Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE MARNE ET GONDOIRE

(77)

Exercices 2017 et suivants

Observations
délibérées le 23 mars 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE 3

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE 5

PROCEDURE 6

OBSERVATIONS 7

1 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION 7

1.1 Un territoire qui se caractérise par un dynamisme démographique et économique conciliés avec la préservation du cadre de vie 7

1.1.1 Le caractère rural préservé et les infrastructures de transport développées 7

1.1.2 Le niveau de vie élevé de la population en forte croissance 8

1.1.3 Le dynamisme de l'économie et de l'emploi 8

1.2 Le développement de l'intégration communautaire plutôt favorable aux petites communes 9

1.2.1 L'extension progressive du périmètre géographique 9

1.2.2 La forte représentation des petites communes dans les instances de gouvernance 9

1.2.3 L'importance des compétences communautaires 11

1.2.4 L'exercice des compétences mis en perspective dans le SCoT et autres documents programmatiques 12

1.2.5 La mutualisation croissante via la montée en puissance des services communs 12

1.3 Les flux financiers entre la CAMG et les communes membres portés par l'attribution de compensation 14

1.3.1 L'attribution de compensation affectée par l'évolution des transferts de compétences 14

1.3.2 Des flux financiers, hors attribution de compensation, limités 15

1.3.3 L'absence irrégulière de pacte financier et fiscal et de dotation de solidarité communautaire 16

2 FIABILITE ET TRANSPARENCE DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE 17

2.1 Le respect du principe de transparence : la qualité de l'information budgétaire produite et publiée 18

2.1.1 La qualité satisfaisante des rapports d'orientations budgétaires 18

2.1.2 Les annexes budgétaires globalement bien renseignées 18

2.1.3 Les obligations de publicité imparfaitement respectées 18

2.2 Le respect du principe d'image fidèle du patrimoine : l'ajustement de l'inventaire comptable avec l'état de l'actif 18

2.3 Le respect des principes de sincérité et d'indépendance des exercices : les opérations de fin d'exercice comptable 20

2.4 L'insuffisance de maîtrise des risques 21

2.4.2 L'usage tardif des provisions pour risques et charges 22

2.4.3 Le provisionnement des dépréciations d'actifs à partir de 2021 23

2.4.4 Les engagements hors bilan bien référencés mais à surveiller 24

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINE 25
3.1 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement en forte hausse .. 25
3.2 Les produits et les charges de fonctionnement 26
3.2.1 Les produits de gestion en nette augmentation 26
3.2.2 Les ressources fiscales en progression 27
3.2.3 La fiscalité reversée 29
3.2.4 Les ressources institutionnelles 30
3.2.5 Les ressources d'exploitation 30
3.3 La progression des charges de gestion inférieure à celle des produits de gestion 31
3.3.1 La croissance des charges à caractère général 32
3.3.2 Les charges de personnel contenues 33
3.4 L'investissement 34
3.4.1 Des dépenses d'investissement soutenues 34
3.4.2 Des investissements principalement financés par les ressources propres 34
3.4.3 La dette consolidée de la CAMG également sous contrôle 35
3.5 Un fonds de roulement et une trésorerie confortables 36
4 LA POLITIQUE DU LOGEMENT, FRAGMENTÉE ENTRE DIFFÉRENTS ACTEURS 37
4.1 Les enjeux de la politique du logement en Marne et Gondoire 37
4.1.1 La politique du logement en Marne et Gondoire 37
4.1.2 L'état des lieux du logement sur le territoire 39
4.2 Le programme local de l'habitat de la CAMG 43
4.2.1 Le programme local de l'habitat, un outil de pilotage intercommunal sous contraintes 43
4.2.2 Le programme local de l'habitat révisé en 2020, mais non exécutoire 45
4.2.3 Le bilan intermédiaire du programme local de l'habitat initié en 2017 47
4.3 Les moyens mis en œuvre par la CAMG et leurs limites 49
4.3.1 Les dépenses d'investissement largement externalisées 49
4.3.2 Les programmes de constructions concédés à la SPLA Marne et Gondoire Aménagement (MGA) 49
4.3.3 Les programmes de constructions non pilotés par la CAMG 51
4.3.4 Le soutien aux bailleurs sociaux 52
4.3.5 Les autres actions de la CAMG 53
ANNEXES 56

SYNTHESE

La communauté d'agglomération Marne et Gondoire (CAMG) située dans le nord du département de la Seine-et-Marne regroupe 20 communes, d'une population totale de 107 949 habitants sur 105 km².

Des compétences communautaires importantes mais inégalement concédées par les communes membres

L'extension progressive du périmètre géographique de la CAMG jusqu'en 2017 s'est accompagnée de l'élargissement continu de ses compétences facultatives, notamment dans le champ environnemental. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'a pas formalisé de projet de territoire en tant que tel, considérant que le schéma d'organisation et de cohérence territoriale remplit ce rôle.

Sa gouvernance assure une forte représentation des petites communes. La CAMG considère que la solidarité territoriale s'exerce notamment au profit de ces dernières par la mise en œuvre des politiques publiques communautaires structurantes, et par la mutualisation croissante de services à la demande.

Toutefois, aucun pacte financier et fiscal ne vient appuyer le projet de territoire et définir des outils de péréquation financière directe (dotation de solidarité communautaire, fonds de concours, etc.). Or, en sa qualité de signataire d'un contrat de ville avec l'État, la CAMG n'ayant pas mis en place la dotation de solidarité communautaire de droit commun au profit de la commune de Lagny-sur-Marne, doit se doter d'un pacte financier et fiscal définissant des mécanismes de solidarité financière.

Une information budgétaire et comptable encore perfectible

L'information financière et comptable fournie par la CAMG est globalement satisfaisante. Des marges d'amélioration demeurent en matière d'inventaire comptable avec l'état de l'actif, de restes à réaliser, de provisionnement pour risques et de publication de documents budgétaires sur le site internet de la communauté d'agglomération.

Une situation financière confortable

Grace à une fiscalité économique élevée et dynamique, la CAMG dégage un excédent brut de fonctionnement particulièrement élevé, qui a atteint près de 40 % des produits de gestion en 2021, ce qui lui permet de financer un programme d'investissements conséquent, de l'ordre de 13 M€ par an, tout en maitrisant son endettement.

L'aménagement, urbain ou environnemental, constitue le premier secteur d'investissement, suivi de la politique de valorisation du patrimoine, du développement économique et des déplacements. La CAMG entend poursuivre ces priorités en budgétant presque 30 M€ d'investissements pour les six ans à venir, principalement dans la gestion des eaux pluviales.

Une politique du logement fragmentée entre différents acteurs

La chambre a examiné les moyens mis en œuvre par la CAMG pour atteindre les objectifs de production de logements fixés par le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) qui ont été déclinés dans deux plans locaux d'habitat (PLH) au vu des besoins spécifiques de son territoire, ainsi que les résultats obtenus sur la période 2017-2021. Toutefois, bien qu'ayant révisé son PLH en 2020, ce dernier n'est pas exécutoire du fait de l'absence d'identification des terrains devant accueillir les aires d'accueil des gens du voyage prévues de longue date au schéma départemental.

En dépit de la forte progression du nombre de logements construits sur son territoire, la CAMG peine à satisfaire aux obligations qui sont les siennes en matière de logement social, notamment en faveur des populations les plus démunies. Si les communes de Pomponne et Chanteloup-en-Brie ont d'ores et déjà dépassé le taux requis de 25 % de logements sociaux[1], certaines communes sont encore en retard et doivent s'acquitter d'un prélèvement parfois élevé comme Montévrain, Dampmart, ou encore Collégien.

Cette situation est d'autant plus dommageable, que la hausse des loyers et des prix de l'immobilier résultant de l'attractivité renforcée du territoire après la crise sanitaire, exclut une part croissante des ménages du marché privé.

Elle s'explique en partie par le fait que la CAMG n'a pas l'entière maîtrise de l'offre de logements sur son territoire. A Bussy-Saint-Georges, l'établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée (EpaMarne), est historiquement le seul aménageur à pouvoir intervenir, par concessions passées avec la commune. A Montévrain, la commune a créé dans les années 1990 sa propre société d'économie mixte, qui s'est vue concéder deux zones d'aménagement concerté (ZAC), et plusieurs grands promoteurs privés ont réalisé des résidences de standing. En outre, même dans le cadre des ZAC conduites par la société publique locale d'aménagement Marne et Gondoire contrôlée directement par la CAMG, le pouvoir de décision de cette dernière est contraint par le fait que les autorisations d'urbanisme restent délivrées par les maires des communes d'implantation qui demeurent maitres de leurs choix d'urbanisme.

Enfin, le caractère non exécutoire de son PLH prive la CAMG de leviers d'actions importants, l'empêchant notamment de sanctionner les infractions relevées dans le cadre du permis de louer et d'être délégataire des aides à la pierre.

[1] L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 solidarité et renouvellement urbain (SRU) impose un taux minimal de 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales dans les communes d'Île de France de plus de 1 500 habitants appartenant à une agglomération ou EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : En application de l'article L. 5211-28-4-III du code général des collectivités territoriales, adopter un pacte financier et fiscal. 17

Recommandation régularité 2 : En application de l'instruction budgétaire et comptable M57, être en capacité d'identifier la date du service fait afin de justifier les rattachements de charges à l'exercice. 21

Recommandation régularité 3 : En application de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, soumettre au conseil communautaire, pour débat et délibération, le rapport annuel des représentants de la CAMG au conseil d'administration de la SPLA Marne et Gondoire Aménagement. 25

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Compléter le règlement budgétaire et financier, et en faire le document de référence interne en matière de procédures budgétaires et comptables. 22

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Marne et Gondoire. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

« 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 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION

1.1 Un territoire qui se caractérise par un dynamisme démographique et économique conciliés avec la préservation du cadre de vie

1.1.1 Le caractère rural préservé et les infrastructures de transport développées

Le territoire de Marne et Gondoire est situé dans le nord du département de la Seine-et-Marne, à 25 km à l'est de Paris. Couvrant 10 401 hectares, il compte vingt communes, réunissant 107 949 habitants[2]. La communauté d'agglomération de Marne et Gondoire (CAMG) est la 3ème agglomération de Seine-et-Marne par sa population. Elle appartient pour une large part au secteur 3 de la Ville nouvelle de Marne-la-Vallée[3].

La CAMG est bien desservie par des infrastructures de transport générant des flux importants dans l'axe est-ouest, avec l'autoroute A4, le RER A et la ligne ferroviaire P reliant le nord du territoire à Paris-gare de l'est. L'autoroute A104 (Francilienne) qui traverse ses quatre communes les plus à l'ouest, dans l'axe nord-sud, permet une proximité avec l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

Le territoire est à dominante rurale, seules quatre villes dépassent 10 000 habitants alors que neuf en comptent moins de 2 000.

Tableau n° 1 : Les communes membres

Commune	Population	Communes	Population
Bussy-Saint-Georges	26 597	Pontcarré	2 186
Lagny-sur-Marne	21 539	Conches-sur-Gondoire	1 754
Montévrain	13 517	Chalifert	1 288
Thorigny-sur-Marne	10 454	Gouvernes	1 186
Saint-Thibault-des-Vignes	6 354	Guermantes	1 144
Pomponne	4 183	Lesches	763
Chanteloup-en-Brie	3 991	Jablines	691
Ferrières-en-Brie	3 768	Jossigny	656
Dampmart	3 417	Bussy-Saint-Martin	647
Collégien	3 359	Carnetin	455

Source : Institut national de la statistique et des études économique (Insee), décomptes de population en vigueur au 1er janvier 2022

Ainsi, les deux tiers des surfaces constituent, à parité, des espaces agricoles et des espaces naturels et forestiers, qui, traversés par 23 cours d'eau sur un linéaire de 40 kms, dont la Marne, la Gondoire et la Brosse, forment une trame verte et bleue.

[2] *Source : Insee, populations communales en vigueur au 1er janvier 2022.*
[3] Le territoire de Marne-la-Vallée est concerné par un grand projet d'aménagement de l'est francilien décidé par l'État et mené par l'établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée (EpaMarne).

Face au développement de Bussy-Saint-Georges, concernée par une opération d'intérêt national (OIN), et du secteur de Marne-la-Vallée (Eurodisney), la limitation de l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels et agricoles constituent des objectifs majeurs du projet de territoire et sont déclinés dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et d'autres outils contractuels de mise en œuvre des politiques publiques, comme le contrat de relance et de transition écologique (CRTE).

1.1.2 Le niveau de vie élevé de la population en forte croissance

La population du territoire a triplé depuis la création de la ville nouvelle en 1968. Son taux de croissance annuel moyen a culminé à 2,8 % durant la période 1990-2008, avant de s'établir à 1,8 % entre 2013 et 2018. Ce rythme reste élevé[4], et les projections pour 2030 confirment la tendance, avec 133 000 habitants attendus, soit 25 000 habitants supplémentaires en moins d'une décennie[5].

La composition sociologique de la population a évolué entre 2008 et 2018, au profit des ménages à revenus élevés : la part des cadres, professions intellectuelles supérieures, chefs d'entreprises, artisans, commerçants est passée de 18,3 % à 20,1 % du total alors que celle des ouvriers-employés, qui reste cependant prépondérante, a reculé de 29,5 % à 27,1 %. La proportion de retraités a également progressé de 15,6 % à 17,1 %.

En comparaison avec la communauté d'agglomération voisine de Paris Vallée de la Marne (CAPVM), le revenu médian de la CAMG est supérieur de 12 % (à 25 820 €), 75 % des ménages fiscaux sont imposés (contre 68 %), le taux de chômage est de 9,9 % (contre 11,7 %). Le taux de pauvreté, s'élève à seulement 9,4 % (contre 13,9 %), même s'il touche 14,6 % des moins de 30 ans et 19,2 % des locataires (seulement 5 % des propriétaires).

La part de ménages propriétaires est également relativement élevée (58 % en 2018 contre 56 % dans la CAPVM), même si une certaine érosion peut être constatée (perte de 5 points en 10 ans), en raison notamment de la progression des décohabitations et des familles monoparentales.

1.1.3 Le dynamisme de l'économie et de l'emploi

Le tissu économique de Marne et Gondoire est assez dynamique, avec près de 11 000 entreprises et commerces employant environ 40 000 personnes. 8 000 emplois ont été créés entre 2008 et 2018, ce qui a contribué à augmenter la concentration en emplois du territoire (indicateur égal à 76,7 en 2018, soit une hausse de 5 points en 10 ans)[6].

Le commerce de gros et de détail, des transports, de l'hébergement et de la restauration est en plein essor, passant de 30 % à 43 % des créations d'entreprises entre 2019 et 2021. En outre, l'industrie résiste mieux que sur le territoire de la CAPVM voisine, représentant 8 % des établissements contre 5,6 %. Si les PME-PMI[7] et micro-entreprises constituent l'identité économique du territoire, puisque 95 % des établissements comptaient moins de 50 salariés en 2018, les 150 implantations d'au moins 50 salariés fournissaient plus de la moitié des emplois[8].

[4] Par comparaison, le taux de croissance annuel moyen de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne n'a été durant cette période que de 0,2 %.
[5] *Source : projet de territoire de la CAMG.*
[6] Le taux de concentration de l'emploi est égal au nombre d'emplois occupés dans une zone pour 100 actifs résidant dans la zone et ayant un emploi.
[7] Petites et moyennes entreprises - Petites et moyennes industries.
[8] Données Insee 2019.

