prix de terrains vendus à trois promoteurs, pour un montant de 5,85 M€.

Ce boni a été réparti en deux fois : d'abord par anticipation en 2017, puis pour le complément, en 2019. Le traité de concession prévoyait une répartition entre la commune (55 %), GPSO (30 %) et l'aménageur (15 %). Cette répartition était favorable à la commune qui n'a pas été maître d'ouvrage. Chaville a bénéficié d'un apport financier de 1,86 M€ sur les exercices 2017 et 2019. Cette somme, ajoutée aux cessions foncières faites à l'aménageur (4,10 M€) a atténué considérablement le coût de la construction des équipements publics à sa charge (Maison des jeunes et de la culture, pour 7,3 M€ HT).

<sup>40</sup> CRACL : Comptes rendus annuels d'activité à la collectivité locale.

### 2.3.5 La participation insuffisante au capital de deux SPL d'aménagement

GPSO a identifié, dès 2017, que la prise de la compétence « aménagement » se traduirait par une nécessaire prise de participation au sein du capital de SEM ou SPL avec cet objet social, en lieu et place des communes, pour les deux-tiers de leurs participations au capital<sup>41</sup>. Depuis 2009, GPSO est actionnaire de la SPL d'aménagement « Seine Ouest Aménagement ». En 2017, il a reconnu devoir entrer au capital de la SPL Val de Seine. Les participations actuelles de GPSO à la SPL « Seine Ouest Aménagement » et à la SPL « Val de Seine Aménagement » sont cependant insuffisantes, GPSO étant un actionnaire minoritaire.

#### - Le cas de la SPL « Val de Seine Aménagement »

La SPL « Val de Seine Aménagement » est titulaire de la concession de la Zac « Seguin-Rives de Seine » à Boulogne-Billancourt. Or, les SPL/A ne peuvent intervenir que pour le compte de leurs actionnaires. Aussi, avec le transfert de la concession, GPSO a acquis des actions de cette SPL, par délibération du 6 décembre 2017, avant le transfert de la compétence « aménagement ». La part de GPSO dans le capital est minoritaire, provenant du retrait de la commune de Sèvres qui a cédé ses 500 parts (30 €/part), soit 1,33 % du capital à GPSO. La commune de Boulogne-Billancourt n'a cédé aucune de ses parts et reste l'actionnaire majoritaire de la SPL avec 83 % du capital.

La SPL a pour objet social principal « la conduite et le développement d'actions et d'opérations d'aménagement et de construction » et « à cet effet, les actionnaires pourront, dans le cadre de leurs compétences, lui confier toute opération ou action d'aménagement entrant dans le cadre de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ». À titre accessoire, la SPL « pourra également, [...], en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, réaliser des opérations de construction ou de réhabilitation, [...] tels que groupes scolaires, équipements sportifs, locaux administratifs ».

Étant donné sa compétence en matière d'aménagement, il conviendrait donc que GPSO devienne l'actionnaire majoritaire de cette SPL, ce qui revient à acquérir 18 243 parts auprès de la commune de Boulogne-Billancourt sur la base de 30 € par part, soit un investissement de 0,55 M€.

GPSO fait valoir ici que, bien que n'étant qu'un actionnaire très minoritaire, il exerce un contrôle conjoint avec les collectivités membres, analogue à celui qu'il a sur ses propres services. La chambre souligne cependant que la notion de contrôle analogue est liée à l'exercice effectif d'une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. La chambre appelle donc la commune à la vigilance sur ce point au regard de l'activité réelle de la société.

#### - Le cas de la Société Publique Locale d'Aménagement « Seine Ouest Aménagement »

GPSO détient 11,62 % du capital de cette SPL d'aménagement régie par l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme. Elle a pour objet « de procéder à tous actes nécessaires à la réalisation d'opérations d'aménagement telles qu'elles sont définies par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ». À titre complémentaire, elle « pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales, mobilières et immobilières pouvant se rattacher » à son objet social. Ce dernier a été modifié par une assemblée générale extraordinaire, le 25 mars 2020, pour introduire « l'exploitation du stationnement public ». Pour autant, l'article sur l'objet maintient que cette exploitation découle d'une opération d'aménagement. GPSO étant compétent sur le stationnement de surface et en ouvrages, l'objet social est cantonné à son champ de compétence.

<sup>41</sup> Article L. 1521-1 du CGCT, alinéa 2 : « La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale ou que la loi attribue à la métropole de Lyon peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la métropole de Lyon plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences. »

Dans une SPL de cette nature, l'une des collectivités actionnaires doit détenir plus de la moitié du capital. Au cas de Seine Ouest Aménagement, la commune d'Issy-les-Moulineaux détient 51,08 % du capital bien que l'objet principal de la SPL soit l'aménagement, une compétence transférée à GPSO. Cette répartition, sans être irrégulière, n'apparaît ainsi ni optimale ni conforme à l'esprit des textes.

### **2.3.6 Conclusion sur la compétence « aménagement »**

GPSO exerce formellement la compétence « aménagement » depuis 2018. Seulement huit opérations ont été transférées par les communes, qui veulent conserver l'exercice de cette compétence stratégique pour leur développement. La « charte de gouvernance de l'aménagement » adoptée en 2019 et le recours de GPSO à des budgets annexes d'aménagement par commune, abondés directement par elles, ne concourent pas à une réelle mutualisation de cette politique publique à l'échelle du territoire.

De même, la participation minoritaire de GPSO au capital des SPL d'aménagement de son territoire apparaît peu favorable à l'exercice réel et entier de la compétence « aménagement ».

## **3 LA CONTINUITÉ DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE**

L'organisation de GPSO n'a pas été bousculée par son passage de communauté d'agglomération à EPT. Les transferts de compétences ont cependant emporté des ajustements dans les effectifs, surtout ceux mis à disposition. Les mises à disposition croisées de personnel constituent une singularité de GPSO comme l'avait déjà souligné le précédent rapport de la chambre. Présentées par GPSO comme des mutualisations engendrant des économies, elles sont surtout des dispositifs favorables aux communes, s'agissant notamment des compétences stratégiques de GPSO (urbanisme, aménagement, stationnement).

### **3.1 L'organisation administrative**

L'administration de GPSO est organisée de manière classique avec une direction générale des services composée d'un directeur général encadrant quatre directions générales adjointes, dont une « direction générale des services techniques ». Il existe une « DGA ressources », fonctionnelle et trois DGA « opérationnelles », gérant les compétences de GPSO. Les DGA « culture et sports » (conservatoires) et « services techniques » (propreté, voirie) regroupent près de trois-quarts des effectifs de GPSO.

L'organigramme fait aussi apparaître des associations « satellites » ayant des liens de partenariat avec la DGA Aménagement et développement durable. Certains agents y sont mis à disposition par GPSO (3,8 ETP<sup>42</sup> pour ALEC<sup>43</sup> et SOEE<sup>44</sup>).

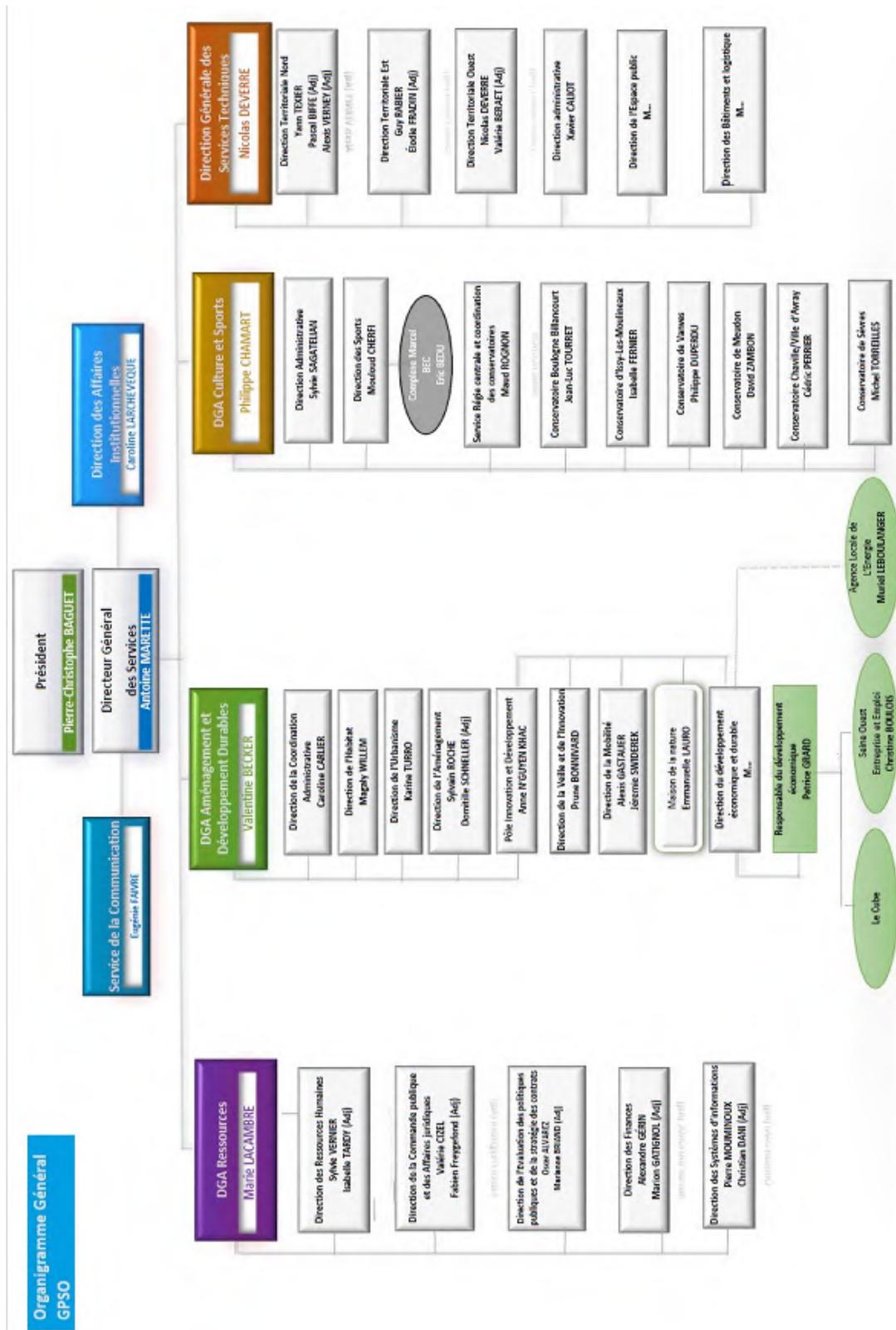
---

<sup>42</sup> ETP : Équivalent temps plein.

<sup>43</sup> ALEC : Agence locale de l'énergie et du climat.

<sup>44</sup> SOEE : Seine Ouest Entreprise et Emploi.

Schéma n° 3 : **Organigramme** de GPSO



Source : EPT GPSO, janvier 2021

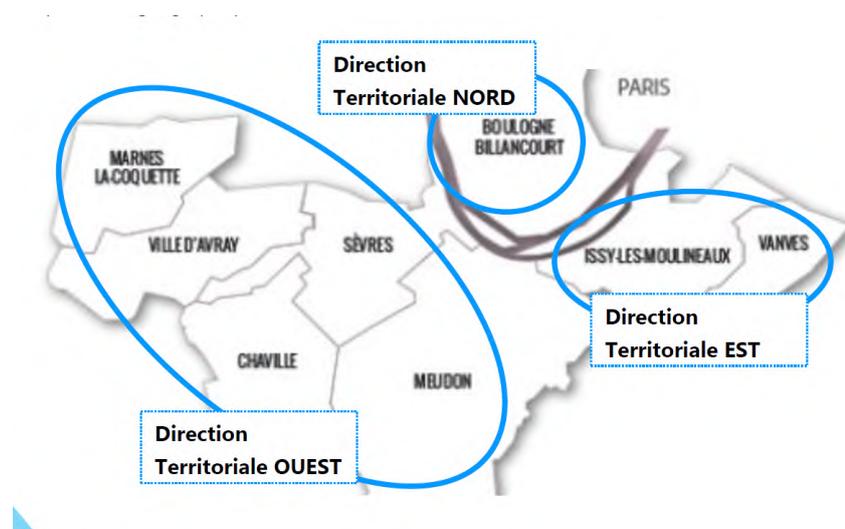
**Tableau n° 12 : Répartition des effectifs de GPSO par filière**

Secteur	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution (en %)
Emplois fonctionnels	5	5	5	5	5	0
Collaborateur	1	1	2	0	0	- 100
Administratif	171,31	169,01	178,71	168,71	198,90	+ 16,10
Technique	433,17	418,27	409	407,8	419,20	- 3,22
Culturel	250,3	247,19	246,35	210,23	205,35	- 17,95
Police				1	4	
Emplois non cités	1,21	1,21	1,07	1,07	0,30	- 75
Total	861,99	841,68	842,13	793,81	827,75	- 3,97
dont Non Titulaires	100,36	100,84	106,3	97,95	101,9	+ 1

Source : comptes administratifs et BP 2021

Sur la période, les effectifs (équivalent temps plein travaillé - ETPT) pourvus sont en régression tandis que les emplois budgétaires présentent une certaine stabilité.

Les directions « territoriales » des services techniques sont organisées par « bassin de communes » (sauf pour Boulogne-Billancourt, qui recouvre la direction « Nord »). Elles sont également mises à disposition des communes. La répartition géographique fait que le nombre d'habitant concerné est sensiblement égal pour chaque direction. En termes de services rendus, la direction « Ouest » recouvre les communes les plus dotées en espaces verts.

**Schéma n° 4 : Périmètre d'intervention des directions territoriales de la DGST**

Source : GPSO

### 3.2 Des mutualisations étendues et diversifiées en apparence

La communauté d'agglomération GPSO avait adopté depuis sa création une organisation spécifique ayant pour objectif l'optimisation de la gestion des compétences, une meilleure maîtrise des effectifs et des dépenses de fonctionnement. Pour cela, elle a développé différentes formes de mutualisation, qui ont perduré au sein de l'EPT, entre GPSO et les communes-membres. Un premier rapport de mutualisation du conseil communautaire, daté de 2015, présente le dispositif retenu. Ces rapports sont examinés tous les deux ans par l'organe délibérant. Le dernier date du 18 décembre 2019.

### 3.2.1 Des mises à disposition de agents plus ascendantes que descendantes

Les mutualisations donnent lieu, au sein de GPSO, à des mises à disposition (à travers des services ou à titre individuel) ainsi qu'à la création de services communs. De plus, des groupements de commandes ainsi que des « partenariats » ont été mis en œuvre entre GPSO et les communes. L'ensemble du dispositif dénote une certaine volonté de montrer que des actions communes sont mises en œuvre. Néanmoins, un examen approfondi de ces mutualisations tend à montrer que GPSO est dépendant des communes, notamment pour le stationnement et l'urbanisme.

L'annexe 4 présente l'état des mises à disposition entre GPSO et les communes. GPSO considère que les mutualisations sont importantes en considérant que 39 % de ses agents sont « mutualisés » avec les communes. La réalité paraît plus nuancée à partir de l'étude, en équivalent temps plein, des mises à disposition de GPSO vers les communes et des communes vers GPSO, par compétence concernée.

**Tableau n° 13 : Mises à disposition entre GPSO et les communes par compétence**

Mises à disposition d'agents Compétence concernée	de GPSO aux communes		des communes à GPSO	
	en agents	en ETP	en agents	en ETP
Services techniques voirie, propreté	339	23,45		
Patrimoine arboré	7	1,22		
Prévention de la délinquance			5,00	0,81
Stationnement			72,00	49,00
Urbanisme			4,00	0,75
Aménagement	1	1		
Culture et sports			2,00	1,55
Services supports (SIG, commande publique)	16	8,16		
<b>TOTAL</b>	<b>363</b>	<b>33,83</b>	<b>83,00</b>	<b>52,11</b>

Source : CRC, d'après rapport de mutualisation GPSO (déc. 2019)

En termes de temps de travail, 33,83 ETP sont mutualisés au sein de GPSO, soit 4 % environ de son effectif, alors que 52,11 agents des communes travaillent pour GPSO, représentant 6 % de son effectif.

Les agents mis à disposition par GPSO et ceux des services communs avec les communes (système d'information géographique - SIG, commande publique) sont refacturés aux communes. Ces refacturations représentent 4 % de la masse salariale de GPSO. Elles concernent non seulement les deux principales communes de GPSO (Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux) mais aussi Sèvres et Chaville. Pour ces deux communes, il existe un apport de GPSO en termes de recherche d'optimisation des coûts.

Les services « espaces verts » représentent la part essentielle des refacturations (68 %), suivies par ceux chargés de la commande publique (20 %) et, dans une moindre mesure, de la voirie (6 %) et, à parts égales (3 %), de l'espace public et du SIG.

GPSO bénéficie surtout d'un apport de personnel des communes, concentré sur le stationnement. En matière d'urbanisme, la planification et l'évolution des documents d'urbanisme relèvent de GPSO tandis que les communes gardent l'instruction et la délivrance des autorisations en la matière. À ce titre, des conventions de mise à disposition des agents communaux sont conclues pour assurer une coopération entre les communes et GPSO.

**Tableau n° 14 : Refacturation de agents de GPSO aux communes-membres**

Villes	En euros	2016	2017	2018	2019	2016/2019 (en %)
<b>Boulogne</b>	Espaces verts et voirie	<b>338 036</b>	<b>383 665</b>	<b>377 330</b>	<b>373 493</b>	+ 10
	Commande publique	47 315	42 772	52 652	55 958	+ 18
<b>Chaville</b>	Espaces verts	89 567	74 920	76 976	75 546	- 16
	SIG	0	0	0	10 810	
	<b>Total</b>	<b>136 882</b>	<b>117 692</b>	<b>129 628</b>	<b>142 314</b>	
	Espaces verts	351 058	329 168	324 360	323 820	- 8
	Commande publique	240 487	216 161	266 091	282 798	+ 18
<b>Issy-les-Moulineaux</b>	SIG	49 153	43 494	36 455	34 591	- 30
	Refacturations diverses	38 652	39 700	39 925	0	
	<b>Total</b>	<b>679 350</b>	<b>628 523</b>	<b>666 831</b>	<b>641 209</b>	- 6
	Espaces verts	228 780	277 126	284 217	279 103	+ 22
<b>Sèvres</b>	SIG	30 020	8 385	6 835	6 486	- 78
	<b>Total</b>	<b>258 800</b>	<b>285 511</b>	<b>291 052</b>	<b>285 589</b>	+ 10
<b>Vanves</b>	Espaces verts	125 963	135 418	133 920	133 514	+ 6
<b>Marnes-la-Coquette</b>	Espace public	47 638	47 250	51 019	52 050	+ 9
<b>Meudon</b>	Voirie	0	50 000	50 000	20 000	
	Espaces verts	0	21 494	52 165	51 229	
<b>Ville d'Avray</b>	Actions vers personnes en difficulté	0	0	0	9 921	
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>21 494</b>	<b>52 165</b>	<b>61 150</b>	
<b>Total refacturations villes</b>		<b>1 586 669</b>	<b>1 669 553</b>	<b>1 751 945</b>	<b>1 709 319</b>	<b>+ 8</b>

Source : rapport CA 2019

### 3.2.2 Le cas des agents affectés au stationnement sur la voie publique

La CA GPSO était compétente en matière de création, d'aménagement et de gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire et en matière de gestion du stationnement sur voie. Cette compétence est exercée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 par l'EPT GPSO, qui s'est substituée à la CA.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 a organisé la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant dont les collectivités ont la pleine maîtrise à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Par délibération du 5 octobre 2017, le conseil de territoire de GPSO a approuvé la modification statutaire nécessaire à la mise en œuvre de la réforme du stationnement payant sur voirie et de sa compétence pour l'organisation de la mobilité, et fixé le montant du forfait post-stationnement.