Le territoire bénéficie à la fois de l'attractivité de la Métropole du Grand Paris à l'ouest, et, à l'est, du secteur du Val d'Europe où sont implantés Disneyland, premier pôle touristique d'Europe avec près de 10 millions de visiteurs en 2019, et la gare TGV de Marne-la-Vallée Chessy.

Cette évolution positive de l'emploi sur le territoire, couplée à un cadre de vie de qualité, favorise la fixation des populations et continue à attirer de nouveaux habitants.

1.2 Le développement de l'intégration communautaire plutôt favorable aux petites communes

1.2.1 L'extension progressive du périmètre géographique

La CAMG a été créée au 1er janvier 2002, sur la base d'un périmètre initial de neuf communes, dont le centre de gravité était situé autour de la commune de Lagny-sur-Marne. La communauté s'est élargie au fil des années, pour intégrer notamment, en 2014, la commune de Bussy-Saint-Georges, désormais la plus peuplée.

Les communes de Ferrières-en-Brie et de Pontcarré ont été les deux dernières à adhérer, en juillet 2017 après s'être retirées de la communauté d'agglomération du Val Briard. Cette dernière adhésion, portant à vingt le nombre de communes membres de la CAMG, a eu pour effet d'accentuer le déplacement de son barycentre au sud du territoire, autour de l'axe de l'A4 et du RER A.

Contrairement à d'autres intercommunalités de Seine-et-Marne qui ont été très remodelées à compter de janvier 2016, la CAMG n'a pas été affectée par le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Les communes membres disposent ainsi d'une solide expérience de travail en commun, construite progressivement, au fur et à mesure des adhésions.

1.2.2 La forte représentation des petites communes dans les instances de gouvernance

Le président, M. Jean-Paul Michel, maire de Lagny-sur-Marne, en fonction depuis octobre 2015, dispose de larges délégations de pouvoir données par le conseil communautaire.

Les conseillers communautaires comptent 60 titulaires, soit le nombre maximal prévu par la règlementation[9], et seulement 10 suppléants, qui sont attachés aux titulaires représentants les plus petites communes, ce qui leur permet d'assurer une présence continue aux séances.

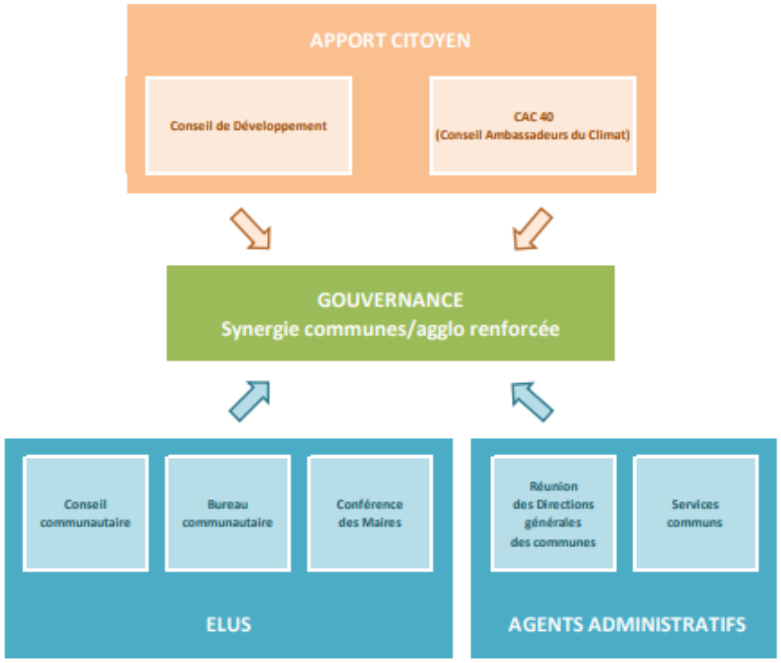
Le bureau communautaire comprend le président, 12 vice-présidents et 8 autres membres afin d'assurer la représentation de toutes les communes, sans distinction de taille. Cette situation limite l'intérêt et le rôle de la conférence des maires[10], créée par délibération du 6 juillet 2020 et qui s'est réunie seulement deux fois depuis, sur les enjeux du territoire et sur le principe de la contractualisation du CRTE, sans qu'aucun avis n'ait été acté.

[9] L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
[10] Prévue par l'article 1 de la loi « engagement et proximité du 27 décembre 2019, repris par l'article L. 5211-11-1 du CGCT, la conférence des maires est obligatoire dès lors que le bureau communautaire ne comporte pas tous les maires des communes membres.

Le bureau joue un rôle important avec une moyenne de quinze réunions annuelles. Au-delà de la préparation des délibérations du conseil communautaire, il dispose d'un pouvoir décisionnaire délégué par ce dernier, ce qui permet davantage de réactivité et de limiter le nombre de séances du conseil communautaire à cinq par an.

La CAMG s'est prononcée, par délibération du 6 juillet 2020, contre l'intérêt d'élaborer un pacte de gouvernance au motif « qu'il existe déjà des liens et des synergies entre l'intercommunalité, les communes et les citoyens » :

Schéma n° 1 : La gouvernance



Source : délibération du 6 juillet 2020 CAMG

Le conseil de développement a été créé par délibération du 6 juillet 2020 en application des dispositions de l'article L. 5211-10-1 du CGCT. Il comporte 20 membres, un par commune membre, représentant les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs actifs sur le territoire. Si ses modalités de fonctionnement ont été précisées à travers son règlement intérieur qui prévoit notamment une réunion par an, le conseil n'a pas été réuni depuis sa création. La CAMG indique que les documents formalisant le projet de développement du territoire, qu'il s'agisse du SCoT et de sa révision ou du PLH, sur lesquels le conseil aurait pu utilement apporter un avis, ont été adoptés avant son installation.

Le conseil des ambassadeurs du climat de Marne et Gondoire (CAC 40), créé au 1er janvier 2021 dans le cadre de la signature avec l'État du contrat de transition écologique, regroupe 40 volontaires, représentatifs du territoire de la CAMG, conformément à la charte CAC 40. Organisé autour de sept thématiques[11], il s'est déjà réuni à quatre reprises. Il marque tout à la fois l'engagement de la CAMG sur cette thématique et contribue à associer la société civile à la définition des politiques en matière de transition écologique.

[11] Sept groupes de travail thématiques :1 : agriculture et alimentation, 2 : biodiversité, eau et paysage, 3 : mobilités, 4 : énergie et qualité de l'air, 5 : tourisme et patrimoine culturel, 6 : développement durable, économie circulaire et déchet, 7 : urbanisme, aménagement et habitat.

1.2.3 L'importance des compétences communautaires

Les statuts de la CAMG comportent les compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération telles que définies à l'article L. 5216-5 du CGCT.

La CAMG exerce également les compétences supplémentaires prévues par la loi, telles que la création ou l'aménagement de la voirie et des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, ainsi que l'entretien de la voirie et la gestion des parkings ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, même si en matière sportive, seuls les centres aquatiques sont d'intérêt communautaires ; et la création et la gestion de maisons de services publics.

Elle recourt aussi largement à des compétences supplémentaires définies librement. En progression régulière, ces dernières sont au nombre de 19[12] en 2022. Instituées parfois de longue date, elles relèvent principalement des domaines de la culture (actions d'enseignement musical public, organisation et gestion d'événement culturels à rayonnement communautaire), de la protection et mise en valeur du patrimoine architectural, agricole et naturel (paysages et biodiversité, autour notamment de la trame verte et bleue), du développement numérique (adhésion au syndicat mixte Seine-et-Marne numérique pour le très haut débit), et plus récemment, de la lutte contre l'incendie (prise en charge de la contribution financière au service départemental d'incendie et de secours , gestion des points d'eau) et de la gestion des réseaux de chaleur et de froid urbain[13].

Depuis 2017, la CAMG a procédé à six modifications statutaires pour se conformer à l'évolution du cadre législatif[14], et pour clarifier ses compétences[15].

Le développement économique, avec 24 zones d'activité économiques (ZAE) en activité et 4 en cours ou en projet, et la culture, avec un conservatoire intercommunal, un réseau de 11 médiathèques, le parc culturel de Rentilly Michel Chartier et le réseau de lecture publique, sont très largement investis par la CAMG. Il en est de même en matière d'aménagement de l'espace communautaire avec le développement d'un réseau de transport multimodal et la promotion des transports alternatifs autour des vélo-stations et des bornes autopartage. Enfin, la valorisation et la protection de l'environnement, pour un territoire labellisé « engagé pour la nature », avec 51 % d'espaces protégés par l'adoption du périmètre de protection d'espaces agricoles et naturels périurbain (PPEANP) figurent parmi ses champs d'action prioritaires. Les actions communautaires sur ces compétences mobilisent fortement la CAMG, alors qu'elle intervient plutôt en appui sur les autres.

La CAMG exerce ces compétences soit en direct, soit en les déléguant à des opérateurs privés au travers notamment de 8 délégations de service public (DSP)[16], et plus récemment, en adhérant à 11 syndicats intercommunaux[17].

[12] Cf. annexe 3 liste des compétences supplémentaires librement définies par la CAMG.
[13] Concerne le réseau de chaleur de la ZAC du Sycomore et le réseau à partir du four d'incinération des ordures ménagères du syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des résidus ménagers.
[14] Création des aires des gens du voyage (loi du 7 novembre 2018), la définition des ZAC (loi ÉLAN), la gestion des eaux pluviales urbaines en compétence obligatoire (loi du 3 août 2018).
[15] Suppression de la police environnementale, plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu et cartes communales.
[16] - Six DSP pour le budget principal : centre aquatique, pôle gare Lagny-sur-Marne-Thorigny-sur-Marne-Pomponne, pôle gare Montévrain Val d'Europe, pôle gare de Bussy-Saint-Georges, le réseau de chaleur, et la gestion du réseau eaux pluviales.
- Deux DSP pour les budget annexes eau et assainissement.
[17] - Six au titre du budget principal : syndicat mixte des transports secteur III et IV de Marne la Vallée dit « SIT », syndicat mixte Seine-et-Marne numérique, syndicat départemental des énergies de Seine-et-Marne, syndicat mixte pour l'aménagement du Morbras (SMAM) pour la gestion du milieu aquatique et la prévention des inondations (GeMAPI), et deux pour la compétence ordures ménagères : syndicat mixte pour enlèvement des ordures ménagères de la région de Tournan-en Brie dit « SIETOM » (pour la commune de Pontcarré) et syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des résidus ménagers dit « SIETREM ». ;

1.2.4 L'exercice des compétences mis en perspective dans le SCoT et autres documents programmatiques

La CAMG s'est dotée, récemment, des documents stratégiques obligatoires ou facultatifs pour l'exercice de ses compétences. En 2020, ont ainsi été approuvés la révision du SCoT, le PLH et le schéma directeur des liaisons douces (SDLD). En 2021, ont été adoptés le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et le CRTE.

La CAMG considère que l'ensemble de ces documents autour de son SCoT, révisé en 2020, constitue le projet de territoire à l'horizon 2030[18]. Ce dernier, révisé en 2020, comporte quatre axes d'orientations : une identité de territoire écoresponsable, un développement économique porteur d'emploi et de ses évolutions, un habitat adapté à chacun et à tout âge de la vie et des équipements de proximité sur un territoire qui facilite la mobilité. Il projette à l'horizon 2030, en cohérence avec le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) et le PLH, une hausse démographique continue permettant d'atteindre 133 000 habitants (+ 23 %) et un objectif de création nette de 9 800 emplois. Il prévoit de faciliter l'accueil et l'intégration des nouveaux habitants, en augmentant sensiblement le parc de logements[19], en créant les emplois projetés, tout en protégeant l'environnement, notamment la trame verte et bleue qui constitue un atout fort pour le territoire en termes de cadre de vie.

Ces documents constituent la feuille de route du développement de la communauté d'agglomération et témoignent d'une volonté de mener les politiques publiques les plus structurantes possibles à l'échelle communautaire.

1.2.5 La mutualisation croissante via la montée en puissance des services communs

En permettant aux collectivités participantes de se doter de moyens collectifs d'intervention là où individuellement chaque commune n'en aurait pas les capacités, la mutualisation permet de répondre notamment aux besoins des petites communes. Si elle peut prendre plusieurs formes, la plus aboutie étant le transfert de compétences à la communauté d'agglomération, elle consiste généralement à partager un service, en termes de ressources humaines, de matériels, voire de locaux et de contrats. La mutualisation peut s'organiser soit dans le cadre de services communs, régis par l'article L. 5211-4-2 du CGCT, soit par des mises à dispositions entre l'intercommunalité et les communes.

Le service commun fait l'objet d'une convention entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les communes qui ont souhaité y participer, cette convention désignant l'entité pilote, le cadre métier d'intervention, les modalités de participation financière de chaque membre, etc. Les services communs mis en place depuis 2015 comprennent le système d'information géographique, l'instruction du droit des sols, la gestion des médiathèques, la commande publique, et la communication. Suite au renouvellement des instances de la CAMG à l'issue des élections municipales de 2020, une nouvelle vague de mutualisation est intervenue, en matière de gestion des ressources humaines, de systèmes informatiques, de gestion budgétaire et financière et culturelle. Elle a permis notamment aux petites communes de réaliser des économies en déléguant la gestion des carrières et

- Deux pour l'assainissement : syndicat intercommunal d'assainissement de Marne-la-Vallée (SIAM), syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres (SyAGE) ;
- Trois pour l'eau : syndicat mixte d'alimentation en eau potable (SMAEP) de de la région de Lagny-sur-Marne, syndicat mixte d'alimentation en eau potable (SMAEP) de l'Ouest Briard, syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable (SIAEP) de Tremblay-en-France et de Claye-Souilly (pour la commune de Jablines).

[18] La Cour des comptes, dans son rapport sur les finances locales 2022 (fascicule 2 - chapitre dédié à l'intercommunalité), considère que le projet de territoire doit faire l'objet d'une formalisation spécifique.

[19] Le PLH 2020-2026 prévoit un objectif de construction de logements de 1 173 par an, dont 455 sociaux, niveau légèrement inférieur par rapport au précédent PLH (1 335 logements/an).

des paies de leurs agents, ainsi que les aléas de type arrêts de travail, à l'EPCI ou à une commune disposant des moyens humains et informatiques nécessaires.

Tableau n° 2 : Le développement des services communs

Thème	Date de mise en œuvre	Nombre de communes adhérentes en 2022
Système d'Information Géographique (SIG)	26/01/2015	20
Urbanisme (droits des sols)	01/05/2015	17
Médiathèques (lecture publique)	01/02/2016	11
Commande publique	01/09/2017	18
Communication	01/06/2018	6
Ressources humaines	01/09/2021	3
Informatique	22/11/2021	9
Beaux-arts	01/01/2022	2
Finances	03/10/2022	3

Source : CRC Île-de-France d'après les données fournies par la CAMG

Ces mutualisations se réalisent au fur et à mesure des demandes des communes, sans qu'un schéma de mutualisation, certes facultatif, n'ait été défini par la CAMG, comme l'autorise l'article L. 5211-39-1 du CGCT, et comme le recommande la Cour des comptes[20]. Un tel schéma permettrait de mieux mesurer les économies. Si le développement de ces services communs va dans le sens souhaité par le législateur de rationalisation des moyens et de réduction des coûts, le mode de mutualisation choisi comporte toutefois des points de vigilance pour la CAMG.

Les modalités de fonctionnement et de financement de chaque service mutualisé sont librement déterminées dans la convention les instituant. La croissance des services mutualisés à la carte nécessite la conclusion d'un nombre lui-même croissant de conventions adaptées au niveau de service choisi par chaque commune. Chaque convention propose ainsi des services modulables, comportant un socle minimal et des options plus étendues. Cet édifice conventionnel induit une complexité de gestion pour la CAMG[21]. Chaque convention doit, en effet, définir précisément le coût complet du service rendu et les clés de répartition de son financement entre les communes, afin que seules les communes adhérentes contribuent au fonctionnement du service, à hauteur de l'usage qu'elles en font, conformément aux dispositions de l'article D. 5211-16 du CGCT[22], ce qui nécessite l'établissement d'une véritable comptabilité analytique.

En retraçant le coût des services et emplois mutualisés, et en précisant les clés de répartition des charges dans un document unique, par exemple, dans un pacte financier et fiscal, la CAMG ferait ainsi apparaitre de façon transparente la plus-value apportée par ses services communs.

Enfin, si la CAMG comporte deux communes de plus de 20 000 habitants, disposant de services étoffés, l'une d'elles, Bussy-Saint-Georges, participe à peu de services communs (SIG et partiellement, à celui des médiathèques). D'ailleurs, le maire de Bussy-Saint-Georges indique, en réponse aux observations de la chambre, que sa commune a prévu de transférer sa médiathèque et ses équipements courant 2023. Quoi qu'il en soit, cette commune pourrait sans doute apporter plus largement les compétences et l'expérience de ses services pour

[20] La Cour des comptes, dans son rapport portant sur les finances publiques locales 2022 (fascicule 2 - chapitre relatif à l'intercommunalité) recommande de rendre à nouveau obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation.
[21] Par exemple, les 11 communes adhérentes au service médiathèque ont mis en commun la carte d'abonnement, le portail internet et le catalogue, mais 4 d'entre elles ont décidé de conserver la gestion de leur bibliothèque.
[22] Si cet article s'applique aux mises à disposition, son usage a vocation à être étendu aux autres formes de mutualisations conventionnelles, notamment aux services communs, ainsi que le recommande une réponse ministérielle publiée au JO le 16 mai 2017, Question n° 98960 - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr) : « Il est possible de s'inspirer des dispositions de l'article D. 5211-16 du CGCT pour déterminer les modalités de tarification des services communs. »

conforter le socle de prestations apportées aux communes membres, et renforcer la solidarité communautaire, à l'instar du rôle moteur joué en ce sens par la commune de Lagny-sur-Marne.

1.3 Les flux financiers entre la CAMG et les communes membres portés par l'attribution de compensation

1.3.1 L'attribution de compensation affectée par l'évolution des transferts de compétences

L'attribution de compensation (AC) constitue le principal flux financier entre la CAMG et chaque commune membre. Elle correspond, schématiquement, à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par chaque commune à la CAMG et varie essentiellement en fonction des ajustements apportés à ces dernières.

Le montant des AC nettes a augmenté de 7,4 % de 2017 à 2022. Il a subi deux évolutions importantes, à la hausse puis à la baisse, en 2018 et 2022. L'AC versée en 2017 aux 18 communes en année pleine s'élevait à 18,4 M€ avec cinq bénéficiaires principaux : Bussy-Saint-Georges (7,9 M€), Lagny-sur-Marne (3,3 M€), Saint-Thibault-des-Vignes (2,8 M€), Montévrain (2 M€) et Collégien (1,5 M€).

En 2018, la CAMG a pris de nouvelles compétences, comme la défense extérieure contre l'incendie (DECI)[23]. Elle siège désormais au syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres (SyAGE), en lieu et place des communes de Jossigny et de Pontcarré ainsi qu'au syndicat mixte pour l'aménagement du Morbras (SMAM), en lieu et place de la commune de Pontcarré, au titre de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GeMAPI). La CAMG est également compétente pour la maison de services au public devenue Maison France Services.

L'AC versée en 2018 aux 20 communes en année pleine s'est élevée à 20,6 M€, avec six communes qui en constituent toujours les principaux bénéficiaires : Bussy-Saint-Georges (7,9 M€), Lagny-sur-Marne (3,3 M€), Saint-Thibault-des-Vignes (2,8 M€), Ferrière-en-Brie (2,1 M€), Montévrain (1,9 M€) et Collégien (1,5 M€). Resté stable jusqu'en 2021, le montant total de l'AC reversé baisse de 0,8 M€ en 2022, notamment pour les communes de Lagny-sur-Marne, de Saint-Thibault-des-Vignes et de Thorigny-sur-Marne. Les communes pour lesquelles le montant des recettes fiscales transférées à l'EPCI s'est avéré inférieur aux charges évaluées dans le cadre des transferts de compétences (AC négatives) sont, pendant toute la période étudiée, Conches-sur-Gondoire et Lesches.

L'attribution de compensation servi par la CAMG en 2021, s'élevait à 191 € par habitant contre 162 € pour les EPCI de la même strate. Elle représentait, en 2019, près de 36 % des dépenses réelles de fonctionnement, contre une moyenne de 24 % pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) au niveau national. Ceci traduit une intégration communautaire moins poussée que la moyenne nationale.

[23] Service public juridiquement distinct du SDIS.

Tableau n° 3 : Attribution de compensation versées aux communes membres au cours de la période sous revue

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bussy-Saint-Georges	7 940 535	7 917 721	7 917 721	7 917 721	7 917 721	7 917 721
Bussy Saint-Martin	160 409	160 143	160 143	160 143	160 143	160 143
Carnetin	6 875	6 875	6 875	6 875	6 875	6 875
Chalifert	17 869	15 493	15 493	15 493	15 493	10 166
Chanteloup-en-Brie	132 755	125 145	125 145	125 145	125 145	125 145
Collégien	1 502 453	1 499 735	1 499 735	1 499 735	1 499 735	1 499 735
Conches-sur-Gondoire	- 22 963	- 27 193	- 27 193	- 27 193	- 27 193	- 27 193
Dampmart	4 122	4 122	4 122	4 122	4 122	4 122
Ferrieres-en-Brie	-	2 103 951	2 076 075	2 076 075	2 076 075	2 076 075
Gouvernes	18 705	18 705	18 705	18 705	18 705	18 705
Guermantes	42 008	39 906	39 906	39 906	39 906	39 906
Jablines	66 313	66 313	66 313	66 313	66 313	63 302
Jossigny	107 785	107 680	107 680	107 680	107 680	107 680
Lagny-sur-Marne	3 355 053	3 293 548	3 286 934	3 286 934	3 286 934	2 786 518
Lesches	- 4 404	- 8 282	- 8 282	- 8 282	- 8 282	- 8 282
Montévrain	2 000 119	1 920 301	1 920 301	1 920 301	1 920 301	1 920 301
Pomponne	19 224	15 154	15 154	15 154	15 154	15 154
Pontcarré	-	287 744	287 744	287 744	287 744	287 744
Saint-Thibault-des-Vignes	2 797 408	2 797 408	2 797 408	2 797 408	2 797 408	2 689 735
Thorigny-sur-Marne	272 296	272 296	272 296	272 296	272 296	86 578
Total	**18 416 562**	**20 616 765**	**20 582 275**	**20 582 275**	**20 582 275**	**19 780 130**

Source : CRC Île-de-France d'après les délibérations de la CAMG

1.3.2 Des flux financiers, hors attribution de compensation, limités

Tableau n° 4 : Flux financiers entre la CAMG et les communes membres

En €		2017	2018	2019	2020	2021	Total
Dépenses (a)							
739211	Attribution de compensation	18 443 929	20 652 240	20 617 750	20 617 750	20 617 750	100 949 419
62875	Remboursement de frais aux communes	9 002	29 964	38 528	21 182	36 552	135 228
657341	Subvention fonctionnement aux communes	0	64 000	20 000	0	0	84 000
Recettes (b)							
70845	Mise à disposition de personnels aux communes	9 722	9 947	0	64 123	142 540	226 332
70875	Remboursement de frais par les communes	187 788	164 591	133 385	99 764	137 858	723 386
73211	Attribution de compensation	27 367	35 475	35 475	35 475	35 475	169 267
	Solde net (a-b)	18 228 054	20 536 191	20 507 418	20 439 570	20 338 429	100 049 662

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes administratifs

Les flux financiers autres que l'AC entre la CAMG et les communes membres sont limités. En dépenses, ils comprennent principalement la compensation partielle de la tarification sociale de l'enseignement musical mis en place par quatre communes avant le transfert de la compétence (135 228 €), et les subventions versées à la commune de Bussy-Saint-Georges au titre du forum pour l'emploi pour les années 2017 à 2019 (84 000 €), sachant que la subvention 2017 de 32 000 € a été versée en 2018 sans donner lieu à un rattachement en 2017.

En recettes, la CAMG perçoit le remboursement des mises à disposition de son personnel au profit de quelques communes pour des missions d'état civil, de management et d'informatique, et la participation des communes à hauteur de 25 % au titre des interventions musicales en milieu scolaire et des enseignants de danse du conservatoire de Bussy-Saint-Georges. La comptabilisation du remboursement de ces mises à disposition a varié sur la période, entre les comptes 70845 et 70875 et leur montant global en 2021 a fortement progressé sans que la chambre n'ait pu avoir une explication complète.

Le recensement dans un document unique des différentes mises à disposition de personnels aurait permis de mieux comprendre leurs évolutions.

1.3.3 L'absence irrégulière de pacte financier et fiscal et de dotation de solidarité communautaire

Le pacte financier et fiscal est un outil essentiel pour définir les relations financières entre la communauté d'agglomération et ses communes membres pour réduire les disparités de charges et de recettes entre elles, et *in fine* asseoir la transparence financière au sein du territoire. Il est facultatif sauf pour les EPCI bénéficiaires d'un contrat de ville, à adopter au plus tard un an après l'entrée en vigueur dudit contrat, en application des dispositions de l'article L. 5211-28-4 III du CGCT.

Or, la CAMG, qui bénéficie depuis le 30 juin 2015 et jusqu'au 31 décembre 2023, d'un contrat de ville en faveur du « Quartier Orly Parc » à Lagny-sur-Marne, ne s'est pas conformée à cette obligation et ne s'est pas dotée d'un pacte financier et fiscal de solidarité.

Elle n'a pas non plus, à défaut de pacte financier et fiscal, et conformément à l'article L. 5211-28-4 III du CGCT, institué de dotation de solidarité communautaire (DSC) au profit de la commune de Lagny-sur-Marne, bénéficiaire du contrat de ville. Le montant de cette dotation de solidarité communautaire devrait être au moins égal à 50 % de la variation annuelle du produit de la fiscalité économique et de la taxe foncière additionnelle sur les propriétés non-bâties (CFE[24], CVAE[25], IFER[26] et TAFPNB[27]), et devrait s'ajouter aux moyens mis en œuvre par la CAMG pour l'exercice de ses compétences sur le territoire du contrat de ville, qui représentent un montant de 335 710 € pour les années 2016 à 2021.

La CAMG n'a mis en place aucun autre dispositif de solidarité communautaire au profit de ses communes membres, comme par exemple, les fonds de concours, prévus à l'article L. 5216-5 VI du CGCT, excepté ponctuellement en 2017 dans la cadre du contrat interdépartemental de développement conformément à la délibération du 27 mars 2017[28]. Elle n'a pas non plus introduit de critères de solidarité financière supplémentaires dans la répartition de la contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), calculée selon le droit commun en fonction du coefficient d'intégration fiscale, corrigé de l'effet fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF)[29] entre la CAMG et les communes, et en fonction du potentiel financier par habitant et de la population de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre les communes membres.

[24] Cotisation foncière des entreprises.
[25] Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.
[26] Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.
[27] Taxe additionnelle foncière non bâties.
[28] En abondement des crédits départementaux, pour un montant total initial de 756 728 € finalement mandaté pour 541 204 € fin 2021.
[29] Une commune qui contribue au FSRIF en N-1 voit sa contribution au FPIC en N diminuer d'autant : cette part est prise en charge par l'EPCI.

En tant que signataire d'un contrat de ville, la CAMG a l'obligation, soit de mettre en place une dotation de solidarité communautaire de droit commun pour la commune de Lagny-sur-Marne, soit d'élaborer un pacte financier et fiscal définissant des mécanismes de solidarité financière au sein de la communauté d'agglomération à travers différents dispositifs possibles (DSC, fonds de concours, critères dérogatoires de répartition de la contribution au FPIC, etc.). Dans la mesure où la CAMG n'a pas fait le choix d'instaurer une DSC pour la commune de Lagny-sur-Marne, elle doit instaurer un pacte financier et fiscal.

Recommandation régularité 1 : En application de l'article L. 5211-28-4-III du code général des collectivités territoriales, adopter un pacte financier et fiscal.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'extension progressive du périmètre géographique de la CAMG jusqu'en 2017 s'est accompagnée de l'élargissement continue de ses compétences facultatives notamment dans le champ environnemental. Toutefois, elle présente un coefficient d'intégration inférieur à la moyenne nationale.

Avec une gouvernance qui permet une forte représentation des petites communes, notamment au bureau communautaire, la CAMG s'est dotée récemment des documents stratégiques nécessaires à l'exercice de ses compétences.

La solidarité territoriale s'exerce par la mise en œuvre des politiques publiques communautaires, et par la mutualisation croissante de services à la demande des communes. En revanche, la CAMG n'a instauré aucun dispositif de solidarité financière, y compris lorsque les textes les rendent obligatoires (pacte financier et fiscal et/ou DSC).

---

2 FIABILITE ET TRANSPARENCE DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE

L'architecture budgétaire de la CAMG comporte, outre le budget principal, trois budgets annexes (BA).

Le budget principal est géré, depuis le 1er janvier 2022, selon le nouveau référentiel budgétaire et comptable M57, concomitamment à l'expérimentation du compte financier unique, dans laquelle l'EPCI s'est engagé à la même date. Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement sont gérés selon l'instruction M49, et le budget « portage foncier », créé le 25 juin 2018, selon l'instruction M14.

Le budget principal et les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement comportent des opérations d'équipement, dont une partie fait l'objet d'une gestion par autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

2.1 Le respect du principe de transparence : la qualité de l'information budgétaire produite et publiée

2.1.1 La qualité satisfaisante des rapports d'orientations budgétaires

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) donne lieu à un débat de l'assemblée délibérante, dans les conditions fixées par le règlement intérieur, dans les deux mois précédant l'adoption du budget primitif[30]. Il doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice et sur les engagements pluriannuels envisagés.

L'information doit être prospective, éclairant sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur leurs conséquences à moyen terme, et détaillée sur certains postes stratégiques ou à risque (investissements, dette, fiscalité locale, masse salariale, etc.). Or, si le ROB de 2022 du budget principal répond globalement aux obligations réglementaires, il pourrait être rééquilibré en allégeant la partie fiscale technique, longue et complexe, au profit d'une présentation plus développée des investissements projetés et de leur financement.