Le choix du mode de gestion relève de la décision de la collectivité ou de l'EPCI compétent en matière de stationnement. Les collectivités ou EPCI ont la possibilité de traiter en régie l'intégralité des missions afférentes à la gestion du stationnement. Elles peuvent aussi décider de recourir à un tiers contractant pour assurer tout ou partie des missions. Par une délibération du 21 décembre 2017, le conseil de territoire a ainsi approuvé des conventions pour la gestion du contrôle et du contentieux du stationnement payant sur voirie avec les communes de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux sur leurs territoires.

À la lecture des conventions produites par GPSO, celle-ci apparaissent surtout comme des conventions de gestion et non de mise à disposition<sup>45</sup>. Elles prévoient cependant la mise à disposition d'agents de surveillance de la voie publique (ASVP), affectés partiellement à d'autres tâches non transférées. La nature de ces conventions est ambiguë.

<sup>45</sup> « L'EPT GPSO confie à la commune, qui l'accepte, la gestion sur le territoire de la Commune des missions relatives au contrôle du stationnement payant, à l'établissement des avis de paiement des forfaits de post-stationnement (FPS), et à la gestion des contestations ».

Selon les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier, ce qui est le cas en l'espèce selon l'EPT. Ces agents sont, de plein droit et sans limitation de durée, mis à disposition du président de l'EPCI et placés sous son autorité fonctionnelle à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale<sup>46</sup>.

L'article VIII des conventions précitées prévoit que « *la Commune met à disposition de l'EPT GPSO (...) les moyens humains* » nécessaire. GPSO a précisé dans sa réponse aux observations de la chambre que les agents mis à disposition par les deux communes citées sont « *sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPT pour leurs fonctions relatives au stationnement* ». Or, cela ne ressort pas des conventions annexées à la délibération citée. Selon l'article IX, « *les agents sont placés sous l'autorité du maire. Leur gestion relève exclusivement de la Commune* ». Rien ne garantit ainsi qu'une autorité fonctionnelle réelle soit exercée par le président de GPSO et qu'on puisse parler ici de véritables mises à disposition ascendantes.

La nature de ces conventions gagnerait ainsi à être précisées. Il s'agit soit de conventions de gestion et les agents requis peuvent alors rester communaux, soit de mises à disposition, comme l'indique l'EPT, et le président de l'EPT exerce alors sur les agents concernés une autorité fonctionnelle qui devrait être précisée par le texte conventionnel.

**Recommandation régularité 1 : Garantir l'autorité fonctionnelle du président de GPSO sur les agents mis à disposition par les communes.**

### 3.2.3 Les autres formes de coopération entre GPSO et les communes

GPSO a mis en place d'autres formes de coopération avec ses communes membres et leurs établissements publics rattachés : des groupements de commande et des « partenariats ».

#### - Les groupements de commandes

GPSO a constitué des groupements de commande pour la passation de marchés publics, avec l'objectif de réduction de coûts et d'économies d'échelles. Certains de ces groupements avaient été mis en place pas l'ancienne communauté d'agglomération. Des conventions, signées par les parties intéressées, définissent les règles de fonctionnement du groupement.

Les groupements concernent des prestations de transports scolaires, des produits pour les espaces verts, des fournitures de bureau, les diagnostics phytosanitaires, les prestations de prélèvements et analyses physico-chimiques, le portail « Open data » des sites internet, la gestion dématérialisée des marchés publics.

<sup>46</sup> L'EPT indique que le ratio des mises à disposition ascendantes par rapport à l'effectif 2019 GPSO s'élève en équivalent temps plein :

- Avec ASVP = 59,55 ETP MAD / 793,81 ETP GPSO = 7,5 %
- Sans ASVP = 10,55 ETP MAD / 793,81 ETP GPSO = 1,33 %

Les ratios des mises à disposition descendantes (de GPSO vers les villes) seraient en ETP : 38,28 ETP MAD des villes / 793,81 ETP GPSO \* 100 = 4,82 %

### - Les « conventions de partenariats » au bénéfice des communes

Elles concernent des « délégations de maîtrise d'ouvrage » de communes vers GPSO dans des espaces ou bâtiments communaux ainsi que la « délégation du droit de préemption urbain » dont GPSO bénéficie normalement avec la compétence « urbanisme ». Certains maires continuent cependant d'exercer ce droit de préemption au titre de la délégation reçue de GPSO (délibération du 3 mars 2017) sur des zones définies, en application de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme.

Enfin, pour la gestion des risques, GPSO a élaboré en 2018 un dispositif en collaboration avec les communes, afin d'organiser et mettre en œuvre des actions coordonnées face à des risques majeurs, notamment les équipes et les moyens.

### 3.3 La durée annuelle du travail régulière

Le temps de travail des agents de GPSO a été déterminé par une délibération datant de l'ancienne communauté d'agglomération et n'a pas été modifiée. La durée annuelle légale de 1 607 heures s'applique aux agents non soumis à des sujétions particulières et une durée de 1 545 heures pour certains postes spécifiques. Par ailleurs, des jours de RTT<sup>47</sup> sont octroyés dans le cadre des rythmes de travail définis, en compensation des heures effectuées au-delà d'une durée hebdomadaire de 35 heures. Le précédent contrôle avait établi la régularité du temps de travail.

GPSO a, par ailleurs, mis en œuvre des règles de gestion en matière de télétravail au sein des services du territoire (CT du 26 juin 2018 et 26 juin 2019), par une « Charte de télétravail ». Ce schéma a été actualisé dans le cadre de la crise sanitaire par délibération du 10 juillet 2020. L'accès au télétravail a été généralisé sous réserve de la continuité du service.

### 3.4 Des dépenses de personnel contenues

#### 3.4.1 Évolution des dépenses de personnel

Sur la période examinée, les dépenses de personnel sont stables et maîtrisées. Les agents non titulaires prennent une place plus importante. Il y a très peu d'emplois aidés depuis 2020 (cf. atténuations de charges).

Les charges de personnel représentent en moyenne 25 % des produits de gestion, en incluant les coûts des agents mutualisés entre les communes et GPSO, en baisse depuis 2016.

GPSO s'est attaché à contenir ses dépenses de personnel par une réduction régulière de ses effectifs et de nouvelles organisations de ses services. Ainsi, la filière culturelle a été rationalisée par la réorganisation du réseau des conservatoires (fusions ou rapprochements en binômes, comme entre ceux de Chaville et Ville d'Avray). Au cours de la période sous revue, les effectifs d'agents titulaires ont été réduits de 5 %, soit 35 agents et une économie d'environ 2 M€ par an.

---

<sup>47</sup> RTT : Réduction du temps de travail.

Tableau n° 15 : Les dépenses de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (en %)
Rémunération principale	18 605 346	18 687 668	18 729 197	18 412 891	18 216 743	18 214 554	- 0,4
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	6 683 266	6 401 348	6 794 433	6 804 349	6 917 237	6 878 383	0,6
+ Autres indemnités	1 137 579	1 066 934	1 055 480	1 050 771	1 030 988	998 241	- 2,6
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>26 426 191</b>	<b>26 155 950</b>	<b>26 579 110</b>	<b>26 268 010</b>	<b>26 164 968</b>	<b>26 091 178</b>	<b>- 0,3</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	89,6	88,4	88,1	87,7	86,7	84,3	
Rémunérations et indemnités (dont HS)	3 053 049	3 438 535	3 576 214	3 692 237	3 960 151	4 772 142	9,3
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>3 053 049</b>	<b>3 438 535</b>	<b>3 576 214</b>	<b>3 692 237</b>	<b>3 960 151</b>	<b>4 772 142</b>	<b>9,3</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	10,4	11,6	11,9	12,3	13,1	15,4	
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>1 773</b>	<b>6 965</b>	<b>0</b>	<b>4 887</b>	<b>47 293</b>	<b>86 339</b>	<b>117,5</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>29 481 013</b>	<b>29 601 450</b>	<b>30 155 324</b>	<b>29 965 134</b>	<b>30 172 412</b>	<b>30 949 659</b>	<b>1,0</b>
- Atténuations de charges	178 873	158 353	127 472	95 584	30 974	262 800	8,0
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>29 302 140</b>	<b>29 443 097</b>	<b>30 027 852</b>	<b>29 869 550</b>	<b>30 141 438</b>	<b>30 686 860</b>	<b>0,9</b>
+ Charges sociales	10 936 769	11 037 848	10 623 418	10 607 327	10 903 418	10 687 096	- 0,5
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 085 642	1 210 909	1 127 270	1 129 289	1 077 925	1 139 870	1,0
+ Autres charges de personnel	118 644	119 846	113 907	113 258	95 104	144 634	4,0
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>41 443 195</b>	<b>41 811 701</b>	<b>41 892 447</b>	<b>41 719 423</b>	<b>42 217 885</b>	<b>42 658 460</b>	<b>0,6</b>
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	26,4	26,4	25,4	25,4	25,8	25,1	
+ Charges de personnel externe	2 948 355	3 019 843	2 268 027	2 239 230	2 154 014	2 196 231	- 5,7
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>44 391 550</b>	<b>44 831 544</b>	<b>44 160 474</b>	<b>43 958 653</b>	<b>44 371 900</b>	<b>44 854 691</b>	<b>0,2</b>
- Remboursement de personnel mis à disposition	2 075 196	2 164 225	2 243 474	2 088 784	1 968 630	2 088 069	0,1
<b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</b>	<b>42 316 354</b>	<b>42 667 319</b>	<b>41 917 001</b>	<b>41 869 869</b>	<b>42 403 270</b>	<b>42 766 622</b>	<b>0,2</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	26,2	26,4	24,2	24,3	25,8	24,9	

Source : Comptes de gestion

Toutefois, cette économie a été plus que compensée par la revalorisation du régime indemnitaire, notamment des titulaires dans le cadre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), ainsi que par l'effet du glissement vieillesse-technicité (GVT) et la mise en œuvre du parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR). Le coût moyen par agent a ainsi augmenté de 9 % en moyenne.

Tableau n° 16 : Coût par agent pour l'EPT (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution (en %)
Charges de personnel interne (en €)	41 443 195	41 811 701	41 892 447	41 719 423	42 217 885	2
Effectif (en ETPT)	861,99	841,68	842,13	793,81	806,28	- 6
Coût par agent (en €)	48 079	49 676	49 746	52 556	52 361	9

Source : Anafi, comptes administratifs

### 3.4.2 Un régime indemnitaire harmonisé et revalorisé

Une délibération du 29 juin 2016 instaure le Rifseep pour les administrateurs, les attachés territoriaux, les rédacteurs territoriaux, les adjoints administratifs territoriaux et les techniciens territoriaux, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016. Le Rifseep se compose de deux parties cumulables : une part fixe, l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement, et une part variable, le complément indemnitaire (CIA), versé annuellement. L'instauration de ces deux parts est obligatoire. Le régime indemnitaire est réexaminé en cas de changement de fonction ou de promotion, ou au moins tous les quatre ans. Des groupes ont été définis par cadre d'emplois, avec précision du pourcentage des plafonds annuels retenus au sein de chaque groupe pour l'IFSE et le CIA.

L'IFSE est fondée sur le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans les fonctions occupées. Elle est basée sur l'appartenance à un groupe de fonctions par cadre d'emplois : chaque emploi ou cadre d'emplois est réparti entre différents groupes de fonctions au vu de critères professionnels tenant compte : des fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; de la technicité, l'expertise, l'expérience ou la qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; des sujétions particulières ou du degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

Le CIA est lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir dont l'appréciation repose sur l'entretien professionnel. Il doit être instauré même si son versement est facultatif.

Une délibération du conseil territorial de GPSO du 19 décembre 2018 élargit la liste des cadres d'emplois concernés par le Rifseep à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Depuis, un même régime indemnitaire s'applique aux cadres d'emplois des administrateurs, attachés, rédacteurs, adjoints administratifs, adjoints techniques, agents de maîtrise et techniciens.

La dernière délibération en la matière date du 10 février 2021 avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2021. Elle prend en compte notamment les cadres d'emploi récemment inclus dans le Rifseep par les textes et s'inscrit dans une démarche plus globale de refonte du régime indemnitaire, à la suite d'une réflexion menée fin novembre 2020.

Il en résulte une répartition plus fine des postes au sein des groupes de fonctions à travers la définition d'indicateurs propres à chaque critère professionnel. GPSO a retenu quatre groupes de fonctions pour la catégorie A, trois pour la catégorie B et deux pour la catégorie C.

L'IFSE a été actualisée. Elle est comprise dans une fourchette indemnitaire définie par GPSO par groupe de fonctions et par catégorie, avec des montants minimum et maximum fixés (article 1.2). Les modalités de réexamen sont complétées par la prise en compte de l'expérience professionnelle et de l'évolution des compétences, dans certaines conditions (article 1.4).

La mise en place du Rifseep s'est traduite par l'augmentation du coût du régime indemnitaire par agent. Pour les agents titulaires, le régime indemnitaire a été revalorisé de près de 15 % en moyenne entre 2016 et 2020.

**Tableau n° 17 : Évolution du régime indemnitaire des titulaires (2016-2020)**

	2016	2020	Évolution (en %)
Régime indemnitaire voté (yc IHTS) (en €)	6 683 266,00	6 917 238,00 €	4
Effectif titulaires (en ETPT)	761,63	687,59	- 10
Régime indemnitaire moyen par agent titulaire (en €)	8 775,00 €	10 060,12 €	15

Source : comptes administratifs

## 4 LA FIABILITÉ DES DONNÉES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

La chambre a examiné les comptes de l'EPT à partir de 2016. Certains points analysés (amortissements, garanties d'emprunt, provisions pour contentieux) n'appellent pas d'observations particulières. Les autres vérifications sont développées dans les paragraphes suivants.

### 4.1 Des dépenses et des recettes conformes aux prévisions budgétaires

Il s'agit de vérifier si les dépenses et les recettes ont été évaluées de façon fiable, c'est-à-dire qu'elles n'ont été ni surévaluées ni sous-évaluées.

**Tableau n° 18 : Taux d'exécution<sup>48</sup> de la section de fonctionnement**

Fonctionnement		2016	2017	2018	2019
Dépenses	Prévisions BP+DM+RAR N-1	207 013 732	207 198 506	209 519 835	211 883 613
	Réalisation	200 631 885	200 770 984	200 943 491	204 027 715
	% d'exécution	97	97	96	96
	Restes à réaliser (RAR)	0	0	0	0
	Réalisation avec RAR	200 631 885	200 770 984	200 943 491	204 027 715
	% d'exécution	97	97	96	96
Recettes	Prévisions BP+DM+RAR N-1	237 008 210	233 752 934	247 157 368	246 071 276
	Réalisation	239 654 797	236 448 838	246 875 237	244 427 405
	% d'exécution	101	101	100	100
	Restes à réaliser (RAR)	0	0	0	0
	Réalisation avec RAR	239 654 797	236 448 838	246 875 237	244 427 405
	% d'exécution avec RAR	101	101	100	100

Source : CRC-IDF

Au vu de taux d'exécution compris entre 96 % et 101 %, les prévisions de dépenses et recettes de la section de fonctionnement apparaissent correctement évaluées.

**Tableau n° 19 : Taux d'exécution de la section d'investissement**

Investissement		2016	2017	2018	2019
Dépenses	Prévisions BP+DM+RAR N-1	82 187 495	80 453 768	95 077 187	104 697 656
	Réalisation	41 279 738	36 224 600	38 312 141	51 146 361
	% d'exécution	50	45	40	49
	Restes à réaliser (RAR)	25 986 634	27 400 110	35 406 543	37 314 239
	Réalisation avec RAR	67 266 372	63 624 710	73 718 684	88 460 600
	% d'exécution avec RAR	82	79	78	84
Recettes	Prévisions BP+DM+RAR N-1	72 253 132	68 358 006	65 916 598	67 822 524
	Réalisation	35 130 693	35 573 585	39 168 402	41 928 911
	% d'exécution	49	52	59	62
	Restes à réaliser (RAR)	14 964 518	11 116 408	5 575 133	5 937 902
	Réalisation avec RAR	50 095 211	46 689 993	44 743 535	47 866 813
	% d'exécution avec RAR	69	68	68	71

Source : CRC-IDF

<sup>48</sup> En fonctionnement comme en investissement, les taux d'exécution sont calculés en rapportant les dépenses et recettes exécutées aux crédits ouverts aux budgets primitifs et décisions modificatives, majorés des restes à réaliser (RAR) de l'exercice précédent. De même, les restes à réaliser sont ajoutés aux dépenses et recettes exécutées.

Les taux d'exécution du budget d'investissement apparaissent d'un niveau correct en dépenses et en recettes. Ils s'améliorent après intégration des restes à réaliser.

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

Les restes à réaliser pris en compte au compte administratif de 2018 de GPSO s'établissaient 5,57 M€ en recettes et à 35,40 M€ en dépenses. Le contrôle a porté sur des échantillons représentant 50 % des restes à réaliser en recettes et 60 % en dépenses. Les éléments justificatifs de l'inscription en restes à réaliser en recettes et en dépense ont été produits et permettent de les qualifier de sincères.

## **4.2 La fiabilité des comptes perfectible**

### **4.2.1 L'inventaire des immobilisations et l'état de l'actif à consolider en lien avec le comptable public**

Suivant les dispositions de l'instruction codificatrice M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire. Il a l'obligation, à cet égard, d'exercer un suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations (inventaire physique) et de connaître son patrimoine immobilisé sur le volet financier (inventaire comptable). Le comptable est quant à lui responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur. Il doit y avoir correspondance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

Un inventaire des immobilisations au 31 décembre 2018 a été établi par les services de l'ordonnateur (détail des immobilisations par chapitre comptables, synthèse des comptes d'immobilisation). Cependant, il n'était pas en concordance avec l'état de l'actif du comptable, du fait de la non-intégration par ce dernier de flux « indigo » relatifs aux opérations d'inventaire. Il en résulte que l'état de l'actif de 2018 n'a pu être produit à cause de discordances significatives. La trésorerie a indiqué à l'issue de ces échecs privilégier l'intégration manuelle sur la base des certificats administratifs en traitant individuellement des lots d'immobilisations ciblées.

Selon les informations reçues, des réunions de travail ont eu lieu entre les services de l'ordonnateur et ceux de la trésorerie en vue de l'ajustement de l'inventaire avec l'état de l'actif pour 2018. Des mesures et un calendrier ont été adoptés pour la mise en œuvre des régularisations.

En dernier lieu, GPSO laisse entendre que le dispositif n'a pas été mis en œuvre en raison de la crise sanitaire.

Un inventaire des immobilisations de GPSO a été réalisé, également actualisé à l'exercice 2019. Il était en cours lors du contrôle précédent.

La chambre incite GPSO à poursuivre les démarches engagées en vue d'aboutir à l'ajustement de l'inventaire des immobilisations et de l'état de l'actif. Selon GPSO, ce travail d'ajustement s'est poursuivi en 2021, conjointement avec les services de la trésorerie. Il a permis des régularisations et éliminations de nombreuses fiches d'immobilisations provisoires. En outre, GPSO indique que les opérations d'inventaire sont réalisées régulièrement depuis 2018 et que des procédures ont été mises en place pour éviter des discordances significatives.