2.1.2 Les annexes budgétaires globalement bien renseignées

Les états annexes sont destinés à compléter les données contenues dans les documents budgétaires, en informant le plus précisément possible les élus et les contribuables sur des éléments substantiels du bilan (acquisitions et cessions, amortissements, provisions, dette, trésorerie, charges à répartir sur plusieurs exercices, etc.) et du « hors bilan » (engagements donnés ou reçus envers des tiers) et sur divers éléments (état du personnel, etc.) qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation d'une collectivité.

Les annexes budgétaires de la CAMG sont globalement bien renseignées, de manière précise et exhaustive. En revanche, l'annexe C3.1 relative à la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la CAMG apparaît incomplète, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes, au vu du nombre de syndicats auxquels la CAMG adhère et contribue. La chambre demande à la CAMG d'y remédier.

2.1.3 Les obligations de publicité imparfaitement respectées

Conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, les budgets primitifs et comptes administratifs sont consultables sur le site internet de la CAMG depuis l'exercice 2017.

La chambre rappelle toutefois à la CAMG que ces documents doivent être accompagnés des notes de présentation et notes explicatives de synthèse relatives aux documents budgétaires, singulièrement celles relatives aux budgets primitifs.

2.2 Le respect du principe d'image fidèle du patrimoine : l'ajustement de l'inventaire comptable avec l'état de l'actif

La tenue rigoureuse de l'inventaire comptable du patrimoine permet de disposer d'une image fidèle des immobilisations de la collectivité et participe de la fiabilité des comptes. Elle permet de s'assurer du respect de l'obligation d'amortissement pesant sur une partie des biens.

[30] Article L. 2312-1 du CGCT.

Au-delà des obligations réglementaires qui contribuent à cet objectif, l'inventaire est un outil de gestion incontournable du patrimoine d'une collectivité.

La comparaison de l'inventaire comptable tenu par l'ordonnateur, avec l'état de l'actif issu du compte de gestion du comptable public fait apparaître des différences assez significatives, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes de l'assainissement et de l'eau.

Tableau n° 5 : Écarts entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif immobilisé

En M€		31/12/2017			31/12/2021		
		Valeur brute	Cumul amorti	Valeur nette comptable	Valeur brute	Cumul amorti	Valeur nette comptable
Budget principal	Inventaire comptable (IC)	116,39	3,79	112,44	171,55	4,44	166,47
	État de l'actif (EA)	121,27	3,89	117,39	171,51	4,78	166,73
	Écart IC - EA	*- 4,88*	*- 0,10*	*- 4,95*	*0,04*	*- 0,34*	*- 0,26*
Budget annexe (BA) Assainissement	Inventaire comptable (IC)	91,84	12,54	79,30	109,00	17,24	91,76
	État de l'actif (EA)	70,67	13,14	57,53	97,91	19,51	78,40
	Écart IC - EA	*21,17*	*-0,60*	*21,77*	*11,09*	*-2,27*	*13,36*
Budget annexe Eau	Inventaire comptable (IC)	5,38	0,34	5,04	7,07	1,11	5,96
	État de l'actif (EA)	5,03	1,84	3,19	8,55	2,71	5,84
	Écart IC - EA	*0,35*	*- 1,50*	*1,85*	*- 1,48*	*- 1,60*	*0,12*
Total budgets	***Écart total IC - EA***	***16,64***	***- 2,20***	***18,67***	***9,65***	***- 4,21***	***13,22***

Source : CRC Île-de-France d'après les inventaires comptables produits par la CAMG et les comptes de gestion 2017 et 2021

En 2017, la valeur brute totale de l'actif immobilisé tous budgets (hors budget annexe foncier) recensée à l'inventaire comptable était supérieure de 8,4 % à celle de l'état de l'actif, l'écart atteignant même 30 % sur le BA assainissement. Ces discordances résultaient de l'absence de travail de rapprochement, entre 2017 et 2019 (pour le BA de l'eau).

Ces discordances sur la valeur brute des immobilisations enregistrées ont des incidences sur le cumul des amortissements constatés et sur la valeur nette de l'actif. Diverses actions menées en lien avec le comptable public ont néanmoins permis de réduire ces écarts. Ainsi en 2021, l'écart global de l'actif brut n'était plus que de 3,5 %, avec une quasi concordance sur le budget principal mais atteignait 11 % sur le BA assainissement. Fin 2021, la valeur nette comptable à l'inventaire de l'ordonnateur restait supérieure de 13,2 M€ à celle enregistrée à l'état de l'actif du comptable public.

Le différentiel en matière d'amortissement a, à l'inverse, presque doublé pour atteindre 4,2 M€ de déficit d'inscription à l'inventaire comptable en 2021, surtout du fait des deux BA. Ceci fait subsister un doute sérieux sur l'exhaustivité de l'enregistrement comptable des dotations annuelles aux amortissements, et donc sur l'exactitude du résultat comptable.

Entre 2017 et 2019, le solde moyen des dépenses immobilisations en cours (c/231) du budget principal s'est élevé à 69,2 M€, soit cinq fois plus que le montant moyen annuel des dépenses d'équipement (c/20 et 21) qui s'établit à 13,3 M€. Cela traduit une absence d'intégration aux comptes d'immobilisations définitifs, et a pour conséquence un défaut d'amortissement des immobilisations concernées.

À partir de 2019, et particulièrement en 2020, la CAMG a intégré un volume important de travaux, conduisant à la réduction des deux tiers du solde d'immobilisations en cours de son budget principal. De telles intégrations ont également été réalisées sur le budget de l'assainissement (solde réduit en 2021 de 30,8 M€ à 1,4 M€) et le budget de l'eau (solde réduit en 2020 de 0,8 M€ à 0,1 M€).

Tableau n° 6 : Évolution des immobilisations en cours rapportées aux dépenses d'équipement – budget principal

au 31/12, en M€	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations en cours (c/231)	66,1	74,8	66,7	20,1	24,2
Dépenses d'équipement (hors c/204)	9,7	17,8	12,4	10,8	12,4
Immobilisations en cours / dépenses d'équipement	***6,9***	***4,2***	***5,4***	***1,9***	***1,9***

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

2.3 Le respect des principes de sincérité et d'indépendance des exercices : les opérations de fin d'exercice comptable

Le principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices implique de recenser toutes les charges et les produits qui se rattachent à l'exercice. Le rattachement des charges consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être payées en raison de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative, mais qui doivent néanmoins être comptabilisées budgétairement, par émission de mandat sur le compte correspondant à la nature de la dépense. L'absence de rattachement des charges peut majorer artificiellement le résultat de fonctionnement et la capacité d'autofinancement (CAF). Parallèlement, le rattachement des produits consiste à intégrer dans le résultat annuel les produits de l'exercice considéré qui n'ont pu faire l'objet d'un encaissement mais qui doivent être comptabilisés budgétairement.

Le montant des produits rattachés de la CAMG est peu significatif, du fait de la faiblesse des ressources d'exploitation. Les compétences à caractère socio-éducatif (crèches, centres de loisirs, etc.) demeurent communales, et la CAMG pratique une gratuité totale de ses médiathèques. Dans ces conditions, le principal produit des services résulte de la tarification des conservatoires de musique. Or, la facturation du 1er trimestre de l'année scolaire (période septembre-décembre) intervient en décembre, ce qui ne donne pas lieu à rattachement.

En revanche, le taux de rattachement des charges à l'exercice s'établit autour de 10 % pour l'ensemble de la section de fonctionnement, et même davantage pour les seules charges à caractère général (17,1 % en 2021), avec surtout de fortes fluctuations durant la période sous revue, qui conduisent la chambre à s'interroger sur la fiabilité des procédures suivies.

Tableau n° 7 : Taux d'exécution et de rattachement des charges à caractère général

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits ouverts (BP+BS+DM) (A)	8,99	9,15	9,96	10,59	10,42
dont mandats émis (B)	5,08	6,85	7,10	7,92	7,67
Émissions / crédits ouverts (en %)	*56,5*	*74,9*	*71,3*	*74,8*	*73,6*
dont charges rattachées (C)	**2,68**	**1,78**	**1,84**	**1,26**	**1,78**
Rattachements / crédits ouverts (en %)	***29,8***	***19,5***	***18,5***	***11,9***	***17,1***
Taux d'exécution budgétaire = (B + C) / A (en %)	86,3	94,3	89,8	86,7	90,7
dont crédits annulés (D)	1,22	0,51	1,01	1,40	0,97
Crédits annulés / crédits ouverts (en %)	*13,6*	*5,6*	*10,1*	*13,2*	*9,3*

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes administratifs – budget principal

Cette part assez élevée est essentiellement due au traitement des factures fournisseurs. Toutes les factures reçues par la CAMG sont rattachées à l'exercice précédent dès lors qu'elles se rapportent à des bons de commandes générés lors de cet exercice, sans considération de la date du service fait, c'est-à-dire de la date de livraison des biens et fournitures ou d'exécution de la prestation. En effet, cette date de livraison ou d'exécution n'est tracée à aucun moment dans la chaîne de traitement comptable informatisée. Il s'agit là d'un défaut de paramétrage technique du logiciel financier, que la CAMG affirme avoir réglé avec son éditeur pour la clôture de l'exercice 2022. Enfin, le règlement budgétaire et financier, mis en place au 1er janvier 2022, ne mentionne que sommairement la question des rattachements, sans exposer la procédure à suivre.

Or, seule une procédure permettant d'attester la date du service fait permet de justifier un rattachement des charges à l'exercice.

Recommandation régularité 2 : En application de l'instruction budgétaire et comptable M57, être en capacité d'identifier la date du service fait afin de justifier les rattachements de charges à l'exercice.

2.4 L'insuffisance de maîtrise des risques

2.4.1 Un règlement budgétaire et financier minimaliste

Le conseil communautaire a approuvé un règlement budgétaire et financier par délibération du 11 octobre 2021.

L'article L. 5217-10-8 du CGCT prévoit qu'y soient explicitées, d'une part les modalités de gestion des AP/CP[31], notamment les règles de caducité et d'annulation, et d'autre part les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

L'intérêt des collectivités est d'enrichir largement le contenu de ce règlement, en étendant son champ d'intervention aux principaux processus budgétaires et comptables (normes réglementaires applicables et procédures internes). Cependant, la CAMG s'est contentée de respecter les dispositions légales minimales, en détaillant les règles de gestion des AP/CP. Le règlement passe sous silence de larges pans de la gestion comptable et budgétaire de la CAMG, comme la dématérialisation de la chaîne comptable, l'inventaire des immobilisations (modalités d'entrée, de vie et de sortie de l'actif), les délais de paiement, les écritures de régularisation (annulations et réductions de mandats et titre, le recouvrement des recettes. Hors gestion des AP/CP, il est insuffisamment précis quant aux opérations de fin d'exercice, à la journée complémentaire, aux rattachements, et aux restes à réaliser.

En certains points, le règlement se contredit , comme par exemple pour la gestion pluriannuelle en AP/CP : l'article 1.2.7 (Lissage en fin d'exercice) dispose qu'« *En principe, les CP non consommés en N tombent en fin d'exercice* », alors que l'article 1.2.5 (reports de crédits), indique que « *Les CP non consommés sur l'année N sont automatiquement basculés sur les années restant à courir de l'AP* » ; formule précédée de « *Il n'y a pas de reports de crédits de paiement gérés en autorisations de programme* ».

[31] Autorisation de programme/crédit de paiement.

En conclusion, ce règlement budgétaire et financier apparaît comme un document réalisé dans l'urgence, pour répondre à l'obligation imposée à la CAMG du fait de son entrée dans l'expérimentation du compte financier unique. Sa version actuelle, incomplète, insuffisamment opérationnelle ne peut, en l'état, répondre à l'objectif de servir de référentiel commun aux élus et aux services communautaires en matière de gestion comptable et budgétaire.

Recommandation performance 1 : Compléter le règlement budgétaire et financier, et en faire le document de référence interne en matière de procédures budgétaires et comptables.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la CAMG s'engage à compléter le règlement budgétaire et financier au printemps 2023.

2.4.2 L'usage tardif des provisions pour risques et charges

La communauté d'agglomération doit inscrire une provision à son budget, au titre des dépenses obligatoires, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à son encontre, ainsi qu'à l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, au titre des garanties d'emprunts, prêts et créances, avances de trésorerie et participations en capital qu'elle a accordés à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective[32]. Du point de vue comptable, une provision doit impérativement être enregistrée lorsque les trois conditions suivantes sont réunies : le risque (ou la charge) doit être nettement précisé quant à son objet ; sa réalisation est encore incertaine, mais des événements survenus ou en cours le rendent probable ; l'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément, mais sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante.

La CAMG n'a enregistré aucune provision pour risques et charges jusqu'en octobre 2022. La chambre a pourtant relevé l'existence de plusieurs contentieux engagés à son encontre, au vu de l'état produit. Le premier en termes d'enjeux financiers est un contentieux d'urbanisme né en décembre 2018 pour lequel les parties adverses ont formulé une demande indemnitaire de 145 000 €. Cette affaire aurait dû donner lieu à l'inscription d'une provision dès le budget primitif de 2019. Le jugement de première instance a rejeté la requête en 2021, mais les parties adverses ont fait appel début 2022 et l'affaire reste à ce jour pendante.

Un autre contentieux est né de travaux commis d'office par la CAMG dans le cadre d'une procédure de péril d'un immeuble à Lagny-sur-Marne, et la mise à charge de sa propriétaire des 9 925,25 € de dépenses occasionnées. L'affaire, toujours pendante auprès du tribunal administratif (TA) de Melun, aurait dû faire l'objet d'une provision pour risques et charges dès l'exercice 2020. Il en est de même de deux contentieux de ressources humaines, pendants auprès du TA de Melun, avec deux recours indemnitaires à hauteur respectivement de 76 134,99 € en 2020 et 15 000 € en 2021 (contrats à durée déterminée (CDD) renouvelés abusivement et non transformation en contrat à durée indéterminée (CDI), non renouvellement de contrat).

Le montant total des requêtes indemnitaires formulées à l'encontre de la CAMG toujours pendantes en 2022 s'élève à plus de 245 000 €. Alertée sur ce point par la chambre, la CAMG a, dans une délibération du 3 octobre 2022, pris en compte la totalité de ces litiges, en leurs montants susvisés, ainsi qu'un nouveau contentieux de 84 631 € en matière de marchés publics, pour constituer une provision totale de 330 896,53 €.

[32] Article L. 2321-2 (29°) et R.2321-2 du CGCT.

Par conséquent, la chambre invite la CAMG à se doter d'un processus d'identification et de mesure des risques contentieux auxquels elle est exposée, impliquant tous les services opérationnels et support (juridique, finances) concernés, afin de déterminer chaque année le montant des provisions pour risques et charges à inscrire dans ses comptes. Ce processus trouverait utilement sa place dans le règlement budgétaire et financier.

2.4.3 Le provisionnement des dépréciations d'actifs à partir de 2021

Les provisions pour dépréciations s'appliquent d'une part aux immobilisations financières (c/26 et 27), et d'autre part créances clients (c/41).