#### 4.2.2 Des immobilisations financières à compléter

Il s'agit de vérifier la réalité des soldes portés aux chapitres 26 « Participations et créances rattachées à des participations » et 27 « Autres immobilisations financières ».

GPSO a indiqué qu'il détenait des immobilisations financières : à la SPL Val de Seine Aménagement pour un montant de 15 000 €, depuis fin 2017 et comptabilisés au compte 27 ; à la SPL Seine Ouest Aménagement pour un montant de 26 148,70 €, de longue date.

Il a produit les éléments de suivi des comptes 27. Toutefois, il n'a pas été en mesure de retracer les écritures antérieures détaillant le solde du compte. Il a indiqué par ailleurs avoir saisi le comptable sans succès sur ce point.

L'annexe concernée du compte administratif est incomplète car elle n'indique pas la valeur des immobilisations financières détenues au sein des deux SEM. GPSO s'engage à la compléter en ce sens dès le compte administratif de 2021.

#### 4.2.3 Des immobilisations en cours à apurer plus régulièrement

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

Lors de leur mise en service les immobilisations en cours doivent, normalement, être régulièrement soldées (en principe, lors de l'exercice au cours duquel elles commencent à être utilisées pour leur destination finale) par un transfert des comptes 231 aux comptes 20 ou 21.

**Tableau n° 20 : Évolution des immobilisations en cours**

Immobilisations en cours	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - Solde c/231	55 976 231	40 857 005	46 548 479	58 121 591	53 067 179
Immobilisations corporelles - solde c/21	537 752 949	574 343 114	587 935 776	608 198 003	643 602 916
Ratio immobilisations en cours/immobilisations corporelles (en %)	10.4	7.1	7.9	9.5	8,2

Source : comptes de gestion

Un contrôle de vraisemblance est effectué, qui consiste à rapporter le solde du compte 23 « immobilisations corporelles en cours » au solde du compte 21 « immobilisations corporelles », le résultat étant un pourcentage qui doit être « faible ».

Concernant GPSO, le rapport est compris entre 7,1 % et 10,4 %. L'examen des balances (débit du compte 21 et crédit du compte 23 en opérations non budgétaires) indique que des opérations d'intégration des comptes 23 aux comptes 21 ont été menées en 2016 (17,96 M€) et en 2017 (22,56 M€).

Aucune opération d'intégration n'est intervenue depuis 2018. GPSO a expliqué, notamment par les échanges de courriels transmis avec la trésorerie, que les flux d'intégration d'immobilisations n'avaient pu être traités par le comptable pour diverses raisons. En 2020, suite aux travaux menés conjointement avec la trésorerie, les certificats administratifs de 2018 à 2020 ont pu être traités et ont donné lieu à l'intégration des immobilisations concernées.

Parallèlement, l'analyse des investissements réalisés (essentiellement sur l'éclairage public et des biens mis à disposition par les communes, comme les voiries) tend à montrer que l'incidence sur les amortissements est limitée.

### 4.3 Une information complète des élus, notamment par les rapports d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, l'évolution et les caractéristiques de l'endettement, dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif.

Conformément aux textes, les débats d'orientation budgétaire sont intervenus dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget par l'assemblée délibérante et ont fait l'objet d'une délibération distincte.

**Tableau n° 21 : Délais entre les DOB et l'adoption des budgets primitifs**

	2016	2017	2018	2019	2020
DOB	04/02/2016	01/02/2017	15/02/2018	14/02/2019	18/12/2019
Vote BP	23/03/2016	30/03/2017	05/04/2018	04/04/2019	05/02/2020

*Source : budgets primitifs et délibérations du conseil territorial*

Le rapport sur le DOB de 2016 expose de façon très complète et détaillée l'impact des réformes intervenues et mises en œuvre dans le cadre de la MGP et la transformation de la CA en EPT. Le partage des compétences entre la MGP, GPSO et les communes, le nouveau schéma financier établi entre ces trois entités ainsi que le nouveau pacte financier adopté au sein de GPSO sont également décrits.

Ce schéma est repris pour chaque rapport qui comporte, d'une part, une présentation générale du contexte économique et financier, et d'autre part, une analyse rétrospective détaillée de la réalisation des budgets : dépenses de fonctionnement et d'investissement, évolution de la masse salariale et des effectifs ; la structure et l'encours de dette sont précisés et accompagnés d'un tableau d'amortissement des emprunts sur le long terme ; les principales opérations d'investissement envisagées à court terme sont évoquées.

La partie relative aux dépenses de personnel reprend également des éléments d'évolution des effectifs, de rémunération des agents, de répartition par catégorie hiérarchique et statut, de durée du temps de travail ; les dispositifs de maîtrise de la masse salariale sont exposés.

De plus, des éléments d'analyse prospective sont donnés sur une période de trois ans, pour les indicateurs financiers principaux, avec une présentation détaillée et chiffrée du PPI.

Par ailleurs, les rapports contiennent les principales informations relatives au budget annexe de l'assainissement.

Le rapport de 2020 présente en dernière partie une description des opérations d'aménagement transférées par les communes à GPSO à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Enfin, les rapports sont consultables aisément par le public. Ils sont disponibles en ligne sur le site internet de GPSO, conformément aux préconisations de la loi NOTRÉ.

La teneur du rapport relatif au débat d'orientation budgétaire est donc de bonne qualité et les rapports destinés aux élus sont conformes aux obligations légales.

## **5 UNE SITUATION FINANCIÈRE AMÉLIORÉE MAIS ENCORE FRAGILE**

Le précédent rapport de la chambre, qui portait sur la période 2010-2014, avait constaté que la situation financière de GPSO était fragile. La chambre recommandait « *une stabilisation du résultat et une modération des investissements* » afin de « *s'inscrire dans une trajectoire financière maîtrisée* ». Depuis 2016, la situation financière de GPSO s'est fortement améliorée. La stratégie de « *gestion saine* », affichée dans les rapports d'activité, se vérifie.

Les résultats obtenus sont dus à différents facteurs : le recours à la fiscalité (économique et surtout sur les déchets ménagers), l'évolution favorable des bases fiscales, de faibles investissements concentrés sur la voirie et l'espace public. GPSO estime que sa situation financière découle de choix politiques en matière de gestion, les lettres de cadrage budgétaire demandant aux services un budget constant depuis 2014. Il souligne par ailleurs le poids de contraintes exogènes, notamment la montée en puissance de la péréquation (+ 3,5 M€ entre 2016 et 2021).

La pérennité de ces résultats peut être remise en cause par les règles financières retenues pour les redevances liées au stationnement, la participation à la péréquation du « bloc communal », de nouveaux investissements sur des équipements culturels ou sportifs, la révision nécessaire du surfinancement actuel du service des déchets ménagers et le transfert du produit de la CFE à la MGP. L'actuel pacte fiscal et financier risque de montrer ses limites. Une révision du FCCT, qui sera la recette principale de GPSO à partir de 2023, paraît inéluctable.

### **5.1 Le financement de GPSO : un dispositif complexe dont il a contourné les contraintes**

Les dispositions concernant les relations financières entre la MGP, les EPT et les communes ne sont pas codifiées dans le CGCT mais résultent de l'article 59 - XV de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Cette absence de codification ne facilite pas la compréhension de cette organisation administrative par le citoyen.

#### **5.1.1 Les flux financiers entre GPSO, 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, perçue par les 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).

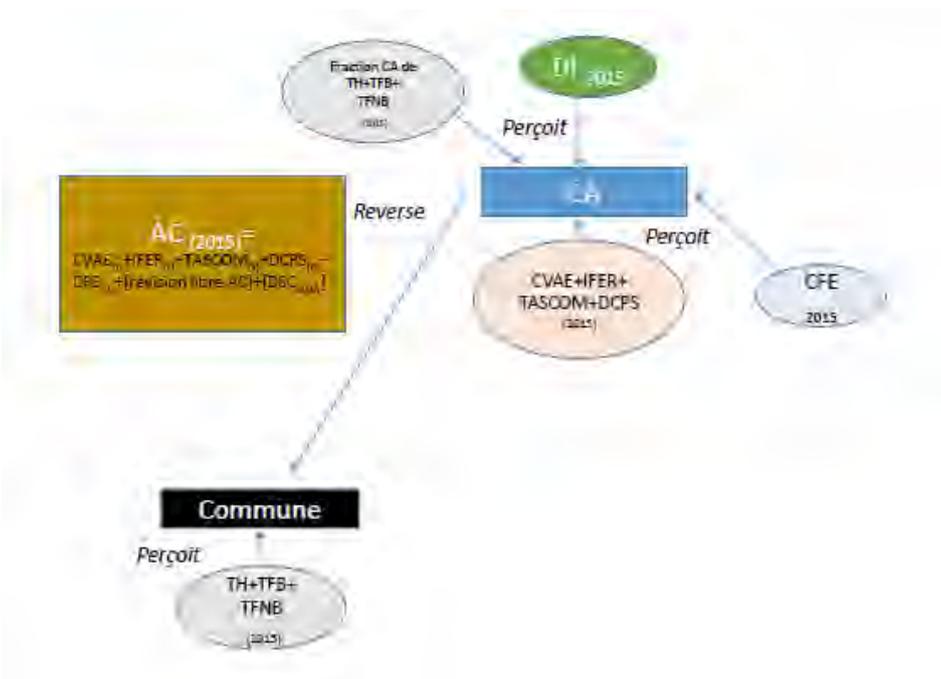
En outre, afin que cette nouvelle répartition des ressources ait un impact neutre sur les finances communales, le législateur a créé des FCCT, versés par les communes à leur EPT de rattachement, et des dotations d'équilibre, versées par les EPT à la MGP.

Pour tenter de surmonter la complexité introduite par la création de la MGP et des EPT, le schéma suivant montre les flux de recettes, notamment fiscales, avant et après la réforme introduite par la loi NOTRe, appliqué à GPSO, où toutes les communes étaient antérieurement membres d'un EPCI à fiscalité propre (communauté d'agglomération).

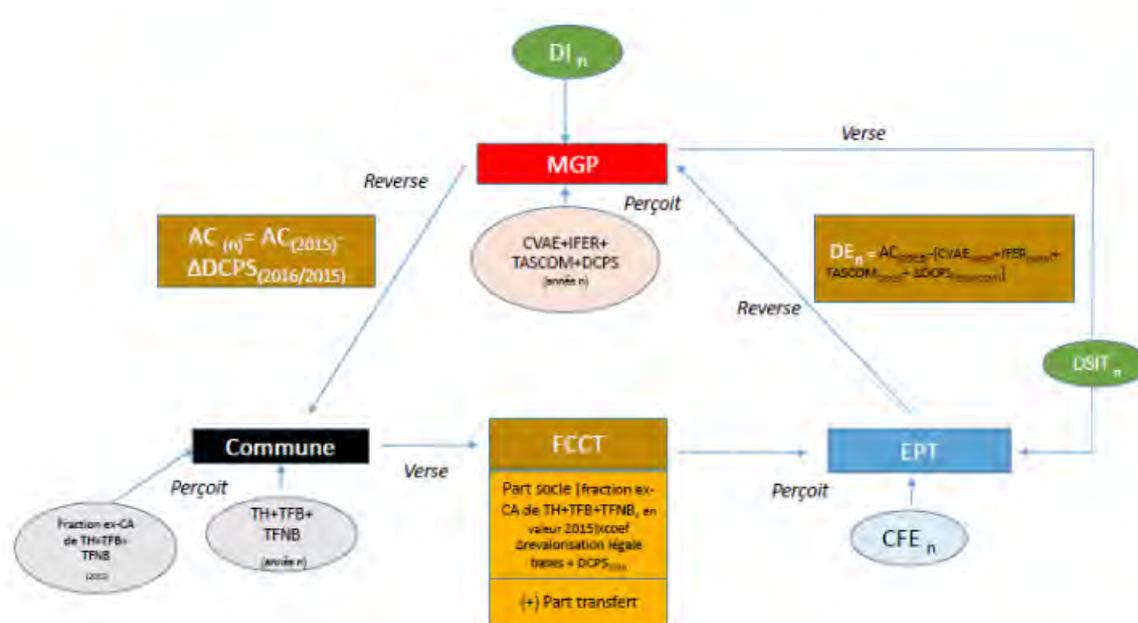
Ainsi, au premier élément de complexité, introduit par la répartition des compétences du bloc communal entre non plus deux mais trois niveaux de collectivités, s'en est ajouté un second : la juxtaposition de flux financiers circulaires allant de la MGP aux communes, des communes à l'EPT, de l'EPT à la 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.

**Schéma n° 5 : 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**

**Avant réforme (2015)**



## Après réforme (2016-2022)

**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 ;

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.

**1) Les attributions de compensation (AC) ont été révisées avant la réforme à l'avantage des communes.**

Le mécanisme des attributions de compensation (AC) a été créé par la loi 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. À compter de leur création, les EPCI à fiscalité professionnelle unique ont perçu 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'IFER, la Tascom, la taxe additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières.

À travers l'attribution de compensation, l'EPCI a reversé 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 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 mais le législateur a prévu plusieurs hypothèses dans lesquelles il peut être révisé, notamment celle d'un nouveau transfert de charges<sup>49</sup>. 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.

Pour GPSO, les AC avaient été fixées à sa création ou à l'adhésion de communes (Marnes-la-Coquette en 2014). Elles ont ensuite été révisées en fonction des transferts de compétences. Elles ont bénéficié de facteurs majorants comme la dotation de compensation part salaires (DCPS)<sup>50</sup>. Elles ont pu être révisées « librement » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>51</sup>.

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

Depuis 2016, la MGP verse aux communes des attributions de compensation (AC) égales à celles attribuées en 2015 par leurs EPCI de rattachement. Une révision est intervenue en 2015, à la veille de la transformation de GPSO en EPT au 1<sup>er</sup> janvier 2016, qui a consisté à intégrer dans les AC les dotations de solidarité communautaire et/ou fonds de concours quand ils existaient. Ainsi, ces recettes variables des communes ont été rendues pérennes.

En 2015, GPSO présentait la particularité de verser une dotation de solidarité des communes (DSC) à toutes les communes mais aussi un fonds de concours en fonctionnement à Issy-les-Moulineaux, représentant un peu moins de la moitié du coût de fonctionnement d'équipements culturels et sportifs municipaux<sup>52</sup>.

Or, son statut d'EPT interdit depuis 2016 à GPSO de verser des fonds de concours. Les élus, à travers le pacte fiscal et financier adopté en décembre 2015, quelques semaines avant le passage à l'EPT, ont augmenté les AC des communes à hauteur des DSC versées en 2015, moins un forfait de 3 M€, et du fonds de concours d'Issy-les-Moulineaux.

Les communes, malgré des reversements (AC + DSC + fonds de concours) moindres en 2015 qu'en 2014, ont tiré avantage du passage à l'EPT. GPSO ne s'en cache pas dans le « pacte fiscal et financier » : l'application de la loi aurait « conduit à maintenir la DSC au niveau de l'EPT » et cette différence pour les communes l'aurait été « au profit de l'EPT ». Ainsi, à son détriment, GPSO a maintenu à ses communes membres des recettes de 17,17 M€.

GPSO indique que ces choix visaient à compenser les déséquilibres engendrés par la création de la MGP. En effet, selon lui, la création de la MGP aurait entraîné un transfert de ressources de 20 M€ des communes en sa faveur à périmètre de compétence constant. Au contraire, le renvoi des taxes ménages aux communes et les dispositions de droits communs s'appliquant au FCCT privaient GPSO d'une part importante l'ancienne dynamique de ses recettes.

Pour rétablir les équilibres financiers préexistants à la création de la MGP, deux mesures ont fait l'objet d'un accord local : la cristallisation de la DSC dans les AC afin de maintenir l'équilibre des ressources entre GPSO et ses communes ; le renvoi de la dynamique des bases de fiscalité ménage via le FCCT hors effet-taux. Selon GPSO, cet accord local n'avait vocation à avantager ni l'EPT ni ses communes membres.

<sup>49</sup> Article 1609 nonies C du CGI.

<sup>50</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 ... ».

<sup>51</sup> Conformément à la nouvelle rédaction du 1<sup>er</sup> bis du IV de l'article 1609 nonies du 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 (e non plus à l'unanimité du seul conseil communautaire).

<sup>52</sup> Voir rapport de la CRC, octobre 2016, p. 30 et 31 pour le détail de l'historique des fonds de concours.

**Tableau n° 22 : Évolution des attributions de compensation à la charge de GPSO en 2015 et de la MGP à partir de 2016**

en k€	AC 2015 (1)	DSC 2014 (2)	DSC 2015 intégrée dans AC 2016 (3)	AC 2016 (MGP) (4)	Fonds de concours (5)	Écart 2016/2014 = (4) - (3) - (2)
Boulogne	48 432	7 293	6 209	54 641		- 1 084
Chaville	- 1 107	954	812	- 295		- 142
Issy	34 947	5 123	4 361	39 308	1 836	- 2 598
Marnes-la-Coquette	32	596	507	540		- 89
Meudon	5 689	2 704	2 302	7 991		- 402
Sèvres	2 124	1 425	1 213	3 337		- 212
Vanves	3 171	1 244	1 059	4 231		- 185
Ville d'Avray	- 1 068	829	705	- 363		- 124
<b>Total</b>	<b>92 220</b>	<b>20 168</b>	<b>17 168</b>	<b>109 390</b>	<b>1 836</b>	<b>- 4 836</b>

Source : CRC d'après pacte fiscal et financier du 5 décembre 2015

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

À la suite de la définition de l'intérêt métropolitain, 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. Conformément aux textes, les compétences revenant à la MGP ont été financées par les communes à travers une minoration de leurs AC. Afin que le transfert soit neutre pour son budget, GPSO a diminué le montant du FCCT appelé aux communes.

La CLECT de la MGP du 3 octobre 2018 a évalué à 5,2 M€ la diminution globale des 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 GPSO a déterminé un an avant la CLECT de la MGP l'estimation des charges que GPSO pensait transférer à la MGP<sup>53</sup>.

GPSO avait évalué à 209 106 € la moyenne, sur les cinq exercices précédant le transfert<sup>54</sup>, des dépenses de fonctionnement consacrées, selon lui, aux compétences de la MGP. À cela, il considérait que s'ajoutaient 80 % de la masse salariale de sa direction de l'environnement, soit 213 416 €. Au total, GPSO pensait transférer 422 522 € à la MGP. Cependant, la baisse des AC de ses communes membres entre 2017 et 2018<sup>55</sup> a été bien moindre (90 044 €). GPSO a décidé de diminuer du même montant les FCCT versés par les communes. Il a indiqué que cet ajustement entre 2017 et 2018 était le fruit de l'harmonisation avec les autres EPT et la MGP de la méthode de valorisation de cette compétence, notamment en clarifiant le périmètre retenu.

GPSO a également fait le choix de rationaliser les dépenses que la MGP n'a pas voulu reprendre et qu'il a conservées, notamment dans le domaine du développement économique. Des postes mis à disposition d'une « agence de développement économique » ont été réduits et une réorganisation des services a permis de supprimer un poste<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> CLECT de GPSO du 6 décembre 2017.

<sup>54</sup> Règle qui s'applique d'ordinaire pour un EPCI à fiscalité propre lors d'un transfert de compétence, mais qui n'est pas consacré par un texte sur les transferts entre EPT et MGP.

<sup>55</sup> Attributions définitives 2018, délibérées par la MGP le 8 février 2019 (délibération CM2019/02/08/09).

<sup>56</sup> Comité technique de l'EPT du 23 mars 2018.

## **2) Le versement du FCCT par les communes : des règles peu favorables aux finances de GPSO**

Les liens financiers entre un 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. La première part est égale au produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur le bâti et non bâti, perçu par l'ex-EPCI au 31 décembre 2015, ou à une quote-part de ces impositions pour les communes isolées. La seconde part est égale au produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) perçu en 2020 dans le périmètre de l'EPT. Toutefois, 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.

Pour chaque exercice, la commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT) est chargée de fixer le montant du FCCT, commune par commune. Créée par l'EPT, elle est « composée des membres des conseils municipaux des communes concernées » (article L. 5219-5 XII du CGCT). Dans les EPT, la CLECT a un pouvoir de décision en matière de FCCT qui s'impose au conseil territorial. Il y a là une différence notable par rapport aux CLECT des EPCI à fiscalité propre, qui ne rendent qu'un avis dont se saisit l'organe délibérant. Les travaux de la CLECT s'appuient sur des chiffrages réalisés par l'EPT. Conformément aux textes, GPSO a réuni régulièrement la CLECT, au moins trois fois par an et lors de chaque transfert de compétences.

Depuis 2012, GPSO s'est doté d'un pacte fiscal et financier qui avait une vocation pluriannuelle. Ce pacte a été reconduit au sein de l'EPT en 2016 mais, depuis 2018, il est révisé chaque année. Il a été amendé lors des transferts de compétences sur l'aménagement (2018) et le stationnement (2018 et 2019). Les réformes des finances locales ont aussi motivé son évolution (suppression de la taxe d'habitation en 2020). Ces révisions successives du « pacte », consécutives aux évolutions réglementaires, lui font perdre la vision pluriannuelle initialement voulue par ce texte.

Ce pacte a deux fils conducteurs : le premier, pour assurer une progression des recettes de GPSO comme s'il était resté une communauté d'agglomération ; l'autre plus contestable, pour assurer la stabilité des finances des communes, GPSO supportant les charges nouvelles. Cela se vérifie sur le financement par GPSO d'une part prépondérante (90 %) de la péréquation à la charge du bloc communal décidée par l'État. C'est également le cas sur la question du stationnement sur la voie publique.

GPSO fait valoir sur ce point que le choix de répartition dérogatoire du FPIC est régulier et doit être apprécié à l'échelle globale du bloc communal dans une logique pluriannuelle. Sur la période 2016-2020, la contribution cumulée de GPSO à la péréquation s'est en effet accrue de 10 M€ alors que celle des communes s'est accrue de 12,7 M€ en prenant en compte le FSRIF.

Avant 2016, le montant de la contribution au FSRIF était déduit de la contribution potentielle des communes au FPIC. Ainsi, certaines communes (Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Marnes-la-Coquette et Ville d'Avray) ne contribuaient pas au FPIC. Le pacte financier et fiscal aurait donc été fidèle au principe de solidarité au sein du bloc communal en faisant entrer ces communes dans ce dispositif.

Ainsi, les équilibres entre GPSO et ses communes membres auraient été respectés et la répartition à 90/10 du FPIC serait cohérente sur un territoire où les communes supportent une contribution élevée et dynamique au FSRIF. GPSO relève enfin que le pacte prévoit que, si les équilibres financiers de l'établissement venaient à se dégrader, la répartition du FPIC au sein du bloc pourrait être l'une des variables d'ajustement.

### a) Le FCCT socle conçu pour garantir la progression des bases physiques de la fiscalité « ménages »

GPSO a voulu conserver la progression du produit fiscal, au pouvoir de taux près, dont bénéficiait l'ancienne communauté d'agglomération. Selon lui, « ce mécanisme permet de maintenir la solidarité communautaire ». Le FCCT socle progresse chaque année en fonction de l'évolution des bases, compte tenu des taux de 2015 de la taxe d'habitation et des taxes foncières<sup>57</sup>. Cette disposition a un effet légèrement positif pour les finances de GPSO. Ainsi, le FCCT socle a progressé de 8,1 % en cinq ans, soit un peu plus que la revalorisation légale des bases (6,9 %).

Tableau n° 23 : Évolution du FCCT « socle » de GPSO (€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FCCT "socle" – composante produits ménages	59 413 000	59 882 322	60 851 900	61 910 541	63 127 053	64 279 138
Évolution annuelle (en %)		0,79	1,62	1,74	1,96	1,83

Source : CRC d'après rapports de CLECT, CA 2015

Pour 2021, le « pacte fiscal et financier » a adapté le FCCT « socle » reposant sur les produits « ménages » pour tenir compte de la réforme liée à la suppression de la taxe d'habitation et le transfert de la part départementale de taxes foncières aux communes. GPSO a fait cette modification pour continuer à bénéficier des variations physiques des bases foncières. Cela évite de rester figé sur le produit actualisé de taxe d'habitation 2015, à partir de 2021.

### b) La grande complexité du FCCT aggravée par l'ajout de composantes complémentaires

GPSO a créé des composantes du FCCT pour que les communes compensent les transferts des compétences intervenus successivement.

- **Une composante liée aux transferts de droit en 2016** : l'urbanisme et la prévention de la délinquance. Son évaluation repose sur la moyenne des dépenses des trois exercices précédant le transfert, en fonctionnement comme en investissement. Cette méthode permet de stabiliser la recette pour GPSO, notamment pour les documents d'urbanisme (imputés en section d'investissement et normalement non récurrents).
- **Une composante spécifique à la restitution à la commune d'une compétence du fait de définition de l'intérêt territorial (2017)** (« Palais des Sports Robert Charpentier » d'Issy-les-Moulineaux) : un accord local favorable à la commune.

La réfaction du FCCT au titre de la restitution de cet équipement à Issy-les-Moulineaux a été fixée à 754 907 €. À compter de 2018, elle est intégrée dans une part « transfert de charges 2018 ». Le coût de la restitution a été calculé à partir du dernier compte administratif connu, en fonctionnement et en investissement. Cependant, les deux emprunts d'un total de 18 M€, transférés à GPSO par la commune en 2005, n'ont pas été restitués à cette dernière. GPSO les conserve dans sa dette et continue d'en supporter la charge (intérêts et capital). Ce choix a fait l'objet d'observations en réunion de CLECT<sup>58</sup>. D'après l'état de la dette du budget principal de GPSO, le capital restant dû au 31 décembre 2020 était de près de 8,864 M€. Leur durée résiduelle est de 14 ans. Les annuités s'élèvent à environ 728 000 €<sup>59</sup>. GPSO doit restituer à la commune la dette liée à l'équipement.

<sup>57</sup> GPSO subit, comme en communauté d'agglomération, le régime d'abattement des communes (comme leur suppression).

<sup>58</sup> CLECT du 7 juin 2017.

<sup>59</sup> Un emprunt, souscrit auprès du crédit agricole est à taux variable, calculé sur l'Euribor.

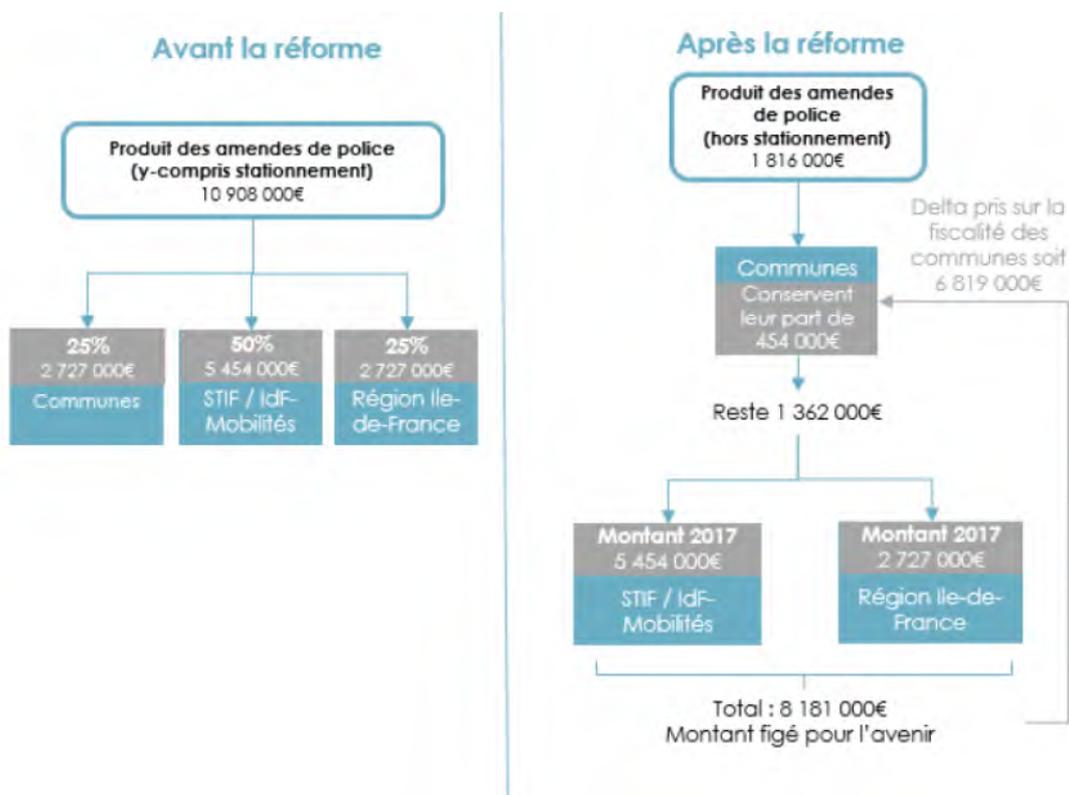
**- Une composante liée au stationnement**

La réforme liée à la dépenalisation du stationnement a modifié le circuit financier relatif aux produits liés au défaut ou à l'insuffisance de paiement des redevances de stationnement de surface sur voirie. Jusqu'en 2018, celui-ci se traduisait par une amende de police, encaissée par l'État et ensuite reversée à la commune. Les amendes de police comprenaient aussi les amendes au titre des contraventions liées à la circulation routière. Leur produit était affecté à des politiques de transport ou de sécurité routière. En Île-de-France, les communes devaient reverser ce produit pour le financement des transports publics franciliens selon la répartition suivante : 50 % à la région et 25 % au STIF<sup>60</sup> Île-de-France Mobilités<sup>61</sup>. La commune conservait l'usage de 25 % du produit reversé.

À partir de 2018, le produit des amendes de police ne comprend plus celles relatives au stationnement payant. Le « forfait post stationnement », qui les remplace, est perçu directement par GPSO au titre de sa compétence en matière de stationnement. Pour autant, le reversement par les communes est toujours dû à la région et à Île-de-France Mobilités, sur la base de 2018. Il est prélevé notamment sur leurs douzièmes de fiscalité locale. Les communes continuent de recevoir directement le reversement du produit des amendes de police liées à la circulation routière.

La réforme a entraîné une perte de recettes pour les communes (- 7,8 M€ entre 2018 et 2020) et un gain inférieur pour GPSO (+ 6,2 M€) qui a été réalloué aux communes par diminution de leurs contributions respectives au FCCT. La charge du solde négatif pour le bloc communal (- 1,6 M€) a ensuite été répartie entre GPSO et les communes selon les termes du pacte fiscal et financier, révisé à plusieurs reprises pour prendre en compte les séquences de la réforme.

**Schéma n° 6 : Répartition du produit des amendes de police pour les communes de GPSO, avant et après réforme du stationnement payant de surface**



Source : réunion de bureau de GPSO, 21 septembre 2017

<sup>60</sup> STIF : Syndicat des transports d'Île-de-France (désormais appelé Île-de-France Mobilités).

<sup>61</sup> Article L. 2334-25-1 du CGCT, 2<sup>ème</sup> alinéa.

**- Les composantes liées aux demandes spécifiques des communes**

En 2019, la commune de Boulogne-Billancourt a souhaité un renfort des prestations de propreté, effectuées par GPSO sur son territoire pour 1,94 M€. Le FCCT de cette commune, pour cette année, a été augmenté de ce montant. Cette composante n'a servi qu'une fois.

**- La composante d'ajustement liées à des syndicats intercommunaux**

Lorsqu'un syndicat auquel adhère GPSO minore ou majore un appel de fonds, GPSO le répercute dans le FCCT de l'année des communes. Les montants, rapportés au FCCT, sont mineurs. Ils traduisent néanmoins le fait que GPSO doit justifier aux communes l'usage du FCCT et ne peut pas conserver des produits dans une logique intercommunale.

De tels ajustements sont intervenus en 2019 pour restituer aux communes la minoration de la contribution de GPSO au syndicat « Autolib Vélib », à hauteur de 470 000 €. Cette minoration était motivée par le « retard de déploiement des stations Vélib'2 »<sup>62</sup>.

**c) Le financement de la compétence « aménagement » : des fonds de concours irréguliers**

Pour les élus de GPSO, le transfert de la compétence « aménagement » devait être neutre, tant pour ses finances que pour celles des communes. Cependant, certaines opérations étaient financées par des participations versées souvent directement en investissement, notamment quand elles étaient concédées. Il en allait de même pour les soldes de clôture des opérations.

Dans un EPT, les communes ne peuvent pas verser de fonds de concours en investissement. Le FCCT est le seul vecteur financier. Cette recette de fonctionnement de l'EPT est une dépense de fonctionnement pour les communes. Néanmoins, pour les opérations en cours reprises des communes dans le cadre de conventions de transfert, la loi dispose que la commune et l'EPT règlent dans une « convention patrimoniale et financière », les conditions du transfert et notamment la question du financement de l'opération par la commune et l'EPT. La rédaction est large et laisse penser que des fonds de concours en investissement sont possibles de la commune vers l'EPT, uniquement dans ce cas.

Cependant, les conventions de transfert de GPSO prévoient explicitement, pour les conventions concédées, que GPSO « se substitue » aux communes dans « l'ensemble de [leurs] droits et obligations, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ».

GPSO ne peut solliciter les communes pour un FCCT uniquement versé en fonctionnement. Pour les opérations qui faisaient l'objet d'un budget annexe « Zac », le transfert implique que GPSO verse une participation du budget principal au budget annexe qu'il a créé. Cette participation peut être intégrée dans le FCCT. Néanmoins, elle ne peut l'être qu'en section de fonctionnement.

Par délibération du 30 mars 2017, GPSO a créé une quatrième composante du FCCT dont l'objet est de permettre des flux financiers supplémentaires avec les communes, notamment pour compenser la suppression des anciens fonds de concours. Selon GPSO, cette quatrième composante est partiellement imputée en investissement sur le fondement d'une extrapolation au FCCT des modalités régissant les attributions de compensation (1<sup>er</sup> alinéa du 1<sup>o</sup> bis du V de l'article 1609 nonies C du code des impôts). Cette extrapolation apparaît cependant juridiquement fragile, car ces dispositions s'appliquent explicitement aux seuls EPCI à fiscalité professionnelle unique.

---

<sup>62</sup> CLECT du 27 mars 2019.

Il a ainsi utilisé le compte 13246 qui enregistre les attributions de compensation d'investissement perçues par un EPCI à fiscalité propre et versées par les communes au titre de subvention d'équipement. Ce compte ne peut pas être utilisé par un EPT<sup>63</sup>. En 2019, le montant de cette attribution s'est élevé à 4,05 M€<sup>64</sup>.

Par ailleurs, au regard des conventions de transfert négociées avec les communes pour les concessions d'aménagement et des modalités de reprise de l'actif et du passif des Zac en budget annexe, délibérées entre les communes et GPSO, aucune participation en investissement ne peut provenir des communes.

Ce FCCT a cependant été utilisé à la marge au regard du périmètre retenu comme opérations d'aménagement transférées<sup>65</sup>. Il concerne surtout une Zac transférée, en régie, issue d'un budget annexe de la commune de Boulogne-Billancourt.

La composante aménagement représente une part limitée du FCCT des communes (3 % du FCCT en 2020). Il pouvait être intégré dans le FCCT « classique », en fonctionnement.

**Tableau n° 24 : Décomposition du FCCT « composante aménagement »**

en €	2018				2019				2020			
	fonctionnement	investissement	total	% FCCT commune	fonctionnement	investissement	total	%FCCT commune	fonctionnement	investissement	total	%FCCT commune
Boulogne-Billancourt	1 518 177	4 744 368	6 262 545	10,89%	959 205	4 041 089	5 000 294	8,97%	1 099 105	3 783 292	4 882 397	9,59%
Issy-les-Moulineaux	379 352		379 352	1,19%	377 390		377 390	1,19%	360 562		360 562	1,17%

Source : rapports de CLECT, FCCT définitifs

Cette part « investissement » n'a pas été remise en cause par le contrôle de légalité. Néanmoins, elle apparaît contraire aux textes et aux accords passés localement. Dans une logique intercommunale, GPSO peut réaffecter des excédents perçus sur des opérations terminées et/ou compléter par un abondement du FCCT des communes (et pas exclusivement de Boulogne-Billancourt).

Selon GPSO, cependant, les règles de gouvernance financière applicables à la compétence aménagement décrites dans le pacte fiscal et financier ne s'appliquent, ainsi qu'il le précise, qu'aux opérations d'aménagement transférées par les communes au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il s'agit de ne pas faire porter la responsabilité et le risque financier sur le budget communautaire d'opérations issues d'une vision exclusivement communale, l'assemblée territoriale n'ayant pu se prononcer sur l'opportunité de ces opérations ou même sur les choix budgétaires afférents. La création de budgets annexes a permis, selon GPSO, de garantir la transparence financière de ces opérations. Tout boni ou déficit de l'une de ces opérations a ainsi vocation à être assumé par la commune à l'initiative de l'opération. Dans le cas de la Zac de Boulogne-Billancourt, l'usage d'un flux de FCCT en investissement, par extrapolation des règles s'appliquant aux AC, permet de ne pas faire financer par la commune des charges d'investissement en section de fonctionnement et d'obérer son autofinancement.

GPSO fait valoir que ces dispositions sont purement transitoires et ne seront pas étendues aux nouvelles opérations d'aménagement issues de la réflexion communautaire et inscrites au PPI. Pour ces dernières, la charte de Gouvernance de l'aménagement signée en 2019 prévoit la mise en place de conventions financières triparties pour chaque opération où seront précisées leurs modalités financières. Les études des futures opérations d'aménagement sont dans cet esprit prévues et exécutées sur le budget principal de GPSO.

<sup>63</sup> Ce compte 13246 a été introduit dans l'instruction comptable M14 à la suite de la modification de l'article 1609 nonies C (V) du CGI, par l'article 81 de la loi n° 2016-918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016. L'article 1609 nonies C s'applique aux EPCI à fiscalité propre ayant une fiscalité professionnelle unique (cas de la MGP, par exemple).

<sup>64</sup> Dans les comptes de la commune de Boulogne-Billancourt, le fonds de concours est inscrit en section d'investissement, au compte 204 – subvention d'investissement, du budget principal.

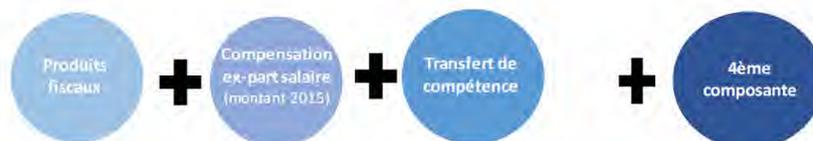
<sup>65</sup> Voir partie 3.6 sur le transfert des opérations d'aménagement.