Concernant les immobilisations financières, ces provisions sont constituées dès lors qu'est constatée en fin d'exercice comptable une perte de valeur du titre concerné par rapport à sa valeur d'acquisition[33]. Le montant d'immobilisations financières à l'actif de la CAMG est de 1,5 M€, et concerne quasi-exclusivement la participation qu'elle détient dans la société publique locale d'aménagement Marne et Gondoire Aménagement (SPLA MGA). Aucun élément d'information ne le justifiant en l'espèce, aucune provision n'a été constituée au cours de la période.

En matière de provisions pour dépréciation d'actifs circulants (créances sur les tiers), la CAMG provisionne un risque de non recouvrement de la créance[34], après la mise en œuvre des diligences de recouvrement usuelles par le comptable public. La CAMG applique le régime de droit commun des provisions semi-budgétaires[35]. Elle n'a cependant constitué aucune provision de 2017 à 2020. Seule une provision de 17 000 € a été constatée au titre de l'exercice 2021.

Les enjeux financiers sont limités dans ce domaine, au regard de l'évolution plutôt à la baisse des admissions en non-valeur, près de 50 % du total relevant des BA « assainissement » et « eau » au titre de l'exercice 2017.

Tableau n° 8 : Admissions en non-valeur (en €)

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre
Budget principal	2 863	43	3 792	19	1 456	15	2 135	11	774	14
Budget assainissement	5 277	3	0	0	8 013	7	0	0	175	2
Budget eau	16 376	3	218	10	808	35	1 919	2	179	6
Total	**24 516**	**49**	**4 010**	**29**	**10 277**	**57**	**4 054**	**13**	**1 128**	**22**

Source : CRC Île-de-France d'après les délibérations de la CAMG

En outre, les restes à recouvrer des comptes 41 et 46 débiteurs sont orientés également à la baisse, avec 325 000 € en 2021, contre 522 000 € en 2017. Ces montants comportaient seulement 4 % de créances contentieuses en 2021, contre 68 % en 2017.

L'absence de risque financier significatif ne dispense pas pour autant la CAMG de se doter de règles de gestion internes en matière de constitution de provision pour créances douteuses. Or, ce n'est que par une délibération du 4 avril 2022, qu'elle a mis en place un tel dispositif, le montant de la dotation résultant d'un taux moyen observé sur trois ans des admissions en non valeurs par rapport aux montants restant à recouvrer. Cette décision doit permettre à la CAMG de respecter l'obligation de constitution de ce type de provision, sous réserve de faire l'objet d'un suivi au terme de chaque exercice comptable.

[33] Selon le schéma comptable débit c/68x – crédit c/296x ou 297x.
[34] Selon le schéma comptable débit c/68x – crédit c/4911 ou 4914.
[35] L'ordonnateur émet un mandat au c/681, sa contrepartie au c/4911 en recette de la section d'investissement est non budgétaire et procède d'une écriture par le comptable au vu de la pièce justificative jointe au mandat.

2.4.4 Les engagements hors bilan bien référencés mais à surveiller

Les engagements hors bilan sont des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de la collectivité, qui ont des conséquences financières sur les exercices à venir, et qui sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures. Ils doivent être portés à la connaissance des partenaires financiers de la collectivité dès lors qu'ils créent un risque significatif sur son équilibre financier et donc sur sa capacité à rembourser ses emprunts, financer ses investissements, voire payer ses charges de fonctionnement. Ces engagements peuvent être des garanties d'emprunts accordées, des contrats de crédit-bail, partenariats public-privé, des subventions pluriannuelles, etc. Ils doivent être répertoriées dans les annexes B et C2 des documents budgétaires. Ils sont retracés par l'utilisation de comptes spécifiques de la classe 8 de manière extra-comptable.

La CAMG a bien référencé dans l'annexe du compte administratif (CA) de 2020 du budget principal les six DSP en cours, dont quatre contrats d'affermage et deux concessions, pour un engagement total de 1,35 M€. Les principaux engagements portent sur les bailleurs sociaux et la SPLA Marne et Gondoire Aménagement auxquels la CAMG a accordé des garanties d'emprunts. L'encours de dette garantie a été multiplié par quatre entre 2017 et 2021, pour s'établir à 183,4 M€, et l'annuité garantie par près de trois (3,8 M€ en 2021).

Tableau n° 9 : La progression de la dette garantie

En M€	2017			2021		
	Capital restant dû	***Annuité***	***Nombre de contrats***	***Capital restant dû***	***Annuité***	***Nombre de contrats***
Bailleurs sociaux	41,6	0,8	45	169,7	3,7	214
SPLA et SEM	3,8	0,6	2	13,7	0,1	5
Total	**45,4**	**1,4**	**47**	**183,4**	**3,8**	**219**

Source : CRC Île-de-France d'après l'annexe B1.1 – État des emprunts garantis des comptes administratifs – Budget principal

Le ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunts, présenté en annexe B1.2 du compte administratif, rapporte le total des annuités d'emprunts garantis de l'exercice aux recettes réelles de fonctionnement. Il est inférieur à 5 % sur toute la période, ce qui est nettement inférieur à la limite de 50 % fixée par l'article L. 2252-1 du CGCT.

Le risque porté sur les bailleurs sociaux, par ailleurs très contrôlés, et protégés du risque de forte volatilité des taux par l'index du livret A servant de référence à leurs emprunts, ne suscite pas d'inquiétude particulière selon la CAMG.

Enfin, la CAMG doit assurer un suivi rapproché de l'évolution de la situation financière de la SPLA MGA, spécialement de sa dette, constituée d'emprunts à remboursement à terme d'opérations d'aménagement, ce qui implique notamment de surveiller leur bonne fin et leur délai de réalisation. Les retards génèrent des reports de remboursement des emprunts et une prorogation de la garantie accordée par l'EPCI[36]. Le conseil communautaire approuve chaque année les comptes-rendus d'activités à la collectivité locale (CRACL) pour chacune des concessions d'aménagement.

Néanmoins, le rapport annuel de gestion de la SPLA[37] produit par cette dernière n'a jamais fait l'objet de délibération par le conseil communautaire, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT aux termes duquel *« Les organes délibérants des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires se prononcent, après un débat, sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance*.» Ainsi, l'existence d'un débat annuel au sein de l'assemblée délibérante de la CAMG sur la situation financière de la SPLA MGA ne peut être attesté.

[36] Cas de la ZAC du Grimpé à Pomponne, délibération du 15 novembre 2021.
[37] Cf. rapport 2020.

Recommandation régularité 3 : En application de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, soumettre au conseil communautaire, pour débat et délibération, le rapport annuel des représentants de la CAMG au conseil d'administration de la SPLA Marne et Gondoire Aménagement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière et comptable de l'EPCI est globalement fiable.

La participation, à compter de 2022, de la CAMG à l'expérimentation du compte financier unique doit lui permettre de mettre en œuvre une pratique budgétaire et comptable plus rigoureuse et plus conforme à la réglementation, au moyen notamment du règlement budgétaire et financier, qui mérite d'être complété sur plusieurs aspects.

La CAMG pourrait saisir cette opportunité pour se doter d'un dispositif de maîtrise des risques plus complet.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINE

L'analyse financière se fonde principalement, pour le budget principal, sur les comptes administratifs et de gestion, ainsi que les données de la direction générale des finances publiques.

Le budget principal (BP) représente 92 % des recettes de fonctionnement de la CAMG et le BA « assainissement », 6,7 %. Ce dernier doit s'équilibrer grâce aux recettes perçues sur les usagers, il ne présente pas de risque majeur qui pourrait peser sur la CAMG. Le montant des redevances perçues sur les usagers semble calculé de façon à dégager l'épargne nécessaire au financement des investissements (21,6 M€ entre 2017 et 2021) et au remboursement de la dette[38]. Les deux autres budgets annexes (eau et portage foncier) représentent chacun moins de 1 % des recettes de fonctionnement de la CAMG.

La dette portée par les trois budgets fait l'objet d'une analyse globale.

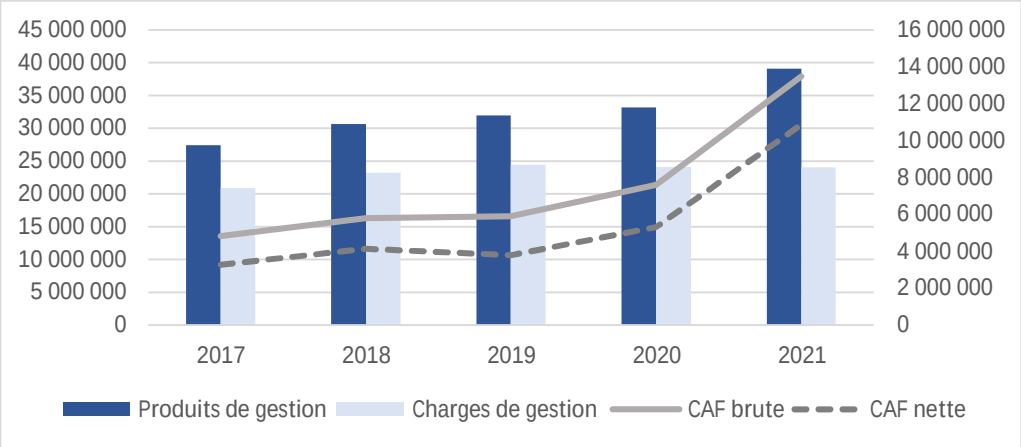
La CAMG n'a pas formalisé de stratégie financière.

3.1 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement en forte hausse

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) représente l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. Il renseigne sur la capacité de la collectivité à maîtriser sa gestion courante. Il s'est situé à un niveau satisfaisant tout au long de la période sous revue, passant de 6,5 M€ en 2017 à 15 M€ en 2021. Il n'a pas été affecté de façon significative par la crise sanitaire de la Covid-19. En augmentation constante pendant la période sous revue, il atteignait presque 40 % des produits de gestion en 2021.

[38] Cf. graphique en annexe 4.

Graphique n° 1 : Évolution des composantes de l'épargne brute en euros



Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette, constitue l'épargne réellement disponible pour financer les dépenses d'équipement. Elle atteignait presque 11 M€ en 2021, en nette hausse depuis 2017. Elle a triplé pendant cette période.

3.2 Les produits et les charges de fonctionnement

3.2.1 Les produits de gestion en nette augmentation

Les produits de gestion sont constitués des ressources fiscales propres, diminués de la fiscalité reversée, des ressources d'exploitation ainsi que des ressources institutionnelles, c'est-à-dire les dotations et participations. Ils ont été en hausse pendant la période étudiée et s'établissaient à 39 M€ en 2021, alors que la fiscalité reversée a connu une hausse plus modérée sur la période et a représenté 20,5 M€ en moyenne annuelle. Les ressources fiscales propres, nettes des restitutions, ont augmenté également de manière dynamique, passant de 38 M€ en 2017, à plus de 48 M€ en 2021. Après reversements des AC aux communes membres, elles représentaient 68,5 % des produits de gestion en 2021, soit 26,8 M€.

Tableau n° 10 : Structure des produits de gestion

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	37,91	42,45	44,28	45,84	48,61
+ Fiscalité reversée	- 19,20	- 21,17	- 21,67	- 21,72	- 21,81
= Fiscalité totale (nette)	18,70	21,28	22,60	24,12	26,79
+ Ressources d'exploitation	1,06	1,22	1,23	0,70	1,67
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7,66	8,13	8,12	8,35	10,65
= Produits de gestion	**27,42**	**30,64**	**31,97**	**33,17**	**39,11**

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

La croissance soutenue des produits de gestion de 2017 à 2021 est essentiellement due aux recettes fiscales, notamment celles provenant des 11 000 entreprises installées sur le territoire. En effet, la CAMG dispose de 28 parcs et zones d'activités, dont deux en cours de réalisation et deux en projet. Ces entreprises représentent environ 20 % du tissu économique et regroupent près de 60 % des emplois. La part communautaire des taxes locales directes et la contribution économique territoriale ont bénéficié de l'intégration, depuis 2018, des communes de Ferrières en Brie (3 768 habitants) et Pontcarré (2 186 habitants). Ainsi, le poids de la contribution économique territoriale des entreprises dans l'ensemble des contributions directes est passé de 56,7 % en 2017, à 63,2 % en 2021.

3.2.2 Les ressources fiscales en progression

Les ressources fiscales de la CAMG sont constituées des produis de l'imposition des ménages, de la fiscalité économique, du produit de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GeMAPI) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Globalement, elles ont représenté 35,57 M€ de recettes en 2021 (23 M€ de produits fiscaux et 12,57 M€ de compensations relatives à la réforme de la taxe d'habitation), contre 28,23 M€ en 2017, ce qui représente 26 % d'augmentation.

La CAMG, avec l'aide d'un prestataire, a voulu optimiser ses rentrées fiscales. Des analyses ont ainsi permis de détecter et de signaler aux services fiscaux les évolutions inexpliquées des bases des entreprises à fort potentiel, les locaux non soumis à la contribution foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière. L'émission de rôles supplémentaires entre 2017 et 2021 aurait permis d'accroitre de 2,7 M€ par an le produit de la CFE et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Enfin, la CAMG a instauré la taxe sur les locaux industriels et commerciaux vacants à la fin de l'année 2020, avec une recette de 0,17 M€ obtenu en 2021 sur la base de plus de 450 locaux vacants recensés.

Tableau n° 11 : Impôts locaux nets des restitutions

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
Impôts locaux[39]	28,23	32,09	34,25	35,90	35,57
dont Taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)	*26,92*	*30,53*	*30,91*	*31,89*	*18,14*
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	*7,76*	*8,86*	*10,04*	*10,67*	*10,68*
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	*2,06*	*1,84*	*1,84*	*2,03*	*2,07*
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	*0,40*	*0,44*	*0,45*	*0,48*	*0,50*
+ Autres impôts locaux ou assimilés	*0,18*	*0,36*	*0,45*	*0,30*	*1,06*
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)	9,10	9,94	9,45	9,47	9,45
dont restitutions au titre des dégrèvements	0	0	0,00	0	0,00
= Impôts locaux nets des restitutions	**28,23**	**32,19**	**34,25**	**35,90**	**35,57**
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	9,68	10,25	9,91	9,83	10,02
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	0	0,10	0,10	0,10	3,00
+ CFE	14,15	17,15	17,24	17,81	15,92
+ TEOM[40]	9,01	9,43	8,92	9,31	9,67

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

3.2.2.1 La fiscalité des ménages

La fiscalité des ménages représente 84 % des recettes fiscales de la CAMG.

Le taux de la taxe d'habitation (TH), fixé à 7,91 %, et celui de la TFPB, fixé à 0,89 %, n'ont pas été modifiés durant la période sous revue. Ils sont inférieurs à la moyenne nationale des taux des groupements à fiscalité propre appartement à la même strate démographique avec 8,34 % pour la TH et 2,62 % pour la TFPB.

[39] Y compris les compensations de l'État relatives à la réforme de la taxe d'habitation.
[40] Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Les lois de finances pour 2018 et 2020 ont supprimé la TH sur les résidences principales en 2018 pour 30 % des contribuables les plus modestes, pour 65 % en 2019 et 80 % en 2020 ; puis pour tous en 2023, avec un étalement à compter de 2021. Cela a entraîné un allègement fiscal de 12,57 M€ pour les redevables de cette taxe, compensée à l'euro près par l'allocation par l'État d'une fraction des recettes de TVA en 2021. Aussi, après une augmentation régulière du produit des taxes d'habitation et foncière de 27 M€ en 2017 à 32 M€ en 2020, ce dernier a connu une diminution de presque 13,7 M€ en 2021.