En conclusion, le versement du FCCT à GPSO par ses communes membres est devenu complexe, plutôt bureaucratique et peu lisible pour les citoyens voire les élus. Il est formé de parts différentes selon les transferts de compétence opérés.

Selon GPSO, la complexité du FCCT serait le reflet de son « haut niveau d'intégration territoriale ». Il résulte d'un compromis entre sa rigidité et des accords locaux visant à garantir les équilibres financiers territoriaux tout en maintenant des politiques publiques ambitieuses. Le FCCT prive GPSO du pouvoir de taux et de la dynamique de bases d'imposition. Il ne lui permet pas d'adapter le montant des participations communales comme le ferait un syndicat de communes pour équilibrer son budget. Ainsi, l'EPT, en dehors de la CFE vouée à disparaître à droit constant, ne dispose d'aucun moyen d'ajuster ses ressources pour s'adapter à la dynamique de charge des compétences transférées, à l'évolution de la péréquation, aux contraintes réglementaires et porter la réalisation des projets du territoire soumis au devoir d'adaptabilité du service public. Aussi, selon GPSO, son conseil de territoire a émis le vœu en octobre 2020, réitéré en décembre 2021, de maintenir la CFE au niveau des territoires.

La présentation qu'en fait GPSO se veut simple dans ses rapports budgétaires mais la composition de la part « transfert » est variable (stationnement) et la quatrième composante n'est pas uniquement liée à l'aménagement (demandes spécifiques des communes).

#### Schéma n° 7 : Présentation par GPSO des composantes du FCCT



Source : GPSO - rapport de présentation du budget primitif 2021

La complexité du FCCT est aussi due aux évolutions législatives liées aux finances locales. Avec le maintien d'une fiscalité locale au niveau de l'EPT, les évolutions auraient été ajustées par les taux.

Malgré un pacte fiscal et financier normalement pluriannuel, mais concrètement révisé tous les ans depuis 2018, GPSO manque de perspectives à moyen terme. Le pacte contient néanmoins une disposition favorable : GPSO bénéficie des progressions physiques des bases des impôts ménages. Les opérations d'aménagement en cours, par la construction de logements, auront un impact positif sur le FCCT dans les années à venir.

### 3) Le versement de la dotation d'équilibre par GPSO 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 NOTR<sup>66</sup> qui, depuis 2016, est versée par chaque EPT. Elle est égale à la différence entre :

- les produits fiscaux perçus en 2015 par les 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).

<sup>66</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.

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 celle 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).

**Tableau n° 25 : La dotation d'équilibre**

En K€	Communes de GPSO		Recettes GPSO (valeurs 2015)	
CFE	50 300		CFE	50 300
CVAE	72 839			
IFER	920			
Tascom	1 631			
TATFPNB	208			
DCPS	55 155	FCCT	DCPS	55 155
Évol. 2016 DCPS	- 1 035			
DI 2015	467			
TH	53 625		TH	53 625
TFB	5 576		TFB	5 576
TFNB	11		TFNB	11
- AC2015	- 109 390			
<b>Total 1<sup>er</sup> terme</b>	<b>131 308</b>	<b>Total 2<sup>ème</sup> terme</b>		<b>164 667</b>
				<b>- 33 359</b>

Source : Synthèse CRC – à partir CA2015, DGCL et CA 2016 GPSO, rapports CLECT

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.

GPSO affirme que la répercussion de la baisse de la DCPS aurait déséquilibré trop fortement les équilibres financiers entre la MGP et les EPT. À long terme, selon lui, la CVAE est plus dynamique que la CFE et, par ailleurs, la MGP n'est pas soumise aux fonds de péréquation. Ainsi la MGP aurait supporté entre 2016 et 2020 la baisse de 5,8 M€ de la DCPS et une contribution de 6,3 M€ au redressement des comptes publics. A l'inverse, elle a bénéficié de la progression de la CVAE de 18,8 M€. Le bilan sur cinq ans serait ainsi négatif de 6,7 M€ en défaveur de GPSO. Pour l'EPT, les déséquilibres engendrés s'accroîtront à moyen terme dans l'hypothèse d'un transfert de la CFE et de la dotation d'intercommunalité.

En 2021, la dotation d'équilibre versée par GPSO a augmenté d'environ 1,2 M€<sup>67</sup> en application de la loi de finances. GPSO doit en effet reverser à la MGP les deux-tiers de la variation du produit de la CFE. Le deuxième terme sera majoré de cette variation.

La dotation d'équilibre de 2020, constante depuis 2016, s'est élevée à 33,36 M€. Elle représente 16 % environ des dépenses réelles de fonctionnement de GPSO. La relative faiblesse peut être due à l'ancienneté de la communauté d'agglomération qui a précédé GPSO. La part de la fiscalité économique reversée aux communes via les AC est figée depuis la création de la CA « Arc de Seine » (2003) et « Val de Seine » (2004).

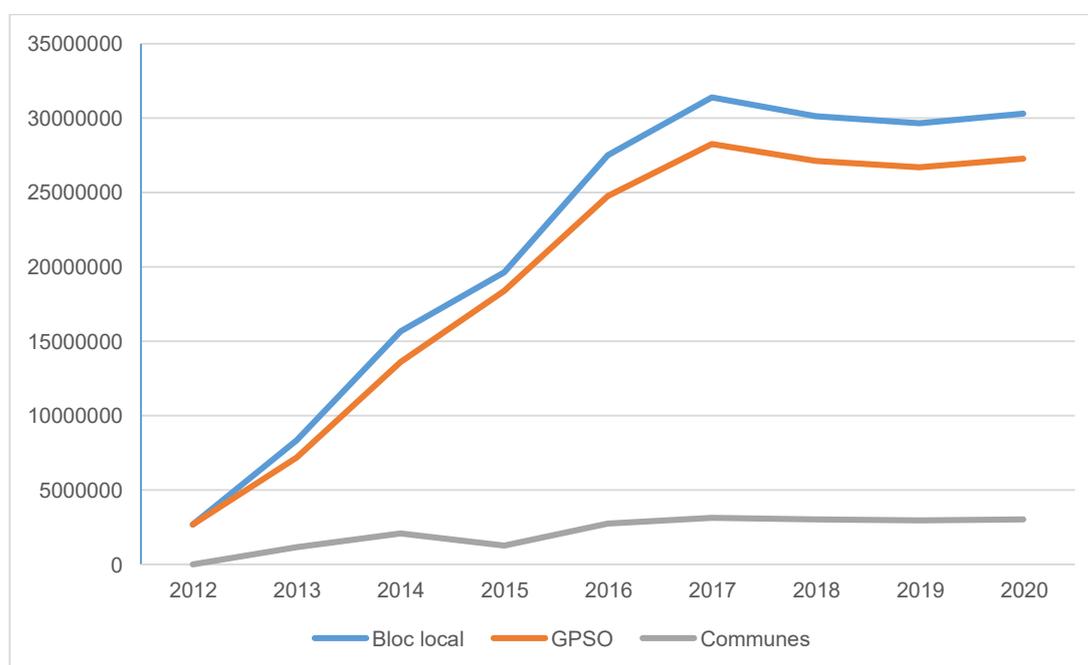
<sup>67</sup> Rapport sur les budgets primitifs 2021, GPSO, conseil territorial du 21 mars 2021.

## 5.1.2 Une importante prise en charge 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 qui 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.

**Graphique n° 1 : Évolution de la contribution (en €) au FPIC sur le territoire de GPSO (2012-2020)**



Source : CRC d'après pactes fiscaux et financiers, notification FPIC

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>68</sup> et d'une révision du mode de calcul du potentiel financier.

Depuis 2012, le bloc local GPSO est contributeur net au FPIC du fait de son revenu par habitant et de son potentiel financier. Néanmoins, depuis 2012, la communauté d'agglomération puis l'EPT ont supporté l'essentiel de la charge du FPIC. Les communes ont réussi à limiter leur participation.

Jusqu'en 2015, la faible part des communes provient de l'exonération de la participation au FPIC des communes de Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux, Marnes-la-Coquette et Ville-d'Avray car leur participation au FSRIF était supérieure à leur participation théorique au FPIC. Cette règle s'est éteinte en 2016.

<sup>68</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€.

À partir de 2016, le pacte financier et fiscal a fixé une nouvelle règle de répartition du FPIC au sein du bloc local, défavorable à GPSO et favorable aux communes. GPSO assume 90 % du FPIC notifié au « bloc local », les communes 10 %, selon la clé de répartition suivante :

**Tableau n° 26 : Répartition de la participation au FPIC entre les communes et GPSO (en %)**

Répartition de la contribution au FPIC	Part de la contribution du bloc au FPIC en 2021 conformément au PFF <sup>69</sup>	Part de la contribution au FCCT socle + DCPS	Écart potentiel fiscal par rapport au potentiel fiscal moyen de l'EPT (1 758 €)
Boulogne-Billancourt	3,8	42,1	30
Issy-les-Moulineaux	2,7	26,8	31
Meudon	1,4	12,3	- 1
Chaville	0,5	3,9	- 26
Sèvres	0,8	6,4	- 9
Vanves	0,7	5,5	- 18
Ville d'Avray	0,08	2,5	- 17
Marnes-la-Coquette	0,02	0,5	11
<b>Total villes</b>	<b>10,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>EPT GPSO</b>	<b>90</b>		

Source : pacte fiscal et financier (version du 16 novembre 2020) et données DGCL 2020

Cette répartition dérogatoire est motivée par l'accroissement de la participation des communes à la péréquation francilienne issue du FSRIF.

Du fait de cette répartition dérogatoire, les communes les plus riches paraissent participer dans une moindre mesure à l'effort demandé (tableau ci-dessus). La commune de Boulogne-Billancourt supporte 38 % de la part communale du FPIC avec un potentiel fiscal supérieur de 30 % à la moyenne de GPSO et en apportant 42 % du FCCT « socle » + DCPS. À l'inverse, les communes de Chaville, Vanves et Ville d'Avray supportent une charge du FPIC décorrélée de leur potentiel fiscal et de leur contribution à la ressource principale de GPSO (FCCT socle + DCPS).

GPSO a essayé de sensibiliser les communes sur la charge financière issue de cette répartition, notamment dans les deux derniers pactes, pour préserver ses ratios de solvabilité.

L'annexe n° 2 du rapport retrace l'évolution du FPIC laissé à la charge des communes et la compare à celle du FPIC de droit commun ainsi qu'à l'évolution du FSRIF supporté par les communes depuis 2016. Cette annexe montre que, depuis lors, GPSO a plus que compensé les évolutions du FSRIF. Les communes, notamment Boulogne-Billancourt, Issy-les-Moulineaux et Meudon, les plus concernées par la progression du FSRIF, ont largement profité des pactes successifs. En 2020, les communes de GPSO ont subi une augmentation du FSRIF de 2,9 M€ par rapport à 2019 en bénéficiant en même temps d'une minoration du FPIC de 8,9 M€ par rapport à la répartition de droit commun. Il en est résulté une amélioration des CAF brutes des communes de 6 M€.

L'EPT avance que l'évolution des équilibres financiers seraient nettement moins favorables aux communes, particulièrement les plus riches, si l'on considère le transfert de fiscalité économique des communes vers GPSO puis vers la MGP.

Quoi qu'il soit, le retour au régime de droit commun en matière de péréquation, permettrait à GPSO d'améliorer sa CAF brute de 8,9 M€, soit de 30 %. Cette nouvelle répartition du FPIC lui permettrait, par exemple, de faire face à ses engagements en matière de politique d'aménagement sans être dépendant du « FCCT d'investissement ».

<sup>69</sup> PFF : Pacte fiscal et financier.

Selon GPSO, l'élaboration d'un nouveau pacte actant le retour au droit commun de la répartition du FPIC passerait par l'annulation de clauses favorables à GPSO, notamment sur la dynamique de fiscalité. Il préfère conserver un accord avec une dynamique de recette fiscale pérenne que d'opérer un ajustement, selon lui, ponctuel et inéquitable, sur la péréquation.

### **5.1.3 Conclusion : un cadre budgétaire contraignant pour GPSO**

Les EPT ont généralement repris les compétences dévolues aux précédentes communautés d'agglomération. C'est le cas de GPSO, institué sur le périmètre d'une communauté d'agglomération déjà existante.

Les attributions de compensation (AC) perçues par les communes et « remboursées » par GPSO à la MGP constituent une dépense fixe, établie en valeur 2015, et non révisable. Elles occupent une faible part (15 %) du budget de GPSO. La cristallisation de la dotation de solidarité communautaire à un niveau inférieur à celle versée auparavant par la communauté d'agglomération (3 M€ en moins) a donné une marge de manœuvre à GPSO.

Cependant, son pacte fiscal et financier fait supporter à GPSO une charge supplémentaire en matière de contribution au FPIC. Par rapport à la communauté d'agglomération, sa contribution nette a été alourdie de 8,8 M€ pour alléger d'autant celles des communes, qui contribuent cependant principalement au FSRIF.

Ces changements ont un impact annuel sensible sur l'excédent brut d'exploitation de GPSO. Ce dernier a peu de prise sur l'évolution de ses ressources qui, dans l'ensemble, sont peu évolutives et ne lui laissent pas de marges de manœuvre. Les produits des impôts « ménages », précédemment perçus par les 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. Les communes reversent la croissance des produits liée à l'évolution des bases en volume. Mais, pour le moment, le gain pour GPSO est faible.

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 GPSO est appelée à disparaître. La loi NOTRe avait prévu l'affectation en 2021 de la totalité de la CFE à la MGP. 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.

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 GPSO, le FCCT est une ressource peu évolutive alors qu'elle représente une part prédominante de ses recettes de fonctionnement (47 % en 2021).

Cette situation découle pour partie des transformations liées à la création de la MGP mais aussi des accords locaux préexistants et de ceux issus du pacte fiscal et financier et de ses formules révisées, souvent favorables aux communes.

## **5.2 L'amélioration constante de la situation financière depuis 2016**

La situation financière de GPSO peut s'apprécier au regard de sa capacité d'autofinancement, brute et nette, et de sa capacité de désendettement. Ces indicateurs, malgré la situation de 2020, traduisent une gestion financière satisfaisante. La CAF brute est supérieure à 20 % des produits de gestion en moyenne (18,5 % en 2020).

**Tableau n° 27 : Évolution de l'autofinancement et de la capacité de désendettement (budget principal)**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	tar. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (CFE, TEOM et stationnement jusqu'en 2017)	104 342 953	107 312 574	97 572 871	96 611 452	99 496 793	-1,2%
+ Fiscalité reversée (FNGIR, FPIC)	-36 223 118	-39 227 870	-38 702 442	-38 270 009	-38 859 543	1,8%
= Fiscalité totale (nette)	68 119 835	68 084 704	58 870 429	58 341 443	60 637 250	-2,9%
+ Ressources d'exploitation (yc FPS depuis 2018)	8 025 360	6 870 980	25 565 083	24 772 451	19 277 819	24,5%
Ressources institutionnelles (yc FCCT)	85 371 828	86 664 818	88 847 208	89 026 621	84 521 874	-0,2%
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>161 517 023</b>	<b>161 620 502</b>	<b>173 282 721</b>	<b>172 140 514</b>	<b>164 436 943</b>	<b>0,4%</b>
Charges à caractère général	73 176 874	72 024 746	73 856 357	77 712 185	78 567 641	1,8%
+ Charges de personnel	44 391 550	44 831 544	44 160 474	43 958 653	44 371 900	0,0%
+ Subventions de fonctionnement	4 033 702	3 799 200	2 959 900	3 787 500	3 979 700	-0,3%
+ Autres charges de gestion	4 894 982	3 968 165	5 007 185	4 427 310	4 932 147	0,2%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>126 497 108</b>	<b>124 623 656</b>	<b>125 983 916</b>	<b>129 885 648</b>	<b>131 851 388</b>	<b>1,0%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>35 019 916</b>	<b>36 996 846</b>	<b>47 298 804</b>	<b>42 254 866</b>	<b>32 585 555</b>	<b>-1,8%</b>
en % des produits de gestion	21,7%	22,9%	27,3%	24,5%	19,8%	
+/- Résultat financier	-2 858 576	-2 485 614	-2 445 724	-2 066 834	-1 811 461	-10,8%
+/- Autres produits et charges excep. réels	551 572	1 165 622	1 014 967	191 599	-376 255	
<b>= CAF brute</b>	<b>32 712 912</b>	<b>35 676 854</b>	<b>45 868 047</b>	<b>40 379 631</b>	<b>30 397 839</b>	<b>-1,8%</b>
en % des produits de gestion	20,3%	22,1%	26,5%	23,5%	18,5%	
- Annuité en capital de la dette	14 854 862	12 176 924	16 711 019	13 609 946	7 116 686	
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>17 858 050</b>	<b>23 499 930</b>	<b>29 157 027</b>	<b>26 769 685</b>	<b>23 281 153</b>	
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>103 993 901</b>	<b>91 810 120</b>	<b>75 099 101</b>	<b>61 489 155</b>	<b>54 372 469</b>	<b>-15,0%</b>
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>3,2</b>	<b>2,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	

Source : Anafi, d'après comptes de gestion

GPSO s'est fortement désendetté, malgré un contrat de partenariat public privé (PPP) sur l'éclairage public. L'encours de la dette a été divisé par deux en cinq ans sur le budget principal. Il diminue aussi globalement, tous budgets confondus<sup>70</sup>. Cette situation a amélioré la CAF nette. Au budget principal, la capacité de désendettement est inférieure à deux ans. En application de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les collectivités et EPCI ne doivent pas avoir une capacité de désendettement supérieure à 12 ans.

Cette amélioration de la situation financière se traduit également par une trésorerie aujourd'hui confortable. Elle dépasse trois mois de charges de fonctionnement en 2020, année de crise qui a pesé sur les recettes de stationnement. En 2019, la trésorerie représentait six mois et demi de charges de fonctionnement. Le délai global de paiement est dans la norme (moins de 30 jours), il ne participe pas à la trésorerie.

**Tableau n° 28 : Évolution de la trésorerie (€)**

Au 31 décembre	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	12 703 637	20 458 058	38 674 009	33 739 596	30 047 347
- Besoin en fonds de roulement global	- 6 292 365	- 2 266 507	- 12 539 580	- 36 768 740	- 8 993 283
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>18 996 002</b>	<b>22 724 565</b>	<b>51 213 589</b>	<b>70 508 336</b>	<b>39 040 629</b>
En nombre de jours de charges courantes	53,6	65,3	145,6	195,0	106,6

Source : CRC-IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

### 5.3 Des recettes fiscales en progression

Retraîtée des modifications d'imputations des redevances liées au stationnement sur la voie publique, la fiscalité perçue par GPSO a progressé. La CFE profite d'une croissance des bases imposables mais aussi, en 2021, d'une hausse du taux de CFE. La TEOM continue de progresser malgré une diminution légère et régulière du taux. Le service des déchets ménagers présente un excédent très important, finançant l'ensemble des politiques de GPSO.

<sup>70</sup> Avec les budgets annexes « aménagement » et « assainissement ». Les budgets « aménagement » sont abondés par les communes directement, le budget « assainissement » se finance par le prix du m<sup>3</sup> d'eau assaini, sans subvention d'équilibre.