La CAMG n'a accordé, pendant la période sous revue, aucun abattement supplémentaire pour la TH et n'a octroyé que des exonérations réduites en matière de constructions neuves. Néanmoins, le dynamisme des programmes de construction de nouveaux logements a entrainé une forte augmentation des bases des taxes sur les ménages. Les bases de la TH sont passées de 136 M€ en 2017 à 156 M€ en 2020. Celles de la TFPB de 133 M€ en 2017 à 150 M€ en 2021.

3.2.2.2 La fiscalité économique

Le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE)[41], s'est élevait à 16 M€ en 2021, les zones commerciales et les entreprises de réseau apportant un complément substantiel avec la taxe sur le surfaces commerciales (Tascom) à hauteur de 2,1 M€ et l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) de 0,5 M€.

La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) s'établissait à 10,7 M€ en 2021. La perception décalée de cette cotisation dans le temps et les effets de la crise sanitaire auront des conséquences sur son montant en 2022 et 2023. La CVAE a d'ailleurs été budgétée à la baisse dans le budget primitif de 2022 par à 9,7 M€.

Le niveau constaté des recettes de la fiscalité économique s'explique par des bases structurellement plus élevées que les moyennes nationales de strate équivalente. L'essor des zones d'activités du « Clos du Chêne » à Montévrain, l'installation de concessions automobiles à Chanteloup-en-Brie, ainsi que le développement de la zone « Lamirault » sur la commune de Collégien, ont fait croître les bases de CVAE et CFE, celles-ci passant de 49 M€ en 2017 à 55,2 M€ en 2021.

3.2.2.3 Le produit de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations

La CAMG a fortement augmenté le prélèvement fiscal effectué au titre de sa compétence sur la GeMAPI en le fixant, en 2021, à 3 M€ contre 0,1 M€ par an depuis 2018. Il s'applique aux redevables de la TH (0,68 M€), des taxes sur le foncier bâti (1,75 M€) et non bâti (0,02 M€) et de la CFE (0,52 M€). La CAMG indique que cette hausse permettra de financer un programme pluriannuel d'investissement de 24,47 M€ sur six ans. Lors de la discussion du budget de 2022, ont été présentées les actions qui seront mises en œuvre les prochaines années : curage des bassins (6,8 M€), renaturation des bords de Marne (10,37 M€), autres actions de renaturation (1,7 M€), cours d'eau et milieux humides / aquatiques (1,90 M€), qualité de l'eau (0,74 M€), barrages et digues (1,79 M€) et entretien des équipements (1,2 M€).

[41] Taux stable sur la période étudiée, fixé à 28,81 %.

3.2.2.4 La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Le taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a été fixé à 6,35 % en 2021, alors qu'il était de 7,13 % depuis 2017.

Le produit de cette taxe résultant du coût du service est entièrement reversé aux syndicats gérant directement la compétence. Si, à ce sujet, la CAMG dispose de la compétence de la collecte et du traitement des ordures ménagères depuis le 1er janvier 2014, l'exercice de cette compétence a effectivement été déléguée au syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des résidus ménagers (SIETREM) et au syndicat intercommunal d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères (SIETOM) de l'Ouest Briard.

La TEOM a ainsi engendré un produit de 9,7 M€ en 2021, soit + 0,7 M€ par rapport à 2017. Le reversement de la TEOM pour le montant appelé par le SIETREM et le SIETOM, a été établi en 2022 à 10,3 M€, soit une augmentation de 10,5 % vis à vis de l'année précédente (8,95 M€).

Enfin, la TEOM bénéficie de l'effet de ses bases qui ont augmenté de 20 % passant de 126,6 M€ à 151,8 M€ en 2021.

3.2.3 La fiscalité reversée

La CAMG, comme la plupart des EPCI, reverse une partie importante de la fiscalité qu'elle perçoit, soit à ses communes membres (AC) soit au travers de fonds de péréquation. En 2021, la fiscalité reversée représentait 56 % des produits de gestion, contre 70 % en 2017.

Tableau n° 12 : La fiscalité reversée

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
Reversements d'AC	- 18,44	- 20,65	- 20,62	- 20,62	- 20,62
Reversements de DSC	0	0	0	0	0
Reversements conventionnels de fiscalité net	0	2,05	0	0	0
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	- 18,42	- 18,56	- 20,58	- 20,58	- 20,58
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	- 0,56	- 0,61	- 0,54	- 0,59	- 0,68
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 0,23	- 0,55	- 0,55	- 0,55	- 0,55
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	- 0,78	- 2,61	- 1,09	- 1,14	- 1,23
= Fiscalité reversée	**- 19,20**	**- 21,17**	**- 21,67**	**- 21,72**	**- 21,81**
En % des produits de gestion	70	69	67,8	65,5	55,8

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Les évolutions de l'AC ont été analysées précédemment dans la partie du rapport qui traite des flux financiers entre la CAMG et ses communes membres.

La fiscalité reversée par la CAMG est également constituée de ses contributions au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), à hauteur de 680 000 € en 2021, soit plus 90 000 € par rapport à 2020, et au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), pour 550 000 €, ce qui reste toutefois, plus limité qu'en moyenne dans le département de Seine-et-Marne[42].

[42] Contribution à hauteur de 5 € par habitant, contre respectivement 12 € au niveau départemental, et 30 € au niveau national.

3.2.4 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles sont passées de 7,7 M€ en 2017 à 10,6 M€ en 2021, ce qui a représenté une hausse annuelle moyenne de 8,6 %. Elles étaient majoritairement (82 %) constituées de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Leur importante progression (+ 27 %) en 2021 résulte des compensations de pertes de recettes fiscales à hauteur de 3,2 M€ contre 0,7 M€ l'année précédente. Elles comprennent principalement la compensation de 50 % des bases fiscales de CFE (3,09 M€) et de TFPB pour les établissements industriels (0,07 M€) consécutive à la réforme de la fiscalité locale intervenue en 2021.

Tableau n° 13 : Les ressources institutionnelles

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
DGF	6,97	7,31	7,12	6,96	6,79
dont dotation d'intercommunalité	*1,79*	*1,93*	*1,86*	*1,80*	*1,72*
Autres dotations	0,01	0	0	0,04	0
FCTVA	0,001	0,1	0,07	0,07	0,18
Participations	0,30	0,33	0,28	0,56	0,45
Autres participations-compensations	0,36	0,38	0,65	0,72	3,22
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	**7,66**	**8,13**	**8,12**	**8,35**	**10,65**

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la CAMG, qui permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements, s'établit en 2021 à 0,274, et est en progression par rapport à 2017 (0,245). Ce CIF apparaît nettement inférieur à celui des groupements à fiscalité propre de même type au niveau national (0,386 en 2021). Cette faible intégration fiscale pèse sur les montants de la dotation d'intercommunalité et de la DGF, qui s'est érodée progressivement depuis 2018 (- 0,7 % en variation annuelle moyenne). Elle s'établit, en moyenne sur la période étudiée, à 66 € par habitant, soit 34 % de moins que la strate au niveau national (100 €).

3.2.5 Les ressources d'exploitation

Après avoir baissé en 2020, en raison de la crise sanitaire et de la fermeture totale ou partielle de nombreux services publics, les ressources d'exploitation ont dépassé en 2021 leur niveau d'avant crise, en atteignant 1,7 M€.

Les produits d'exploitation perçus par la CAMG provenaient en 2021 notamment des recettes liées aux contrats de délégation de service, avec la mise à disposition d'un agent au centre aquatique, de l'intéressement lié au chiffre d'affaires ou des redevances pour occupation du domaine public pour un montant total de 0,37 M€[43]). D'autres redevances ont été encaissées dans le cadre des dispositifs dédiés aux déplacements (vélo stations-éco mobilité) ou de l'aire d'accueil des gens du voyage. Ce poste est resté stable à 0,11 M€. Le partenariat avec Île-de-France Mobilités (IDFM) a également engendré une recette de 0,17 M€ liée aux parcs de stationnement. Enfin, l'enseignement musical, avec les recettes perçues par le conservatoire intercommunal, a représenté 0,85 M€ en 2021, contre 0,22 M€ en 2020, en raison d'un décalage dans la facturation et de réductions accordées aux usagers pendant la crise sanitaire de la Covid-19.

[43] Contre 0,15 M€ en 2020. Cette progression s'explique par le remboursement de la provision de la redevance de 0,25 M€.

3.3 La progression des charges de gestion inférieure à celle des produits de gestion

Les charges de gestion courante sont passées de 21,4 M€ en 2017 à 24,5 M€ en 2021, soit une augmentation de 14 %. Cette hausse est principalement liée aux charges à caractère général (+ 1,7 M€). Par habitant, elles étaient cependant inférieures de 39 % à la moyenne de la strate démographique (239 €/habitant contre 390 €/habitant).

En 2021, ces charges de fonctionnement étaient composées à 39 % de charges à caractère général, à 43 % de charges de personnel et 16 % des autres charges de gestion.

Tableau n° 14 : Évolution des charges de gestion

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	7,76	8,63	8,95	9,18	9,44
+ Charges de personnel	9,61	10,64	11,33	10,67	10,32
+ Subventions de fonctionnement	0,36	0,43	0,36	0,27	0,43
+ Autres charges de gestion	3,18	3,54	3,80	4,00	3,89
+ Charges d'intérêt et pertes de change	0,48	0,47	0,54	0,50	0,45
= Charges courantes	**21,40**	**23,73**	**24,98**	**24,63**	**24,54**
Charges de personnel / charges courantes (en %)	44,9	44,8	45,3	43,3	42,1
Intérêts et pertes de change / charges courantes (en %)	2,3	2	2,2	2	1,8

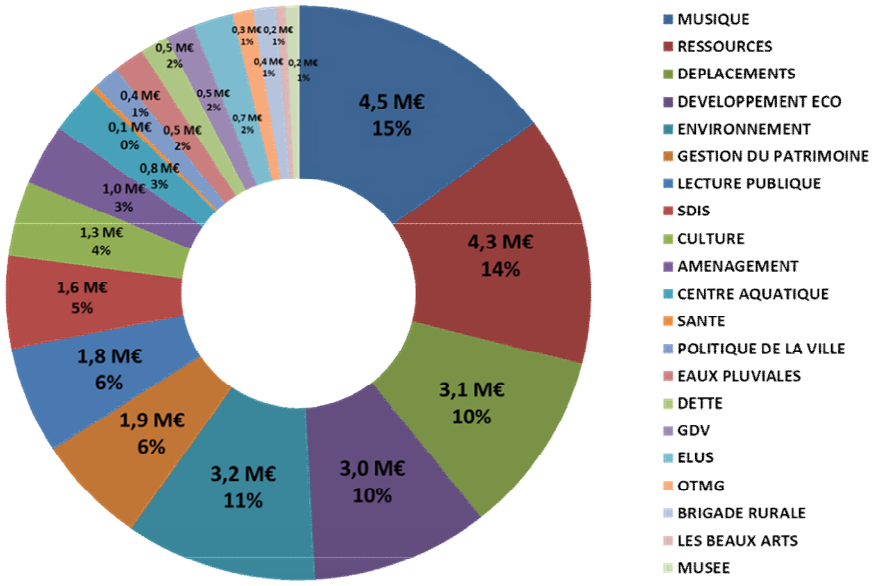
Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Selon les données relatives à la présentation fonctionnelle retenue dans le compte administratif de 2021 de la CAMG, le premier poste de dépenses, avec 4,5 M€, concerne le conservatoire intercommunal. Déployé sur sept sites, il a accueilli plus de 2 300 élèves, et a proposé plus de 50 disciplines portées par 160 enseignants et musiciens. Les interventions à l'école ont concerné 6 200 enfants répartis sur près de 250 classes chaque année.

Viennent ensuite, les politiques liées à l'environnement (3,2 M€) et aux déplacements (3,1 M€). Dans ce cadre, la CAMG a ouvert une première vélo-station. Cela permet d'offrir un stationnement sécurisé aux cyclistes à la gare de Val d'Europe afin de favoriser l'intermodalité. Une seconde vélo-station a été mise en place, en mars 2023, à la gare de Bussy-Saint-Georges. La CAMG a également construit 78 points de charges électriques (39 bornes) sur son territoire.

Avec 3 M€ de dépenses, le développement économique constitue également une compétence importante. La CAMG est notamment en charge de l'aménagement et de la gestion des zones d'activités économiques, y compris des espaces publics de ces zones (entretien des voiries, du mobilier urbain, des espaces verts, éclairage). En 2022, l'ensemble du territoire comptait plus de 11 000 entreprises et environ 42 000 emplois ; les ZAE regroupant 17 % des établissements et 52 % des emplois privés du territoire.

Graphique n° 2 : Répartition des dépenses par politiques publiques en 2021



Source : CRC Île-de-France d'après les données disponibles des comptes administratifs du budget principal de la CAMG à travers la présentation fonctionnelle

3.3.1 La croissance des charges à caractère général

Les charges à caractère général ont augmenté passant de 7,8 M€ en 2017 à 9,4 M€ en 2021, soit une hausse de 20 %. Ceci s'explique par le fait que le périmètre d'intervention de la CAMG a engendré de nouvelles charges à partir de 2018 avec notamment l'entretien supplémentaire de ZAE (0,25 M€), l'entretien supplémentaire des espaces naturels (0,2 M€), la gestion des aires d'accueil (0,19 M€) ou encore la gestion des bâtiments (0,1 M€). En 2020, la crise de la Covid-19 a coûté 0,59 M€, dont 0,49 M€ pour l'achat de masques. La gestion et l'entretien de nouveaux espaces verts (Bords de Marne, Rapinet, Mont Evrin) a mobilisé 0,23 M€. La révision de prix de marchés a coûté 0,17 M€. En 2021, l'entretien des espaces verts a représenté 0,4 M€ et l'actualisation du contrat d'affermage sur les eaux pluviales, 0,08 M€.

De plus, au mois de juin 2020, la région Île-de-France, la Banque des Territoires et les collectivités territoriales franciliennes ont mis en place une avance remboursable exceptionnelle pendant la crise sanitaire. L'objectif était de soutenir la relance de l'activité des TPE[44]/PME[45] en apportant une solution de financement des coûts liés aux adaptations indispensables à la reprise et au maintien de l'activité. Ce dispositif a été prolongé jusqu'en avril 2021. La CAMG a abondé ce fonds à hauteur de 242 820 €.

Toutefois, la CAMGI connaît encore, en 2022, une extension de son champ d'intervention avec la gestion d'équipements de plus en plus nombreux, comme la maison de santé (+ 208 000 €) et les parcs culturels (+ 326 000 €), qui engendrent des coûts supplémentaires, de voirie et entretien des espaces verts (+ 595 000 €). Par ailleurs, la hausse du coût de l'électricité devrait générer une dépense supplémentaire de193 000 €). Le budget primitif de 2022 évalue ces charges nouvelles à 1,98 M€, soit une hausse de 22 % par rapport à l'année 2021.

[44] Très petites entreprises.
[45] Petites et moyennes entreprises.