**Tableau n° 29 : Évolution des produits fiscaux (hors stationnement)**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Variation	
						(en €)	(en %)
CFE	52 407 589	54 631 935	56 344 453	56 421 471	59 146 958	6 739 369	12,86
TEOM (c/7331)	39 127 449	39 546 965	39 464 872	39 313 772	39 517 832	390 383	1,00
<b>s/total</b>	91 535 038	94 178 900	95 809 325	95 735 243	98 664 790	<b>7 129 752</b>	<b>7,79</b>
total des RRF <sup>71</sup>	237 444 495	234 953 245	243 101 924	241 373 717			
part/total RRF (en %)	39	40	39	40			

Source : comptes administratifs, états 1259

### 5.3.1 La CFE, une recette dynamique liée à l'attractivité économique du territoire

Le taux de la CFE est resté constant de 2016 à 2020 à 20,21 %. L'évolution du produit provient d'un accroissement des bases imposables. GPSO profite du dynamisme économique des entreprises présentes sur le territoire et de celles qui s'y implantent. La réforme des bases imposables en 2017 n'a pas eu d'incidence défavorable sur le produit de la CFE à la différence d'autres EPT. Entre 2016 et 2020, sa progression (+ 6,7 M€) a été supérieure à l'amélioration de la CAF nette de GPSO (+ 5,4 M€), ce qui n'est pas neutre pour l'évolution future des équilibres de GPSO avec le transfert de la CFE à la MGP à partir de 2023.

En 2021, GPSO a décidé d'augmenter le taux de la CFE qui a atteint le maximum autorisé (20,87 %, en hausse de 3,3 %) compte tenu du lien prévu par les textes entre les variations des taxes foncières des communes et celle de la CFE. Cette décision a été uniquement motivée par le transfert du produit de la CFE à la MGP en 2023. En attendant, elle permet à GPSO de compenser le reversement des deux-tiers de l'accroissement annuel de ce produit à la MGP, décidé par la loi de finances pour 2021.

GPSO indique avoir le taux de CFE le plus faible des EPT. Ce taux est inférieur au taux moyen pondéré (TMP) de la MGP (23,4 %). Il est susceptible d'augmenter dès le transfert à la MGP de la CFE. Ce transfert amputera GPSO de sa principale recette dynamique. Celui-ci justifie ainsi l'augmentation du taux par la volonté d'anticiper le lissage au niveau métropolitain d'autant plus que le produit supplémentaire qu'elle a généré est comptabilisé dans le montant reversé via la dotation d'équilibre.

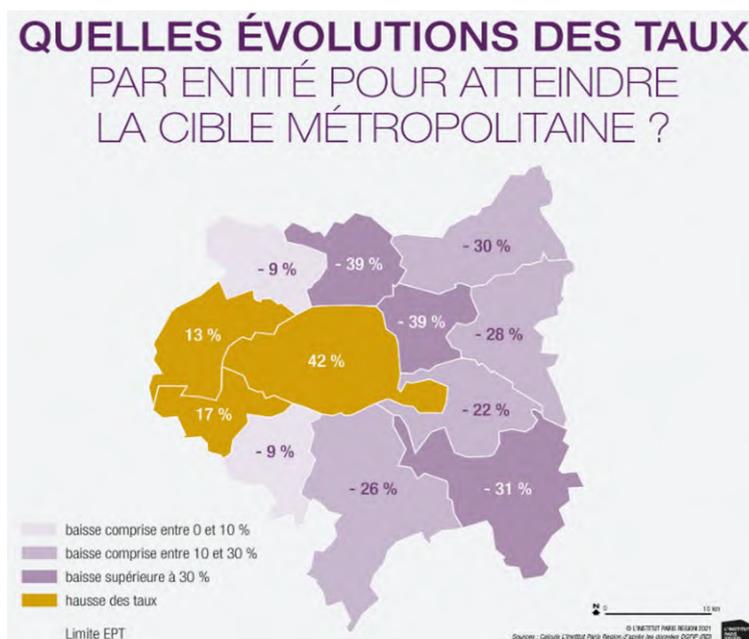
Cette stratégie est à mettre en perspective avec l'évolution à moyen terme du taux de la CFE au sein de la MGP. Le transfert de la CFE à la MGP va harmoniser les taux des territoires vers un taux unique, à l'horizon 2033.

L'Institut Paris Région a réalisé une simulation, par territoire, de l'évolution des taux de CFE, pour arriver au taux moyen métropolitain. Sur le territoire de GPSO, les entreprises devraient voir une augmentation de 17 % de leur imposition à la CFE.

Cette réforme va rééquilibrer les charges fiscales pour les entreprises des différents territoires. Aujourd'hui, par exemple, les bases de CFE de GPSO et Plaine Commune sont proches. Cela signifie que la valeur locative de l'immobilier d'entreprise par emploi (bureaux ou industries) est sensiblement identique dans ces deux territoires. Cependant, la fiscalité supportée par les entreprises est beaucoup plus faible par emploi sur le territoire de GPSO que sur celui de Plaine Commune. À l'issue de la réforme, en 2033, elle lui sera légèrement supérieure.

<sup>71</sup> RRF : Recettes réelles de fonctionnement.

#### Carte n° 4 : Évolutions des taux de CFE par EPT, liées à son transfert à la MGP



Le tableau suivant montre le rééquilibrage de l'impôt foncier économique sur quelques territoires, à l'issue de la réforme fiscale liée à la MGP.

**Tableau n° 30 : Projection de l'évolution du produit de la CFE par emploi issue du transfert de la CFE à la MGP (2019-2033)**

EPT	Bases CFE (en M€)	Nombre d'emplois salariés	Bases CFE/emploi	Taux 2019 (en %)	Produit CFE/emploi en 2019 (en €)	Variation taux CFE en MGP (en %)	Produit CFE/emploi en 2033 (en €)
Paris Ouest La Défense	822,690	470 300	<b>1 749,29</b>	20,91	<b>365,78</b>	13	<b>413,33</b>
<b>Grand Paris Seine Ouest</b>	279,488	179 400	<b>1 557,90</b>	20,21	<b>314,85</b>	17	<b>368,38</b>
Plaine Commune	286,072	189 100	<b>1 512,81</b>	38,49	<b>582,28</b>	- 39	<b>355,19</b>
Grand Paris Sud Est Avenir	118,734	112 300	<b>1 057,29</b>	34,03	<b>359,80</b>	- 31	<b>248,26</b>
Grand Orly Seine Bièvre	401,292	284 700	<b>1 409,53</b>	32,03	<b>451,47</b>	- 26	<b>334,09</b>
Paris	1 953,050	1 791 000	<b>1 090,48</b>	16,52	<b>180,15</b>	42	<b>255,81</b>

Source : CRC d'après Institut national de la statistique et des études économiques, Institut Paris Région, DGCL

### 5.3.2 La TEOM : une recette fiscale au taux trop élevé malgré sa baisse régulière

Pour financer le service de collecte et de traitement des déchets, GPSO a instauré une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) sur les ménages. Il collecte très marginalement des déchets non ménagers et a fixé une « redevance spéciale ». Ces produits doivent couvrir le coût du service. Pour le traitement, GPSO a adhéré à un syndicat mixte (Syctom<sup>72</sup>) de Paris et de la MGP. La collecte est effectuée GPSO sous la forme de prestations de services.

De 2016 à 2020, le service a été très fortement excédentaire. GPSO est conscient de cette situation. Il diminue chaque année, d'environ 2 % le taux de la TEOM. Le produit du service diminue cependant moins que le taux du fait de bases imposables qui continuent d'augmenter.

<sup>72</sup> Syctom : Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la région parisienne.

**Tableau n° 31 : Résultats du service « collecte et traitement des ordures ménagères »**

	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>Fonctionnement</b>					
Recettes générales	41 460 772,66	40 387 643,51	40 192 130,56	39 931 785,11	39 806 663,00
Dépenses générales	30 432 250,18	28 392 301,49	29 596 624,86	30 126 306,02	31 418 443,00
Résultat	11 028 522,48	11 995 342,02	10 595 505,70	9 805 479,09	8 388 220,00
<b>Investissement</b>					
Recettes générales	386 876,80	607 681,25	501 139,48	209 384,00	-
Dépenses générales	2 551 031,62	868 524,36	1 118 085,08	1 157 970,09	762 913,00
Résultat	- 2 164 154,82	- 260 843,11	- 616 945,60	- 948 586,09	- 762 913,00
<b>Résultat global</b>	<b>8 864 367,66</b>	<b>11 734 498,91</b>	<b>9 978 560,10</b>	<b>8 856 893,00</b>	<b>7 625 307,00</b>
<i>Taux de marge (en %)</i>	<i>36,24</i>	<i>42,25</i>	<i>35,80</i>	<i>32,55</i>	<i>26,70</i>

Source : comptes administratifs, états de la répartition de la TEOM, BP 2020

Le taux de marge du service est très supérieur aux normes retenues par les jurisprudences récentes (maximum de 15 %)<sup>73</sup>. Le programme pluriannuel d'investissement ne fait pas apparaître d'investissements lourds dans les années à venir sur ce service, qui pourraient motiver de maintenir les excédents du service. Certains investissements, comme la collecte pneumatique des déchets, sont même, pour Issy-les-Moulineaux, mis à la charge des aménageurs dans le cadre des concessions de Zac.

Le résultat de fonctionnement du service de collecte et traitement des ordures ménagères contribue pour une part importante à la CAF nette de GPSO. Il vient financer ses autres services. Cette situation présente une fragilité pour les équilibres globaux des comptes de GPSO en cas de contentieux relatif au taux de la TEOM.

**Tableau n° 32 : Contribution de l'excédent du service « déchets ménagers » à la CAF nette**

(En €)	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat fonctionnement OM	11 028 522	11 995 342	10 595 506	9 805 479	8 388 220
CAF nette	17 858 050	23 499 930	29 157 027	26 769 685	23 281 153
<b>% OM dans CAF nette</b>	<b>61,76</b>	<b>51,04</b>	<b>36,34</b>	<b>36,63</b>	<b>36,03</b>

Source : CRC, d'après Anafi, CA, BP 2020

Selon GPSO, le Sycotom prélèvera une contribution plus importante dans les années à venir qui pourrait limiter les excédents. Ce syndicat mixte doit en effet faire face à une hausse de ses dépenses, notamment d'investissement, selon son rapport d'orientation budgétaire pour 2021. De plus, GPSO envisage, dans le cadre du renouvellement des marchés de collecte, d'anticiper dès 2022 les obligations réglementaires (2024) relatives à la gestion des déchets alimentaires produits par les usagers. Il estime le coût supplémentaire de cette organisation à 5 M€/an.

Toutefois, ces données sont purement prévisionnelles. Tout en tenant compte des contraintes répercutées par le Sycotom en matière fiscale et d'investissement, GPSO doit abaisser le taux de la TEOM de sorte que le taux de marge du service ne dépasse pas le seuil admis par la jurisprudence.

**Recommandation régularité 2 : Réduire l'excédent du service en limitant le taux de la taxe d'enlèvement des déchets ménagers**

<sup>73</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.

## 5.4 La réforme des recettes du stationnement pénalisante pour GPSO

La réforme du financement des redevances de stationnement sur la voie publique, qui a créé le forfait post stationnement en substitution des amendes de police, a des conséquences défavorables pour le budget de GPSO. Elles le sont d'autant plus que les communes ont exigé de GPSO un reversement du résultat du service à la hauteur du produit des amendes de police qu'elles encaissaient directement avant la réforme.

Avant 2018, les droits de stationnement étaient encaissés par GPSO mais étaient considérés comme des recettes fiscales. Depuis 2018, le stationnement donne lieu désormais, au paiement d'une redevance d'occupation du domaine public selon deux modalités : le paiement immédiat (paiement par anticipation en fonction de la durée) ; le paiement *a posteriori* sur une base forfaitaire (forfait de post-stationnement - FPS), égal à l'écart entre la redevance pour la durée maximale de stationnement autorisé et le montant réglé par l'utilisateur.

GPSO assure la gestion et l'encaissement du PPS depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La fixation du FPS a tenu compte de la proximité du territoire avec certains arrondissements de Paris (14<sup>ème</sup>, 15<sup>ème</sup> et 16<sup>ème</sup>) afin d'éviter des reports. Le tarif parisien limitrophe a été adopté (35 €). De plus, un montant de FPS anticipé (sous 96 heures) a été fixé à 25 €.

Les redevances de stationnement ont été redéfinies par commune et, à l'intérieur de chaque commune, par zones de « courte durée », « moyenne durée » et « longue durée ». Le seuil de 35 € est atteint plus ou moins rapidement dans une journée, suivant ce zonage.

Globalement, GPSO a adopté une politique qui augmente les tarifs de stationnement sur son territoire en réduisant le nombre de zones et en étendant le périmètre des zones « courte durée ». Cette mesure devait compenser les nouveaux frais de gestion et l'augmentation de la rémunération du délégataire induits par l'introduction du FPS<sup>74</sup>.

Après trois exercices de mise en œuvre, GPSO constate une amélioration du paiement spontané et une réduction du nombre de FPS. 2020 a constitué une année atypique du fait des confinements successifs. Cette situation a pesé sur les recettes de stationnement (perte de 4 M€, soit un tiers des recettes habituelles) et sur le FPS titré aux usagers contrevenants.

Pour organiser un bon recouvrement de cette recette d'exploitation, GPSO a engagé des dépenses nouvelles. La charge annuelle nouvelle est de l'ordre de 350 000 €.

GPSO a analysé en novembre 2020 l'impact de la réforme du stationnement payant sur ses comptes et ceux des communes. Le bilan global de la réforme se traduit par une dépense nette nouvelle de GPSO du fait du reversement aux communes sur la base des amendes de police de l'année 2017. Avec le nouveau pacte fiscal et financier, les communes supportent une légère diminution des retours de GPSO. Cependant, elles sont globalement gagnantes en termes de recettes communales.

**Tableau n° 33 : Produit des amendes de police restant aux communes**

(en €)	2018	2020	Écart
Boulogne	2 004 108	2 429 987	425 879
Chaville	53 258	141 336	88 078
Issy-les-Moulineaux	419 521	719 438	299 917
Meudon	70 537	312 379	241 842
Sèvres	168 685	134 818	- 33 867
Vanves	158 706	78 711	- 79 995
Ville d'Avray	35 147	14 358	- 20 789
<b>TOTAL</b>	<b>2 909 962</b>	<b>3 831 027</b>	<b>921 065</b>

Source : CRC d'après GPSO

<sup>74</sup> Le coût du FPS étant plus élevé que les anciennes amendes de police, il a été constaté selon GPSO une augmentation significative des paiements spontanés à l'horodateur ayant conduit à une hausse des redevances ordinaires de l'ordre de 2,3 M€ en 2019. Or la rémunération des délégataires est indexée contractuellement sur le produit des redevances.

Le produit des amendes de police non affecté au financement des transports en commun franciliens est passé de 2,91 M€ en 2018 à 3,83 M€ en 2020. Cependant, elles sont diminuées du produit perçu antérieurement par Île-de-France Mobilités et la Région, soit près de 4,9 M€ en 2020.

La mise en place du FPS a engendré des coûts supplémentaires pour GPSO dont certains sont refacturés par les communes de Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux au titre des mises à disposition de services. Il évalue ces charges nouvelles à 1,32 M€ entre 2017 et 2019.

Selon GPSO, la réforme a fait supporter aux communes une charge nette de 7,8 M€. Avec les tarifs de stationnement adoptés, qui sont à l'origine du calcul du FPS, GPSO estime le solde positif en sa faveur à 6,2 M€. Ce solde est reversé aux communes pour financer leur contribution à Île-de-France Mobilité et la région Île-de-France. Le solde net (- 1,6 M€) est pris en charge à parité par les communes et l'EPT (cf. *supra*).

## 5.5 Des charges de fonctionnement actuellement maîtrisées

Les charges de fonctionnement de GPSO sont restées stables entre 2016 et 2020, à l'exception des charges à caractère général. Cependant, elles sont globalement maîtrisées, avec une progression moyenne de 1 % par an.

**Tableau n° 34 : Évolution des charges de gestion**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	73 176 874	72 024 746	73 856 357	77 712 185	78 567 641	1,8%
+ Charges de personnel	44 391 550	44 831 544	44 160 474	43 958 653	44 371 900	0,0%
+ Subventions de fonctionnement	4 033 702	3 799 200	2 959 900	3 787 500	3 979 700	-0,3%
+ Autres charges de gestion	4 894 982	3 968 165	5 007 185	4 427 310	4 932 147	0,2%
<b>= Charges de gestion</b>	<b>126 497 108</b>	<b>124 623 656</b>	<b>125 983 916</b>	<b>129 885 648</b>	<b>131 851 388</b>	<b>1,0%</b>

Source : Anafi d'après comptes de gestion

### 5.5.1 Les charges à caractère général

**Tableau n° 35 : Évolution des charges à caractère général**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
<b>Charges à caractère général</b>	<b>73 176 874</b>	<b>72 024 746</b>	<b>73 856 357</b>	<b>77 712 185</b>	<b>78 567 641</b>	<b>1,8</b>
dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	4 330 777	4 314 511	3 533 826	3 960 263	5 357 026	5,5
dont locations et charges de copropriétés	4 196 681	4 546 475	3 964 328	4 110 104	4 213 429	0,1
dont entretien et réparations	5 608 947	5 641 089	5 288 090	5 888 025	5 981 877	1,6
dont assurances et frais bancaires	873 478	785 629	831 979	859 051	822 539	- 1,5
dont autres services extérieurs	3 327 846	3 333 622	3 532 711	3 522 020	3 699 261	2,7
dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	1 551 365	1 460 438	1 387 990	1 292 291	1 792 950	3,7
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	50 591 712	49 787 156	53 236 579	55 870 555	54 655 768	2,0
dont honoraires, études et recherches	1 425 420	1 223 119	1 091 501	1 183 366	1 126 334	- 5,7
dont publicité, publications et relations publiques	453 028	385 245	422 794	519 813	481 034	1,5
dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	35 181	18 934	25 583	9 947	4 595	- 39,9
dont déplacements et missions	82 438	105 973	104 275	95 207	39 005	- 17,1
dont frais postaux et télécommunications	280 568	295 729	307 547	238 384	263 123	- 1,6
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	419 431	126 827	129 153	163 161	130 701	- 25,3

Source : CRC-IDF (Anafi) à partir des comptes de gestion

Ces dépenses sont constituées, pour l'essentiel, par les contrats de prestations de services et les marchés conclus par GPSO, dans les domaines de la collecte des ordures ménagères, de la propreté urbaine et de l'enseignement artistique avec le contrat de gestion du Cube.

Certaines dépenses ont fait l'objet d'économies : rationalisation de l'offre de transports scolaires, renégociation de contrat avec le Cube.

Mais, majoritairement, les prestations ont connu une évolution à la hausse. Certaines ont été renforcées, comme les prestations de propreté à Boulogne-Billancourt, prises en charge intégralement par le FCCT de la commune. La réforme du stationnement sur voirie a également augmenté la rémunération versée aux délégataires de stationnement.

### 5.5.2 Les autres charges de gestion et les subventions aux associations

Ces charges sont en légère diminution à la suite notamment de la dissolution en 2018 du syndicat mixte de l'Île de Monsieur (économie de l'ordre de 1,3 M€/an). La participation au Sycatom tend à augmenter et continuera de croître. L'engagement de GPSO dans le syndicat mixte Autolib'Vélib pèse sensiblement mais il pourrait être remis en cause à l'aune des modifications législatives relatives à la compétence « mobilité ».

Les subventions aux associations sont concentrées sur le sport de haut-niveau et les « satellites » de GPSO dans le domaine économique (Seine Ouest Entreprise et Emploi) ou d'action sociale pour le personnel de GPSO.