3.3.2 Les charges de personnel contenues

3.3.2.1 Les rémunérations du personnel en légère hausse

Les charges de personnel ont augmenté de 1,8 % en moyenne par an depuis 2017 pour s'établir à 10,3 M€ en 2021. Elles s'élevaient ainsi à 18 € par habitant, contre 38 € pour les EPCI de même strate au niveau national.

Le premier poste de dépenses a concerné le secteur de l'enseignement musical avec une masse salariale globale, équipes pédagogiques et administratives confondues, de 4,37 M€, dont 2,8 M€ pour le personnel enseignant Viennent ensuite les postes qui ont concerné le pôle ressources (0,87 M€) et la lecture publique (0,81 M€). Ces charges représentent 45 % des charges de gestion entre 2017 et 2021.

Entre 2017 et 2021, la rémunération des agents titulaires a représenté en moyenne près de 68 % des dépenses de personnels. Elle a augmenté de 2,4 % par an en moyenne pour s'établir à 4,8 M€ en 2021. La rémunération du personnel non titulaire, quant à elle, a également augmenté d'1,1 % en moyenne par an pour s'établir à 2,1 M€.

Durant cette période, le régime indemnitaire versé aux agents titulaires a évolué de façon dynamique (7,1 % par an), en raison notamment de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) par délibération du 5 décembre 2016, actualisée le 8 juin 2020.

3.3.2.2 Les effectifs en augmentation

Les effectifs en équivalents temps plein travaillé (ETPT), hors agents vacataires, s'élevaient à 284 agents en 2021 contre 264 en 2017. La filière culture était la plus représentée avec 177 agents, dont 92 équivalents temps plein (ETP) concernant les enseignants du conservatoire. L'effectif total hors enseignants (direction, administration, régie/temps conservatoire) était de 17 ETP. Suivait la filière administrative avec 66 agents et la filière technique avec 34 agents.

Tableau n° 15 : Évolution des effectifs du personnel au 31/12 de l'année

Filières	2017	2018	2019	2020	2021
Administrative	58	72	72	66	66
Technique	37	45	44	42	34
Culturelle	168	184	201	177	177
Animation	0	0	0	2	2
Police	0	0	0	2	2
Cabinet	1	1	1	1	1
Emplois fonctionnels (hors total)	3	3	3	3	3
Total	**264**	**302**	**318**	**290**	**284**
dont titulaires	*149*	*174*	*163*	*168*	*157*
dont non titulaires	*115*	*128*	*155*	*122*	*125*

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes administratifs

Cette hausse de 1,8 % des effectifs en variation annuelle moyenne est due à l'augmentation des emplois d'agents titulaires (+ 1,3 %) comme des postes d'agents non titulaires (+ 2,1 %), même si ces derniers ont évolué en sens contraires en 2019 (+ 27 agents) et 2020 (- 33 agents) en raison du non renouvellement de contrats en raison de la crise sanitaire de la Covid-19. Les non titulaires représentaient cependant 44 % du total des effectifs totaux hors vacataires en 2021.

3.4 L'investissement

3.4.1 Des dépenses d'investissement soutenues

La CAMG a réalisé 63 M€ de dépenses d'équipement sur la période 2017-2021, dont 2,5 M€ de subventions d'équipement versées, ce qui représente 4 % des dépenses.

Tableau n° 16 : Évolution des dépenses d'équipement

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Dépenses d'équipement	**9,67**	**17,77**	**12,36**	**10,80**	**12,41**	**63,00**
dont subventions d'équipement versées	*0,58*	*0,39*	*0,29*	*1,04*	*0,24*	*2,54*

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes administratifs

Les projets d'investissement portés par la CAMG sont gérés par opérations d'équipement et par AP/CP. À compter de 2022, un peu moins de 30 M€ ont été budgétés, avec une priorité donnée à l'environnement et plus précisément à la gestion des eaux pluviales.

Tableau n° 17 : Les opérations gérées en AP/CP

En M€	≤ 2018	2019	2020	2021	2022 et +
Requalification des zones d'activités	6,40	0,20	1,38	0,91	-
Aires d'accueil de gens du voyage	4,99	1,85	0,30	0,14	0,41
Bords de Marne Thorigny/Dampmart	3,02	1,79	0,87	0,17	0,24
Réhabilitation des bâtiments	2,30	0,58	0,36	1,12	-
Schéma directeur des liaisons douces	2,60	0,27	0,07	0,07	-
Quai de la Gourdine	0,31	0,03	1,49	2,40	3,40
Maison de la santé	1,40	1,87	0,61	0,23	-
Pôle solidaire	0,14	0,37	0,02	0,04	-
Réseaux eaux pluviales et DECI	-	0,35	0,28	1,22	0,64
Pôle médical Dampmart	-	-	0,13	1,85	-
Bassin première phase	-	-	0,03	0,10	8,50
Milieux humides et aquatiques	-	-	-	0,40	14,60
Barrages et digues	-	-	-	0,35	1,60
Total	**21,16**	**7,31**	**5,53**	**9,01**	**29,39**

Source : CRC Île-de-France à partir du plan pluriannuel d'investissement de la CAMG

Pour la période 2022-2026, la CAMG a formalisé un programme pluriannuel d'investissement (PPI) concernant son budget principal et les budgets annexes de l'assainissement et de l'eau, organisé en deux parties ; présentant d'une part, les opérations faisant l'objet d'AP/CP, et d'autre part, les autres opérations d'équipement (OE). Actualisé annuellement, le PPI de 2021 recense 16 AP et 6 OE actives représentant des totaux respectifs de CP 2022 de 14,3 M€ et 10,6 M€. Le total global de CP cumulés pour l'ensemble des investissements programmés atteint 95,2 M€. Le PPI intègre systématiquement le montant de dépenses exécutées constatées au compte administratif de l'année précédente et actualise les prévisions de dépenses à venir. Il y a par ailleurs concordance chaque année entre les données actualisées du PPI et celles des AP/CP.

Cependant, le PPI en AP/CP apparaît incomplet en ce qu'il n'intègre pas les recettes prévisionnelles, ce qui ne permet pas d'identifier à quelles ressources la CAMG fait appel pour financer les investissements projetés.

3.4.2 Des investissements principalement financés par les ressources propres

Le financement de l'investissement est assuré par les ressources propres et externes.

Tableau n° 18 : Le financement de l'investissement

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	**4,83**	**5,81**	**5,91**	**7,61**	**13,48**
CAF nette ou disponible (C)	**3,27**	**4,13**	**3,79**	**5,32**	**10,86**
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**2,22**	**6,72**	**5,16**	**3,48**	**4,18**
= Financement propre disponible (C+D)	**5,49**	**10,84**	**8,95**	**8,79**	**15,04**
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	9,87	17,77	12,36	10,80	12,41
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0,58	0,39	0,29	1,04	0,24
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0,26	0
- Participations et inv. financiers nets	1,00	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**- 5,76**	**- 7,31**	**- 3,70**	**- 3,31**	**2,39**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4,31	9,00	3,00	6,00	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1,45	1,69	- 0,70	2,69	2,39

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

En cumul, de 2017 à 2021, la CAF brute de 37,6 M€ a largement financé l'annuité de la dette en capital pour 10,3 M€, et dégagé une CAF nette de 27,4 M€ consacrée au financement des investissements. Le financement propre disponible a subi une évolution en dents de scie sur la période, avec une nette progression en 2021 pour s'établir à 15 M€.

Entre 2017 et 2021, le financement propre disponible cumulé (49,1 M€) provient à hauteur de 56 % de la CAF nette, de 21 % des subventions d'investissement, de 19 % du FCTVA et de 4 % des produits de cessions.

Il n'a toutefois pas couvert la totalité des dépenses d'équipement (63 M€). Les exercices 2017 à 2020, ayant généré un besoin de financement.

En début de période, l'emprunt était indispensable pour assurer presque à parité avec les autres ressources disponibles le financement des investissements, mais la progression de ces dernières a ensuite permis à la CAMG de maintenir son rythme d'investissement sans emprunter en 2021. Son fonds de roulement est ainsi passé de 36 à 121 jours de charges courantes.

3.4.3 La dette consolidée de la CAMG également sous contrôle

Au 31 décembre 2021, au-delà des dettes garanties qui s'élevaient à 183 M€ en 2021, l'encours de dette de la CAMG s'établissait à 41,1 M€. Il était principalement constitué de la dette du budget principal (28 M€, soit 68,1 % de l'encours) ; le BA « assainissement » en représentant 30,4 % (12,5 M€) et le BA « eau potable », 1,5 % (0,7 M€).

Tableau n° 19 : Capacité de désendettement de la CAMG tous budgets confondus

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dette consolidé	28,75	39,03	42,26	44,70	41,08
Capacité de désendettement en années BP + BA	**5,96**	**6,72**	**7,15**	**5,87**	**3,05**

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

À cette date, la durée résiduelle moyenne des emprunts était de 13 ans et 3 mois. Sans nouvel emprunt, la dette sera à moitié remboursée en 2027 et éteinte en totalité en 2046.

S'agissant des emprunts, 80,8 % ont été contractés à taux fixe, 18,3 % à taux variable et 1 % indexés sur le livret A.

L'encours de la dette relatif aux budgets principal et assainissement était constitué réciproquement de 17 et 60 emprunts, intégralement classés A-1 selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales.[46].

La capacité de désendettement[47] de la CAMG s'est dégradée entre 2017 et 2019 pour s'établir à 7 années en 2019, avant de s'améliorer, en 2020 et 2021, pour atteindre 3 années. Cela est nettement inférieur à la moyenne nationale des intercommunalités de même strate de 5,4 années en 2021, et, *a fortiori,* bien en dessous du plafond national de référence de 12 ans[48] fixé par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Depuis 2017, aucun prêt n'a été renégocié.

3.5 Un fonds de roulement et une trésorerie confortables

En 2021, la CAMG disposait d'un fonds de roulement net global de 8,2 M€ et d'une trésorerie de 12,8 M€, qui a doublé depuis 2017. Elle correspond à plus de six mois de charges courantes, ce qui est très élevé. Avec un tel niveau de trésorerie, la CAMG n'a pas eu recours à des lignes de trésorerie au cours de la période sous revue.

Tableau n° 20 : Fonds de roulement et trésorerie

Au 31 décembre en M€	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	2,11	3,80	3,10	5,80	8,18
- Besoin en fonds de roulement global	- 3,89	- 1,75	- 3,26	- 3,26	- 4,64
=Trésorerie nette	**6,00**	**5,55**	**6,36**	**9,05**	**12,82**
En nombre de jours de charges courantes	102,4	85,4	93	134,1	190,7

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CAMG dispose de recettes fiscales à la fois élevées et dynamiques et d'un endettement modéré qui lui donnent les marges de manœuvre nécessaires pour financer ses investissements. Sa situation financière saine, son endettement peu élevé et sa gestion en AP/CP des investissements lui permettront de mobiliser en temps utile les emprunts nécessaires pour financer de nouveaux investissements. Toutefois, la chambre relève que le programme pluriannuel d'investissement, qui prévoit de se maintenir à un niveau important (95,2 M€ de dépenses entre 2022 et 2026), mériterait d'être complété par un volet recettes.
Enfin, la CAMG aurait également intérêt à se doter d'une prospective afin de s'assurer que les décisions qu'elle prendra ne viendront pas obérer sa situation financière.

[46] Cette charte établit une échelle de classification des risques des emprunts structurés, selon, d'une part, l'indice sous-jacent de chaque emprunt (classé de 1 à 5, du moins au plus risqué) et, d'autre part, le risque de structure ou de démultiplication du taux (A à E).
[47] La capacité de désendettement correspond au rapport de l'encours total de la dette sur la CAF brute. Elle mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute.
[48] La CAMG n'était pas concernée par les contrats dits de Cahors.

4 LA POLITIQUE DU LOGEMENT, FRAGMENTÉE ENTRE DIFFÉRENTS ACTEURS

4.1 Les enjeux de la politique du logement en Marne et Gondoire

4.1.1 La politique du logement en Marne et Gondoire

À l'image de la région Île-de-France, la politique du logement et de l'habitat représente à plusieurs égards un enjeu de première importance pour la CAMG. Le premier est de parvenir à absorber la croissance démographique du territoire, rapide depuis deux décennies, qui devrait se poursuivre à un rythme encore soutenu durant la décennie à venir, le projet de territoire tablant sur une augmentation de plus de 25 000 habitants d'ici 2030. Le territoire doit non seulement proposer une offre de logements en quantité suffisante, mais aussi répondre au plus près des besoins qualitatifs (typologie, confort) et à une demande diversifiée. Situé en zone de forte tension immobilière, où les prix et les loyers se maintiennent à un niveau élevé[49], il doit répondre à la pression sur le parc social, qui a enregistré en moyenne six demandes en attente pour une attribution en 2021.

La CAMG doit respecter, ainsi que chacune de ses communes membres de plus de 1 500 habitants, l'obligation d'atteindre un taux de 25 % de logements locatifs sociaux dans son parc global[50]. Certaines des communes qui ne l'atteignaient pas en 2017 sont soumises à un objectif de rattrapage triennal.

Si la politique du logement demeure essentiellement une prérogative de l'État qui en fixe le cadre réglementaire, s'appuie sur des leviers financiers importants[51], et agit directement via des agences publiques (Anru[52], Anah[53]), les compétences des collectivités territoriales et des intercommunalités en ce domaine se sont renforcées au cours des vingt dernières années. Pour les communautés d'agglomération, la compétence « équilibre social de l'habitat » est obligatoire et comprend plusieurs dimensions[54] : « politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ».

Pour mettre en œuvre cette compétence obligatoire, la CAMG a dû préciser l'intérêt communautaire, ce qui a donné lieu à plusieurs délibérations.

[49] En 2018, le taux de vacances s'établissait à 5,2 % (- 1,5 point en deux ans) et près de 12% des résidents avaient changé de logement durant l'année.
[50] Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU).
[51] Aides versées directement aux ménages, aides au logement, prêts à taux réduits pour l'accession ; aides versées aux constructeurs, minoration de TVA, exonération de taxe foncière, aides à la pierre, etc.
[52] Agence nationale pour la rénovation urbaine.
[53] Agence nationale de l'amélioration de l'habitat.
[54] Article L. 5216-5 du CGCT.

Encadré n° 1 : Les délibérations définissant l'intérêt communautaire

Les premières délibérations visant à définir l'intérêt communautaire sont intervenues en 2006 pour la politique du logement et l'amélioration du parc bâti, et en 2013, pour le logement social.