**Tableau n° 36 : Évolution des charges de gestion et des subventions versées**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
<i>Contribution aux organismes de regroupement</i>	4 131 072	3 200 593	4 258 190	3 639 983	3 831 710	- 1,9
<i>dont Sycatom</i>	2 700 671	1 778 633	2 540 474	2 652 783	3 157 075	
<i>dont Autolib'Vélib</i>	0	23 625	393 640	977 200	674 635	
<i>Autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	370 992	392 700	395 881	403 971	788 840	20,8
<i>Indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	377 562	374 278	353 113	372 022	311 335	- 4,7
<i>Autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	0	186	0	0	0	
<i>Pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	15 357	408	0	11 332	260	- 63,9
<i>Subv. aux personnes de droit privé</i>	4 033 702	3 799 200	2 959 900	3 787 500	3 979 700	- 0,3
<b>TOTAL</b>	<b>8 928 684</b>	<b>7 767 365</b>	<b>7 967 085</b>	<b>8 214 807</b>	<b>8 911 845</b>	<b>- 0,19</b>

Source : CRC, d'après Anafi et CA

### 5.6 L'incidence de la crise sanitaire

La crise sanitaire due à la covid-19 a eu des conséquences sur les finances de GPSO en 2020. La CAF brute a baissé de 30 % par rapport à 2019. Cette situation s'explique surtout par des pertes de recettes liées au stationnement mais aussi par des dépenses supplémentaires supérieures aux dépenses évitées. L'ensemble représente un coût net de 8 M€, soit 80 % de la baisse de la CAF brute.

GPSO estime à 2,2 M€ ses dépenses supplémentaires nettes des dépenses évitées et des remboursements par l'État d'achats de masques à destination de la population (premier confinement du mois de mars 2020). Parmi ces dépenses supplémentaires, GPSO a adopté des aides à destination des commerçants (1,5 M€) et participe au fonds résilience du conseil régional (0,5 M€).

Les recettes non perçues ont représenté environ 5,8 M€. GPSO a perdu des droits de stationnement sur voirie, notamment parce qu'il l'a rendu gratuit lors du premier confinement. Les droits des conservatoires d'enseignement de la musique, du théâtre et de la danse ont également diminué (- 0,5 M€, soit une baisse d'un tiers moins) du fait de la remise sur la facture du 2<sup>ème</sup> trimestre de 2020 au moment de la réinscription des élèves en septembre. Les recettes liées aux équipements sportifs ont peu baissé, les équipements en extérieur ayant connu une plus grande fréquentation.

L'annexe n° 6 présente les principaux impacts financiers sur l'exercice 2020.

Parallèlement, GPSO a fait face à des demandes indemnitaires de ses délégataires de service public et de ses prestataires. Il a rejeté ces demandes, notamment pour les délégataires en matière de stationnement (3 M€). Les prestataires de collecte des déchets ont sollicité une dérogation au contrat pour la révision des prix en 2021. Cette révision entraîne un coefficient négatif, soit un coût moindre en 2021 qu'en 2020. GPSO a également rejeté cette demande.

## 5.7 L'accélération prévue des investissements confrontée à des ressources contraintes

Après la période difficile entre 2010 et 2015, GPSO a restauré ses marges de manœuvre en concentrant ses efforts d'investissement sur le remboursement de sa dette, en limitant les dépenses et subventions d'équipement ou en les retardant dans le temps (cas du conservatoire de Ville d'Avray-Chaville).

Depuis 2018, il a voulu ouvrir un nouveau cycle d'investissement. Néanmoins, celui-ci ne s'est pas traduit immédiatement dans les comptes administratifs, qui sont en décalage avec les plans pluriannuels d'investissement (PPI) successifs. GPSO adopte, au moment du rapport d'orientation budgétaire, un PPI pour quatre ans. En 2021, la perspective a été réduite d'un an avec un PPI seulement triennal.

Les investissements de GPSO sont concentrés sur la voirie, l'éclairage public et les rénovations lourdes de l'espace public. À partir de 2017, GPSO s'est engagé, sur la voirie, dans un schéma directeur à l'échelle territoriale. Jusqu'à cette date, les travaux de voirie constituaient des « droits de tirage » des communes auprès de GPSO.

**Tableau n° 37 : Évolution des dépenses et subventions d'équipement**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement	23 644 333	21 351 892	19 339 259	35 247 879	32 637 125	132 220 488
Subventions d'équipement	2 505 331	2 088 497	2 176 003	2 229 928	1 298 804	10 298 563

Source : CRC-IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

Le dernier PPI adopté en 2021 engage à nouveau GPSO sur quelques investissements lourds : reconstruction du conservatoire à rayonnement régional de Boulogne-Billancourt, requalification du site de l'Abreuvoir et, dans une moindre mesure, construction d'un nouveau centre technique mutualisé pour les équipes de la « direction territoriale Ouest » (à Ville d'Avray).

Dans de précédents PPI, le CRR avait été estimé à 22,5 M€ et le centre technique de Ville d'Avray à 6 M€. Hormis ces projets, le dernier PPI fait apparaître une charge nette pour GPSO de 133,2 M€ sur la période 2021-2023. La réduction de la durée du PPI fait que l'engagement financier annuel n'a pas diminué (cf. annexe 8 sur l'évolution des PPI successifs).

Pour apprécier la soutenabilité financière de son plan d'investissement, GPSO s'appuie sur une prospective financière réalisée par un cabinet extérieur. Tous les deux ans environ, GPSO fait faire une analyse rétrospective et prospective de sa situation.

La dernière étude a été réalisée en 2020. Son « scénario prospectif de base » s'appuie sur un niveau d'investissement égal à celui du PPI 2021-2023 (162,7 M€), mais il se prolonge jusqu'à la fin du mandat, en 2026. L'étude envisage de nouveaux emprunts à partir de 2022, à hauteur de 20 M€/an. Ce scénario a été établi sur la base d'évolutions de recettes à la fois pessimistes (pas d'augmentation du produit de la CFE) et optimistes (+ 4 M€ de FCCT, maintien du produit de la TEOM malgré le résultat du service). L'étude est fondée sur une progression de 2,8 %/an des dépenses de gestion.

Avec ce scénario, la capacité de désendettement à l'horizon 2023 est de 2,5 années. La situation se dégraderait à 5,9 années en 2026 (6,7 années selon GPSO au terme du nouveau PPI modifié) avec un volume d'investissement de 138,6 M€ sur la période 2024-2026. GPSO fait valoir la prudence de ses hypothèses. L'évolution du FCCT de + 4 M€ est expliquée par la revalorisation des bases de fiscalité ménage. L'hypothèse d'évolution de ces bases est de + 1,3 % à compter de 2022. Selon GPSO, le produit de la TEOM est en effet globalement maintenu en raison de la fin de la baisse du taux, lié à la résorption du surfinancement dès le BP 2022 et d'une évolution modérée des bases. Quant à la CFE, la prospective tient compte de son éventuel transfert à la MGP.

GPSO indique que le PPI de mandat est désormais d'un montant de 343 M€ (pour un solde net de 284 M€), dette comprise, pour la période 2021-2026. La soutenabilité financière de ce PPI de mandat est conditionnée, selon GPSO, à la maîtrise de l'autofinancement et à l'évolution limitée des dépenses de fonctionnement. Il précise enfin qu'en cas de modifications significatives des équilibres financiers du bloc local, le PPI de mandat pourrait être ajusté.

## 5.8 Appréciation générale sur la situation financière

GPSO dispose de ratios financiers satisfaisants depuis 2016. Il maîtrise ses dépenses de fonctionnement. Ses recettes de fonctionnement, notamment fiscales, progressent grâce au dynamisme des bases imposables, lié à l'attractivité du territoire et à sa politique d'aménagement. Son pacte fiscal et financier lui permet de continuer de bénéficier des progressions des bases des impôts sur les ménages.

Toutefois, les finances de GPSO présentent des points de fragilité. D'abord, la TEOM ramène un produit fiscal très largement supérieur à ce qui est nécessaire. Son taux doit baisser dès le budget 2022. Le risque porte sur 3,5 M€ de recettes annuelles. Ensuite, la réforme du stationnement s'est traduite par un coût net nouveau de l'ordre 1 M€/an, répercuté pour moitié aux communes. Enfin, l'amélioration de la situation financière de GPSO est aussi due à la progression du produit de la CFE. Le dynamisme de cette ressource devrait disparaître avec son transfert à la MGP à compter de 2023. Les modalités de compensation dans le temps par la MGP aux EPT ne sont pas définies à ce jour.

Actuellement, GPSO peut supporter un PPI de l'ordre de 42 M€ d'investissements annuels (nets des subventions et du FCTVA<sup>75</sup>). Cependant, à la lecture des comptes administratifs, les investissements réalisés sont inférieurs au PPI. D'une certaine manière, le retard dans les travaux permet à GPSO de préserver sa situation financière. Néanmoins, ces retards peuvent nuire au renouvellement nécessaire du patrimoine. De plus, le PPI actuel n'inclut pas des projets reportés et non chiffrés. Cette situation peut amener plus encore les équilibres de GPSO à un moment où il perdra ses recettes fiscales économiques au profit de la MGP.

<sup>75</sup> FCTVA : Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

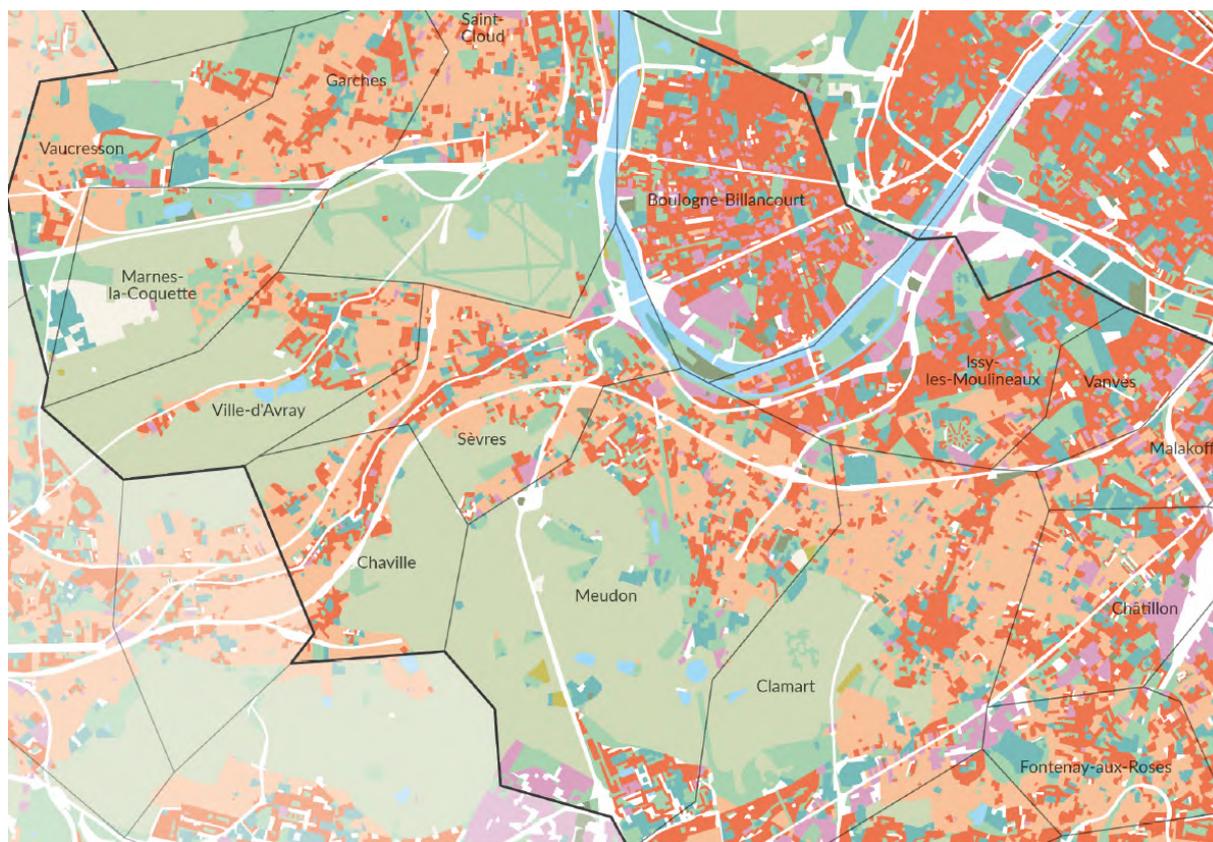
## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire des sigles.....	70
Annexe n° 2. Modes d'occupation du sol sur le territoire de GPSO.....	71
Annexe n° 3. Répartition de la contribution au FPIC entre l'EPT et les communes .....	72
Annexe n° 4. Principales données sur les opérations d'aménagement transférées.....	73
Annexe n° 5. État des mises à dispositions au 1 <sup>er</sup> décembre 2019 .....	74
Annexe n° 6. Impacts financiers liés à la crise sanitaire selon l'EPT .....	75
Annexe n° 7. Programme pluriannuel d'investissements (2021-2023) .....	76
Annexe n° 8. Évolution des PPI successifs .....	77
Annexe n° 9. Dispositions législatives relatives aux établissements publics territoriaux .....	78
Annexe n° 10. Déroulement de la procédure .....	79
Annexe n° 11. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport .....	80

**Annexe n° 1. Glossaire des sigles**

<b>AC</b>	Attributions de compensation
<b>ASVP</b>	Agents de surveillance de la voie publique
<b>CAF</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CFE</b>	Contribution foncière des entreprises
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CGI</b>	Code général des impôts
<b>CLECT</b>	Commission locale d'évaluation des charges territoriales
<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>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>DSC</b>	Dotations de solidarité des communes
<b>ELAN</b>	Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
<b>EPCI</b>	Établissements publics de coopération intercommunale
<b>EPT</b>	Établissement public territorial
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>FCCT</b>	Fonds de compensation des charges territoriales
<b>FPIC</b>	Fonds de péréquation financière entre communes et intercommunalités
<b>FPS</b>	Forfait de post-stationnement
<b>FSRIF</b>	Fonds de solidarité entre les communes de la région Île-de-France
<b>GPSO</b>	Grand Paris Seine Ouest
<b>IFER</b>	Impositions forfaitaires sur les équipements de réseaux
<b>Maptam</b>	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
<b>MGP</b>	Métropole du Grand Paris
<b>NOTRé</b>	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
<b>OPH</b>	Office public de l'habitat
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PLUi</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>PPI</b>	Programme pluriannuel d'investissements
<b>Rifseep</b>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>SEMADS</b>	SEM Arc de Seine
<b>SEML</b>	Sociétés d'économies mixtes locales
<b>SIG</b>	Système d'information géographique
<b>SOHP</b>	SEM Seine Ouest Patrimoine et Habitat
<b>SPL</b>	Société publique locale
<b>Syctom</b>	Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la région parisienne
<b>Tascom</b>	Taxe sur les surfaces commerciales
<b>TEOM</b>	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
<b>Zac</b>	Zone d'aménagement concerté

## Annexe n° 2. Modes d'occupation du sol sur le territoire de GPSO



### Occupation du sol simplifiée

MOS 2017

- Bois ou forêt
- Milieux semi-naturels
- Espaces agricoles
- Eau
- Espaces ouverts artificialisés
- Habitat individuel
- Habitat collectif
- Activités
- Equipements
- Transports
- Carrières, décharges, chantiers

Source : Institut Paris Région, mode d'occupation du sol, 2017

## Annexe n° 3. Répartition de la contribution au FPIC entre l'EPT et les communes

	en euros	Boulogne-B	Chaville	Issy-L-M	Mames-la-C	Meudon	Sèvres	Vanves	Ville-d'Avray	Σcommunes	GPSO	TOTAL FPIC	
2016	FPIC droit commun	3 805 563	435 727	2 137 382	43 783	1 196 898	581 251	632 552	284 452	9 117 608	18 393 556	27 511 164	
	FPIC "Pacte"	1 045 424	137 556	742 801	5 502	385 156	220 089	192 578	22 009	2 751 116	24 760 048		
	Ecart	- 2 760 139	- 298 171	- 1 394 581	- 38 281	- 811 742	- 361 162	- 439 974	- 262 443	- 6 366 492			
	ΔFSRIF	47 492	- 315 988	514 439	697	- 2 462	61 053	- 47 282	- 53 948	204 001			
	<b>Ecart total</b>	<b>- 2 712 647</b>	<b>- 614 159</b>	<b>- 880 142</b>	<b>- 37 584</b>	<b>- 814 204</b>	<b>- 300 109</b>	<b>- 487 256</b>	<b>- 316 391</b>	<b>- 6 162 491</b>	<b>6 366 492</b>	<b>31 386 244</b>	
2017	FPIC droit commun	5 422 967	620 916	3 045 792	62 392	1 705 592	828 288	901 393	405 347	12 992 687	18 393 557		
	FPIC "Pacte"	1 192 677	156 931	847 429	6 277	439 407	251 090	219 704	25 109	3 138 624	28 247 620		
	Ecart	- 4 230 290	- 463 985	- 2 198 363	- 56 115	- 1 266 185	- 577 198	- 681 689	- 380 238	- 9 854 063			
	ΔFSRIF	1 947 528	-	1 298 403	- 11 053	- 39 826	42 764	- 300 273	- 222 915	2 714 628			
	<b>Ecart total</b>	<b>- 2 282 762</b>	<b>- 463 985</b>	<b>- 899 960</b>	<b>- 67 168</b>	<b>- 1 306 011</b>	<b>- 534 434</b>	<b>- 981 962</b>	<b>- 603 153</b>	<b>- 7 139 435</b>	<b>9 854 063</b>		
2018	FPIC droit commun	4 898 368	560 851	2 751 153	56 359	1 540 599	748 163	814 195	366 135	11 735 820	18 393 557	30 129 377	
	FPIC "Pacte"	1 144 916	150 647	813 493	6 026	421 811	241 035	210 906	24 104	3 012 938	27 116 439		
	Ecart	- 3 753 452	- 410 204	- 1 937 660	- 50 333	- 1 118 788	- 507 128	- 603 289	- 342 031	- 8 722 882			
	ΔFSRIF	1 807 701	-	118 186	- 2 390	91 044	83 629	-	44 096	2 142 266			
	<b>Ecart total</b>	<b>- 1 945 751</b>	<b>- 410 204</b>	<b>- 1 819 474</b>	<b>- 52 723</b>	<b>- 1 027 744</b>	<b>- 423 499</b>	<b>- 603 289</b>	<b>- 297 935</b>	<b>- 6 580 616</b>	<b>8 722 882</b>		
2019	FPIC droit commun	4 697 822	537 889	2 638 517	54 049	1 477 525	717 532	780 861	351 145	11 255 340	18 393 556	29 648 896	
	FPIC "Pacte"	1 126 658	148 244	800 520	5 930	415 085	237 191	207 542	23 719	2 964 890	26 684 006		
	Ecart	- 3 571 164	- 389 645	- 1 837 997	- 48 119	- 1 062 440	- 480 341	- 573 319	- 327 426	- 8 290 450			
	ΔFSRIF	- 2 818 125	-	- 1 082 466	371	- 283 826	187 050	-	- 117 507	- 4 488 603			
	<b>Ecart total</b>	<b>- 6 389 289</b>	<b>- 389 645</b>	<b>- 2 920 463</b>	<b>- 47 748</b>	<b>- 1 346 266</b>	<b>- 667 391</b>	<b>- 573 319</b>	<b>- 444 933</b>	<b>- 12 779 053</b>	<b>8 290 450</b>	<b>30 303 933</b>	
2020	FPIC droit commun	4 971 226	569 193	2 792 073	57 194	1 563 514	759 291	826 306	371 581	11 910 378	18 393 555		
	FPIC "Pacte"	1 151 549	151 520	818 206	6 061	424 255	242 431	212 128	24 243	3 030 393	27 273 540		
	Ecart	- 3 819 677	- 417 673	- 1 973 867	- 51 133	- 1 139 259	- 516 860	- 614 178	- 347 338	- 8 879 985			
	ΔFSRIF	1 784 742	-	577 326	3 990	309 421	173 342	-	103 842	2 952 663			
	<b>Ecart total</b>	<b>- 2 034 935</b>	<b>- 417 673</b>	<b>- 1 396 541</b>	<b>- 47 143</b>	<b>- 829 838</b>	<b>- 343 518</b>	<b>- 614 178</b>	<b>- 243 496</b>	<b>- 5 927 322</b>	<b>8 879 985</b>		

Source : CRC, d'après notifications FPIC

#### **Annexe n° 4. Principales données sur les opérations d'aménagement transférées**

##### **Zac Seguin Rives de Seine – Boulogne-Billancourt (en cours)**

Concessionnaire : SPL Val de Seine Aménagement

Surface : 74 ha

Constructibilité : 900 000 m<sup>2</sup>

Calendrier : 2003-2023

##### **Zac Léon Blum – Issy-les-Moulineaux (en cours)**

Concessionnaire : SPL Seine Ouest Aménagement

Surface : 17 ha

Constructibilité : 150 000 m<sup>2</sup>

Calendrier : 2015-2030

##### **Zac Cœur de Ville – Issy-les-Moulineaux (en cours)**

Concessionnaire : SPL Seine Ouest Aménagement

Surface : 3 ha

Constructibilité : 95 000 m<sup>2</sup>

Calendrier : 2010-2028

##### **Zac Pont d'Issy – Issy-les-Moulineaux (en cours)**

Concessionnaire : SPL Seine Ouest Aménagement

Surface : 10 ha

Constructibilité : 250 460 m<sup>2</sup>

Calendrier : 2013-2023

##### **Zac Corentin Celton – Issy-les-Moulineaux (clôturée le 18 décembre 2019)**

Concessionnaire : Société d'économie mixte d'Arc de Seine (SEMADS)

Surface : 15 ha

Constructibilité : 95 807 m<sup>2</sup>

Calendrier : 1992-2019

##### **Zac Centre-ville Multisites – Issy-les-Moulineaux (clôturée le 18 décembre 2019)**

Concessionnaire : Société d'économie mixte d'Arc de Seine (SEMADS)

Surface : 6 ha

Constructibilité : 52 000 m<sup>2</sup>

Calendrier : 1998-2020

##### **Zac Forum de Seine – Issy-les-Moulineaux (en cours d'achèvement)**

Concessionnaire : SNC Forum de Seine Aménagement

Surface : 13 ha

Constructibilité : 293 920 m<sup>2</sup>

Calendrier : 1995-2015

##### **Opération de Meudon-sur-Seine (en cours)**

Concessionnaire : Seine Ouest Habitat et Patrimoine – SOP (ex : Société d'économie mixte d'Arc de Seine (SEMADS))

Surface : 6 ha

Constructibilité : 25 570 m<sup>2</sup>

Calendrier : 2010-2020

Annexe n° 5. État des mises à dispositions au 1<sup>er</sup> décembre 2019

Ville	Domaine d'action	Nombre d'agents	Entité mettant à disposition	Entité bénéficiaire	Type de mises à disposition	Part de mises à disposition (%)
	Direction Territoriale Nord	152	GPSO	Boulogne-Billancourt	service	4,77
<b>Boulogne-Billancourt</b>	Patrimoine Arboré	7	GPSO	Boulogne-Billancourt	service	4,26
	prévention sécurité	4	Boulogne-Billancourt	GPSO	service	11,83
	ASVP	51	Boulogne-Billancourt	GPSO	Convention de gestion	62,75
	Direction des Sports	1	Boulogne-Billancourt	GPSO	individuelle	100
	Direction Territoriale Est	95	GPSO	Chaville	service	1,45
	Patrimoine Arboré	7	GPSO	Chaville	service	1,43
<b>Chaville</b>	Commande Publique	13	GPSO	Chaville	service	9,3
	SIG	3	GPSO	Chaville	service	5
	ASVP	23	Chaville	GPSO	individuelle	54,8
	Direction Territoriale Est	92	GPSO	Issy-les-Moulineaux	service	6,96
	Patrimoine Arboré	7	GPSO	Issy-les-Moulineaux	service	5,17
<b>Issy-les-Moulineaux</b>	Commande Publique	13	GPSO	Issy-les-Moulineaux	service	47
	SIG	3	GPSO	Issy-les-Moulineaux	service	20
	ASVP	23	Issy-les-Moulineaux	GPSO	Convention de gestion	80,96
	Urbanisme	2	Meudon	GPSO	service	15
<b>Meudon</b>	Direction générale des services techniques	1	GPSO	Meudon	service	forfait
	Direction Territoriale Ouest	95	GPSO	Sèvres	service	4,97
	Patrimoine Arboré	7	GPSO	Sèvres	service	4,13
<b>Sèvres</b>	SIG	3	GPSO	Sèvres	service	3
	Urbanisme	1	Sèvres	GPSO	service	25
	Mission Sécurité et prévention	1	Sèvres	GPSO	individuelle	33
	Direction Territoriale Est	92	GPSO	Vanves	service	1,28
<b>Vanves</b>	Patrimoine Arboré	7	GPSO	Vanves	service	1,3
	Direction Territoriale Ouest	95	GPSO	Ville d'Avray	service	1,16
<b>Ville d'Avray</b>	Patrimoine Arboré	7	GPSO	Ville d'Avray	service	1,19
	Urbanisme	1	Ville d'Avray	GPSO	individuelle	20
<b>Marnes-la-Coquette</b>	Direction Territoriale Ouest	3	GPSO	Marnes-la-Coquette	service	33

Source : conseil de territoire – 18 décembre 2019

**Annexe n° 6. Impacts financiers liés à la crise sanitaire selon l'EPT**

Gestionnaire	Libellé	Impact 2020 en M€
Dépenses supplémentaires		5,0
	Achat de masques/prestations de nettoyage/gardiennage/alimentation/ pistes cyclables temporaires	2,3
	Aide aux commerçants So commerce	1,5
	Subvention au fonds Résilience	0,5
	Subventions pour l'achat de vélo à assistance électrique	0,2
	Astreintes supplémentaires/primes	0,2
	Acquisition de matériel facilitant l'enseignement à distance et déploiement massif du télétravail	0,3
Dépenses "économisées"		- 2,0
	Rémunération des délégataires de stationnement et frais de traitement	- 1,0
	Prestations de propretés/ ouv./fermetures de jardins/ marchés/RIE	- 0,6
	Prestations des conservatoires (ateliers, achats divers...)	- 0,2
	Prestations d'animations diverses en lien avec le développement durable non réalisées (ateliers/achat maison de la nature, développement durable)	- 0,1
Recettes non perçues		- 5,8
	Droits de stationnement	- 5,3
	Droits des conservatoires	- 0,5
	Activités à Marcel Bec	- 0,02
Recettes supplémentaires		0,8
	Compensation Etat au titre de l'achat des masques	0,8

Source : GPSO, mars 2021

## Annexe n° 7. Programme pluriannuel d'investissements (2021-2023)

En M€	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Encours de dette au 01/01	58,4		64,6		61,3				
Encours de dette € / par habitant au 01/01	185		205		195				
Dette hors PPP (I)	4,0	-	4,0	-	3,3	-	11,3	-	11,3
Dette PPP (BB/SEV)	2,1		2,2		2,3		6,6	-	6,6
Participations financières (II)	4,7	-	4,5	-	4,5	-	13,8	0,0	13,8
Habitat	4,0	-	4,0	-	4,0	-	12,0	-	12,0
Echangeur A 86 Meudon	0,2	-	-	-	-	-	0,2	-	0,2
Subventions (énergies renouvelables, VAE, isolation...)	0,5	-	0,5	-	0,5	-	1,6	-	1,6
Obligations réglementaires (III)	8,4	2,2	0,7	0,3	0,2	-	9,3	2,5	6,8
Désamiantage parking Bellefeuille à Boulogne-Billancourt	5,1	1,8	-	-	-	-	5,1	1,8	3,2
Travaux de réparation du radier du parking Daydè	2,3	0,4	-	-	-	-	2,3	0,4	1,9
Etudes liées aux modifications des PLU	1,0	0,0	0,7	0,3	0,2	-	1,9	0,3	1,6
Obligations patrimoniales (IV)	29,4	6,9	26,2	6,3	25,7	6,3	81,4	19,5	61,9
Reconstruction du CRR de Boulogne-Billancourt							-	-	-
Construction d'un nouveau Centre Technique Mutualisé DTO							-	-	-
Rénovation lourde - Parc Pic Varves	0,2	0,0	0,7	0,1	0,2	0,0	1,1	0,2	0,9
Schéma Directeur Signalisation Lumineuse Tricolore	0,6	0,1	0,5	0,1	0,4	0,1	1,5	0,2	1,2
Schéma Directeur Voirie	9,2	1,5	9,6	1,6	10,1	1,7	29,0	4,8	24,2
Schéma Directeur Eclairage Public (hors PPP)	6,0	3,1	5,5	3,0	5,0	2,9	16,6	9,0	7,6
PPP Eclairage public BB	2,6	0,4	2,0	0,3	2,0	0,3	6,6	1,1	5,5
PPP Eclairage public Sèvres	0,7	0,2	0,5	0,1	0,5	0,1	1,7	0,3	1,3
Schéma Directeur des Ouvrages d'art	1,7	0,3	0,4	0,1	0,2	0,0	2,3	0,4	1,9
Schéma Directeur des Escaliers	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2
Schéma Directeur des Aires de Jeux	0,7	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	1,7	0,3	1,4
Schéma Directeur des Bassins et Fontaines	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,2
Schéma Directeur Parcs et Jardins et Patrimoine arboré	2,0	0,3	1,7	0,3	2,0	0,3	5,7	0,9	4,8
Déchets Propreté	0,6	0,1	0,7	0,1	0,7	0,1	1,9	0,3	1,6
Petits aménagements de voirie - renouvellement mobilier urbain	2,5	0,4	2,5	0,4	2,5	0,4	7,5	1,2	6,3
SD d'entretien des conservatoires	0,9	0,2	-	-	-	-	0,9	0,2	0,8
Entretien des Bâtiments et renouvellement des moyens	1,5	0,2	1,5	0,2	1,5	0,2	4,4	0,6	3,9
Développement territorial / requalification / valorisation (V)	26,2	4,3	11,6	1,8	9,0	1,3	46,9	7,4	39,5
Avenue Marechal Juin Meudon	0,3	0,1	1,6	0,3	0,6	0,1	2,5	0,4	2,1
Rénovations lourdes de l'espace public	16,5	2,7	4,8	0,8	3,2	0,5	24,5	4,0	20,5
Etudes, programmes, Diagnostics	0,1	0,0	-	-	-	-	0,1	0,0	0,1
Etudes liées à la compétence aménagement	0,4	0,1	-	-	-	-	0,4	0,1	0,3
Réhabilitation du Conservatoire à Rayonnement Départemental de Ville d'Avray	1,0	0,2	3,4	0,6	3,4	0,6	7,8	1,3	6,9
Installation et déploiement des caméras de vidéoprotection	0,4	0,1	0,2	0,0	-	-	0,6	0,1	0,5
Installation de locaux sanitaires des parcs et jardins	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,4	0,1	0,3
BHNS Boulogne-Billancourt	3,1	0,5	-	-	-	-	3,1	0,5	2,6
BHNS Meudon	2,3	0,4	-	-	-	-	2,3	0,4	1,9
Plan vélo	0,9	0,2	0,9	0,2	0,9	0,2	2,8	0,5	2,4
Politique forestière	0,2	0,0	-	-	-	-	0,2	0,0	0,2
Amenagement d'activités au complexe sportif Marcel Bec	0,5	0,1	-	-	-	-	0,5	0,1	0,4
Requalification du site de l'Abreuvoir							-	-	-
Coût de ville	0,3	0,0	0,8	-	0,8	-	1,8	0,0	1,8
Total (I)+(II)+(III)+(IV)+(V)	72,7	13,5	47,2	8,4	42,8	7,6	162,7	29,5	133,2

Source : note au bureau territorial, décembre 2020

**Annexe n° 8. Évolution des PPI successifs**

(Million €)	Total 2015-2018	Total 2017-2020	Total 2018-2021	Total 2019-2022	Total 2020-2023	Total 2021-2023
<b>PPI 2015-2018</b>						
Total dépenses	120,3					
Total recettes	19,8					
<b>Total coût net</b>	<b>100,5</b>					
<b>PPI 2017-2020</b>						
Total dépenses		190,7				
Total recettes		47,3				
<b>Total coût net</b>		<b>143,3</b>				
<b>PPI 2018-2021</b>						
Total dépenses			188,4			
Total recettes			30,3			
<b>Total coût net</b>			<b>158,1</b>			
<b>PPI 2019-2022</b>						
Total dépenses				186,6		
Total recettes				26,8		
<b>Total coût net</b>				<b>159,8</b>		
<b>PPI 2020-2023</b>						
Total dépenses					205,9	
Total recettes					36,2	
<b>Total coût net</b>					<b>169,7</b>	
<b>Projet PPI 2021-2023</b>						
Total dépenses						162,7
Total recettes						29,5
<b>Total coût net</b>						<b>133,2</b>

Source : GPSO, rapports d'orientation budgétaire

## **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 6 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 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>76</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>76</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 MGP, sont créés, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, des EPCI 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 MGP, 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 contrôle des comptes et de la gestion l'EPT Grand Paris Seine Ouest a porté sur les exercices 2016 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- M. Pierre-Christophe Baguet à compter de janvier 2016.

*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 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :*

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	21 juin 2019	M. Pierre-Christophe Baguet, président de l'EPT
Entretien de début de contrôle	4 septembre 2019	M. Baguet, Président, et M. Breuille, DGS de l'EPT ; M. Marette, DGA « Ressources » de l'EPT
Entretien de fin d'instruction	24 mars 2021 (visio)	M. Baguet, Président, M. Marette, DGS de l'EPT, Mme Lacambre, DGA « Ressources » de l'EPT

Délibéré de la formation compétente	Date	Participants
Rapport d'observations provisoires	12 juillet 2021	M. Martin, Président de la chambre, M. Romuald de Pontbriand, président de section, MM. Guillaume Dumay, Mathieu Marceau, Thomas Thiebaud, premiers conseillers

Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations provisoires	1	4 novembre 2021	M. Pierre-Christophe Baguet, président
Notification d'extraits du rapport d'observations provisoires	3	4 novembre 2021	M. André Santini, Maire d'Issy-les-Moulineaux M. Pierre-Christophe Baguet, maire de Boulogne-Billancourt M. le Préfet des Hauts-de-Seine
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	Nombre		Date
	1		5 janvier 2022

Auditions	Date	Destinataire
Audition de M. Baguet	19 janvier 2022	M. Martin, Président de la chambre, MM. Stephan, Daurenjou, Prioleaud et Luprich, présidents de section, MM. Crosnier de Briand, Defaud, Thiébaud, premiers conseillers

Délibéré de la formation compétente	Date	Participants
Rapport d'observations définitives	7 avril 2022	M. Martin, Président de la chambre, MM. Prioleaud et Luprich, présidents de section, MM. Crosnier de Briand et Defaud, premiers conseillers

Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations définitives	1	13 mai 2022	M. Pierre-Christophe Baguet, président
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		13 juin 2022

**Annexe n° 11. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport**

N° Recom.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)
1	Garantir l'autorité fonctionnelle du président de l'EPT sur les agents mis à disposition par les communes.	R	Gouvernance et organisation interne	Non	Important	
2	Réduire le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour limiter le sur-financement du service	R	Situation financière	Oui	Très important	
1	Définir les critères d'intérêt territorial pour les équipements sportifs et culturels, en lien avec un projet de territoire	P	Gouvernance et organisation interne	Oui	Très important	
2	S'accorder avec les actionnaires sur la montée en capital au sein de la SEML SOHP	P	Gouvernance et organisation interne	Oui	Important	

(1) Nature : Régularité, Performance.

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), non.

(4) Majeur – Très important – Important.

(5) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

## **RÉPONSE**

**DE MONSIEUR PIERRE-CHRISTOPHE BAGUET  
PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC  
TERRITORIAL GRAND PARIS SEINE OUEST (\*)**

*(\*) 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.*





Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France  
Monsieur Christian MARTIN  
Président  
6, cours des Roches  
Noisiel – BP 187  
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

LE PRESIDENT

A Meudon, le 07 juin 2022

**Objet : Réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'Etablissement public territorial Grand Paris Seine Ouest (EPT GPSO)**

**REF : Contrôle n°2019-0146 – Rapport n°2022 – 0049 R.**

Monsieur le Président,

J'ai reçu, le 13 mai 2022, le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'EPT Grand Paris Seine Ouest. Conformément à la possibilité inscrite à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous fais part de ma réponse.

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour votre bienveillante écoute concernant les observations que j'ai fait valoir, à la fois dans la réponse écrite et au cours de l'audition du 19 janvier dernier.

Je prends acte des quatre recommandations formulées dans le rapport. Pour certaines d'entre elles, le travail est déjà largement engagé.

Concernant la limitation du taux de TEOM par exemple : lors du conseil du 6 avril dernier, le taux de TEOM 2022 a été maintenu à 4,15%. Au regard du niveau de recettes et de dépenses attendu, le surfinancement serait complètement résorbé en 2022 (- 0,12 %). La diminution du surfinancement a ainsi été effectuée, passant de 13,8% en 2019 à -0,12% en 2022.

L'autre recommandation de régularité porte sur la garantie de l'autorité fonctionnelle du Président de GPSO sur les agents mis à disposition par les communes. Existant d'ores et déjà dans la pratique, cette autorité fonctionnelle sera plus précisément formalisée. Ainsi, lors du prochain conseil de Territoire où seront renouvelées ces conventions, elles auront été revues en ce sens.

.../...

.../...

Je note également que le rapport d'observations définitives de la Cour souligne la bonne gestion financière de l'établissement. La fiabilité des comptes de GPSO, ainsi que l'amélioration de la situation financière depuis 2015 sont notamment pointées.

J'y vois la reconnaissance d'un travail de fond, par lequel Grand Paris Seine Ouest a su contenir les charges à caractère général et de personne, augmenter sa capacité d'autofinancement ou encore de réduire notre endettement ; et ce tout en maintenant un haut niveau de service public à la population.

Le rapport montre enfin l'existence de « zones de risque » financières qui, dans le futur, pourraient fragiliser la situation de GPSO, et ce malgré une gestion dont la maîtrise est soulignée. Il s'agit en particulier de l'incertitude entourant le transfert de la cotisation financière des entreprises à la Métropole du Grand Paris.

Je partage largement ce constat, lié à l'absence de visibilité autour du schéma institutionnel francilien et de sa traduction en flux financiers, laquelle fait peser d'importantes incertitudes sur nos perspectives financières. A court terme, c'est l'ensemble du bloc local qui se trouvera structurellement fragilisé, alors que celui-ci porte les politiques publiques au cœur des préoccupations quotidiennes des habitants du Territoire.

J'appelle ainsi à la préservation des capacités financières et d'action des échelons qui permettent de garantir un service public de proximité.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Très respectueusement,*

Le Président,



Pierre-Christophe BAGUET



« 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)