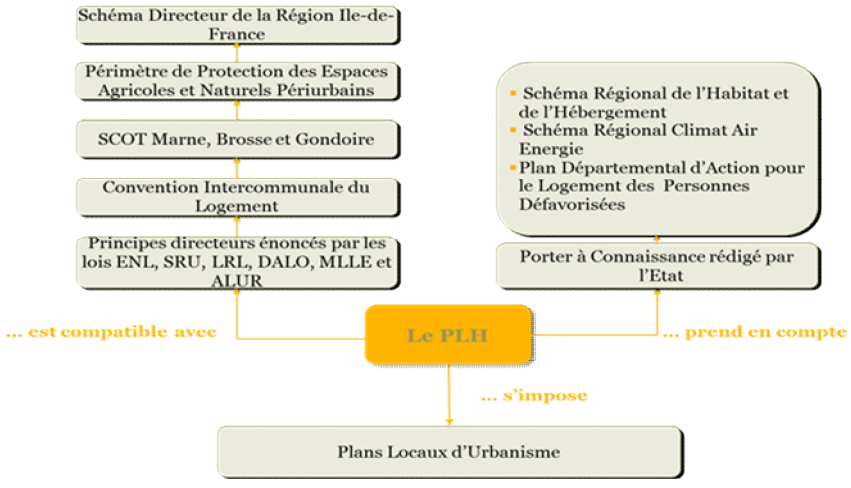
La délibération du 27 novembre 2017 a ajouté l'attribution de garanties d'emprunts pour le logement social.

Plus récemment, une délibération du 28 juin 2021 a modifié les statuts de la communauté d'agglomération, précisant que cet intérêt communautaire s'applique en matière de politique du logement, d'actions et aides financières en faveur du logement social, d'actions en faveur du logement des personnes défavorisées et d'amélioration du parc immobilier bâti. Elle a édicté les principaux moyens d'action de la CAMG pour mettre en œuvre cette politique, à savoir l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH) et la constitution de réserves foncières.

Conformément à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH), la CAMG est en charge de l'élaboration d'un document stratégique de programmation, le PLH, qui définit les objectifs à atteindre s'agissent de l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement, des programmes d'actions pour réhabiliter le parc social et privé, etc. sur l'ensemble des communes du territoire.

Les documents d'urbanisme élaborés par les communes et leurs groupements, comme le SCoT et les PLU, qui déterminent les règles relatives à l'affectation et à l'occupation des sols, doivent être compatibles avec le PLH et viser à assurer la mixité sociale dans l'habitat (article L. 121-1 du code de l'urbanisme). Or, si la CAMG détient la compétence d'élaboration du SCoT, les communes n'ont pas souhaité lui transférer leur PLU. Ainsi, bien que 17 communes aient conventionné avec la CAMG pour l'instruction des autorisations du droit des sols, la délivrance des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme demeure communale, limitant le pouvoir d'intervention de la CAMG en matière foncière.

Schéma n° 2 : Documents stratégiques et réglementaires encadrant le PLH



Source : PLH de la CAMG (tome 1)

Enfin, la CAMG dispose de plusieurs outils pour traduire opérationnellement les objectifs de sa politique de logement, qu'il s'agisse des bailleurs sociaux auxquels elle accorde des garanties d'emprunts, ou de sa société publique locale d'aménagement (SPLA) Marne et Gondoire Aménagement (MGA), à qui elle a concédé des opérations d'aménagement à vocation d'habitat. Cette dernière ne dispose que de trois chargés de mission pour gérer six zones d'aménagement (ZA) en activité. Les fonctions support, notamment la gestion comptable et financière, sont externalisées et confiées à des prestataires privés.

Les moyens humains des services communautaires dédiés à l'exercice de cette compétence sont limités à trois agents au sein du service habitat – logement, qui dans l'organigramme relève du pôle du développement du territoire et juridique.

La chambre a examiné les moyens mis en œuvre par la CAMG pour atteindre les objectifs fixés par le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) qu'elle a déclinés dans le PLH au vu des besoins spécifiques de son territoire, ainsi que les résultats obtenus sur la période 2017-2021.

4.1.2 L'état des lieux du logement sur le territoire

4.1.2.1 La production de logements globalement satisfaisante, avec des situations contrastées selon les communes

Sur la durée du PLH 2011-2017, 3 900 logements ont été réalisés, dont 3 343 logements durant les six ans initialement prévus, alors que l'objectif était de 3 210 logements neufs. L'objectif global a donc été légèrement dépassé. Si des communes comme Collégien, et dans une moindre mesure Chanteloup-en-Brie et Jossigny ont été en deçà de leurs objectifs annuels, celles de Bussy-Saint-Georges et de Montévrain ont beaucoup construit, représentant à elles deux 54 % du total des réalisations depuis 2011 dans le périmètre actuel de la CAMG.

4.1.2.2 L'adéquation insuffisante entre l'offre et la demande de logements

4.1.2.2.1 Les typologies de logements inadaptées à l'évolution de la demande

Les logements de petite taille (T1 et T2) sont sous-représentés au regard de la demande croissante pour ces typologies. À l'échelle du périmètre de la CAMG, si 56 % des ménages sont constitués d'une ou deux personnes, les appartements de type T1 et T2 ne constituent que 25 % du parc, et 47 % si l'on ajoute les T3.

4.1.2.2.2 La fragilisation de certaines copropriétés privées et de leurs occupants

Plusieurs centaines de copropriétés sont considérées comme présentant des fragilités. Ce phénomène affecte particulièrement la commune de Lagny-sur-Marne, dont une partie des copropriétés relève de l'habitat indigne[55]. Cela concerne près de 610 logements dans le périmètre intercommunal, soit 2 % du parc privé, pour moitié à Lagny-sur-Marne, puis à Thorigny-sur-Marne, mais aussi dans une commune rurale comme Chalifert. Certaines copropriétés des pôles urbains, anciennes et fragilisées, présentent un risque d'évolution vers un habitat indigne. L'enjeu pour la CAMG est donc de renforcer le repérage et le suivi de ces logements, et de faciliter la mobilisation des aides financières à l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires à ressources modestes.

[55] Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion, article 84 : constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.

4.1.2.2.3 La hausse des prix de l'immobilier et des loyers

Les prix de l'immobilier en Marne et Gondoire demeurent à un niveau élevé et sont en progression constante. Le cadre de vie semi-rural attire d'autant plus des populations actives que la situation locale de l'emploi est dynamique, et que les déplacements quotidiens vers Paris et sa petite couronne, ou vers le Val d'Europe sont possibles grâce à un réseau de transport robuste dans l'axe est-ouest (A4, RER A). La crise sanitaire de la covid-19 a contribué à accroître la pression sur ce secteur géographique, certains ménages parisiens ayant cherché à s'éloigner un peu de la capitale en disposant de surfaces de logement plus importantes, ce qui a une incidence sur la montée des prix dans le secteur pavillonnaire.

Dans le secteur locatif, la demande supérieure à l'offre entraîne des difficultés à se loger et une progression du prix des loyers. Le secteur de Marne et Gondoire est ainsi classé en zone de tension immobilière[56]. Le prix moyen des loyers, charges comprises, se situe autour de 16 €/m². Il est légèrement supérieur dans les secteurs disposant d'importants projets de constructions, comme à Bussy-Saint-Georges et Montévrain[57].

4.1.2.3 L'insuffisance de l'offre du parc social par rapport aux besoins et aux prescriptions de la loi SRU

4.1.2.3.1 L'augmentation du parc nécessaire pour satisfaire aux obligations de la loi SRU

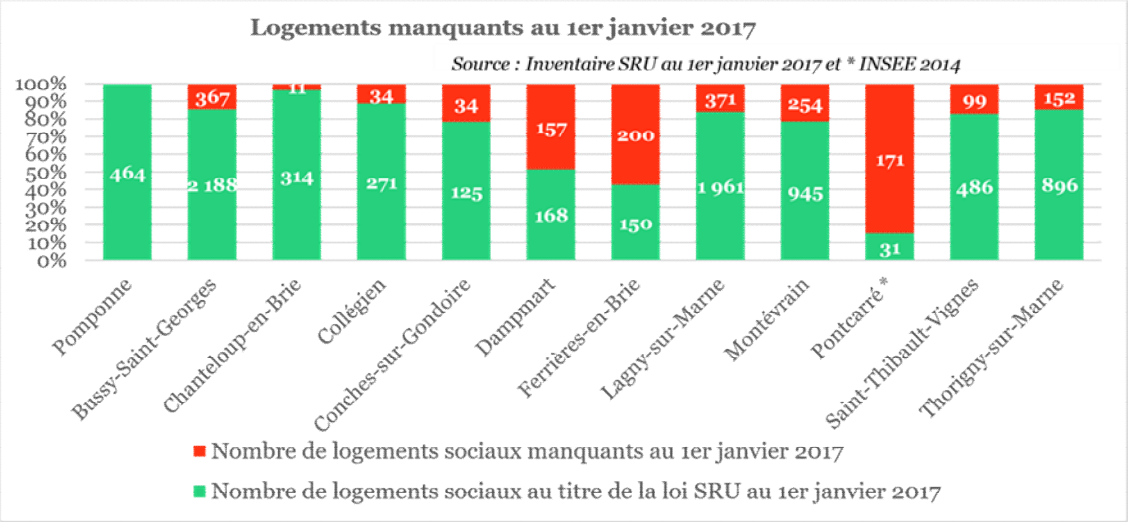
L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) fixe aux communes de plus de 1 500 habitants qui appartiennent à un EPCI de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, un objectif à atteindre de 25 % de logements locatifs sociaux (LLS) dans leur parc de résidences principales d'ici 2025. Les communes concernées qui ne satisfont pas à cette obligation se voient imposer un prélèvement financier.

Onze des vingt communes de la CAMG sont soumises à cette obligation, mais les communes de Jossigny et Pontcarré, qui ne le sont pas, proposent néanmoins quelques logements sociaux. Début 2017, la CAMG, pour l'ensemble de ses communes soumises aux obligations SRU n'atteignait que 20,7 % de logements sociaux dans son parc total. La commune de Pomponne était la seule à avoir déjà atteint la cible (27 %), alors que Dampmart et Ferrières étaient les plus en retard. Les deux principaux pôles urbains de Lagny-sur-Marne et Bussy-Saint-Georges concentrent, à parts quasi égales, plus de la moitié des logements sociaux et cette proportion atteint 75 % en incluant les communes de Montévrain et Thorigny-sur-Marne.

Pour atteindre les objectifs, l'article L. 302-8 I du CCH impose un niveau de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale. Pour l'ensemble des communes de la CAMG concernées, cet objectif de rattrapage a été fixé pour 2017-2019 à 1 850 logements, soit 617 logements par an, ce qui correspond à une progression attendue d'environ 20 %, avec un effort à fournir très variable d'une commune à l'autre.

[56] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à l'urbanisme rénové (ALUR) et décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.
[57] Cf. annexe 5.

Graphique n° 3 : Logements manquants au 1er janvier 2017



Source : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France

4.1.2.3.2 Le nécessaire rééquilibrage de l'offre au profit du logement très social

Le parc social est stratifié en plusieurs catégories de logements, en fonction des plafonds de revenus fixés par la réglementation nationale.

Encadré n° 2 : La typologie des prêts locatifs sociaux

Pour rappel, il existe quatre catégories de logements locatifs sociaux, identifiés par le type de prêt permettant de les financer :

- PLUS : prêt locatif à usage social, dispositif le plus utilisé pour le financement du logement social.
- PLAI : prêt locatif aidé d'intégration, logements dit « très sociaux » pour les ménages les plus modestes cumulant des difficultés économiques et sociales (revenus < à 60 % du plafond PLUS).
- PLS : prêt locatif social, logement dit « intermédiaire » pour les ménages disposant de revenus plus élevés (100 à 130 % du plafond PLUS). Appliqué en priorité en zones de tension du marché immobilier.

Ces types de logements locatifs sont conventionnés, avec plafonds de loyer et de ressources, et comptabilisés au titre de la loi SRU. Les locataires peuvent bénéficier des aides personnalisées au logement (APL).

Enfin, le PLI[58], prêt locatif intermédiaire, peut financer l'acquisition ou la construction de logements à usage locatif, et le cas échéant les travaux d'amélioration correspondants. En revanche, il ne donne pas lieu à subvention de l'État.

Le parc social de la CAMG est constitué à 89 % de PLUS, le logement social « standard », laissant la portion congrue au PLAI bénéficiant aux ménages les plus défavorisés financièrement. Or, aux termes de l'article L. 302-8 du CCH, le rattrapage triennal imposé aux communes accusant un retard sur les objectifs SRU à atteindre doit respecter un taux minimum de production de 30 % de PLAI, le taux de PLS étant plafonné à 30 %[59].

[58] Prêt locatif intermédiaire.
[59] Article L.302-8 du code de la construction et de l'habitation.

Ces règles d'équilibre n'ont pas été respectées dans certaines communes carencées, notamment à Lagny-sur-Marne (déficit de PLAI). Si quelques autres communes ont préféré limiter les PLAI et favoriser les PLS, comme Ferrières, en visant un public moins précaire, la majorité, comme Saint-Thibault-des-Vignes, Collégien et Dampmart, ont vu se réaliser des programmes PLAI. Cependant, cela a eu pour effet d'accroître fortement la demande de ménages en situation de précarité financière, et leur concentration au sein du parc social en limitant ainsi la mixité sociale. Ainsi, une majorité de ménages occupants du parc social (52 %) se situe sous le seuil de pauvreté. Ce taux reste toutefois en deçà de ceux observés en Seine-et-Marne (62 %) et en Île-de-France (54 %).

4.1.2.3.3 La tension sur la demande, notamment sur les petits logements

En 2017, la demande locative sociale était tendue sur le territoire de la CAMG, avec 10 demandes de logement pour 1 attribution[60], ce qui est supérieur aux moyennes constatées en Seine-et-Marne et Île-de-France (respectivement 6,5 et 9 demandes pour 1 attribution)[61]. De grandes disparités existent entre communes, Lagny-sur-Marne et Bussy-Saint-Georges concentrant 60 % des demandes et rencontrant des difficultés à les satisfaire, avec respectivement 21 et 17,5 demandes pour 1 attribution, alors que Pomponne enregistre à peine 2 demandes pour 1 attribution.

La tension est accentuée sur la typologie T1, avec près de 17 demandes pour 1 attribution, combinaison d'une offre trop faible et d'une demande croissante. Les logements T1 et T2 ne représentent que 29 % du total du parc, et même seulement 18 % à Lagny-sur-Marne. C'est insuffisant pour faire face à la part grandissante de familles monoparentales (27 % des familles du parc, et 29 % parmi les emménagés récents), s'ajoutant aux personnes seules, proportion stable mais élevée (29 %), alors même que 36 % des demandes en instance proviennent de personnes seules, et 58 % de ménages d'une ou deux personnes. Cette carence de petits logements est ancienne et était déjà signalée à l'amorce du PLH 2011-2017.

L'offre de plus grands logements doit également perdurer, afin de permettre la réalisation d'un parcours résidentiel à des demandeurs souhaitant vivre durablement sur le territoire.

4.1.2.4 Le nécessaire rattrapage en matière d'accueil des gens du voyage

Le diagnostic réalisé à l'occasion de l'élaboration du PLH 2020 a souligné l'absence de réalisation des trois aires d'accueil des gens du voyage qui étaient pourtant prévues de longue date.

Le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage pour la période 2013-2019 imposait à la CAMG de réaliser 90 places d'accueil, réparties entre Lagny-sur-Marne (20 places), Bussy-Saint-Georges (40) et à Montévrain (30). Le schéma demandait également à Lagny-sur-Marne et Saint-Thibault-des-Vignes de réaliser des terrains familiaux (respectivement 15 et 29) pour améliorer la situation de familles sédentarisées, le cas échéant en les relogeant, afin de libérer les aires d'accueil et lutter contre la précarité.

[60] 477 demandes satisfaites pour 4 775 demandes.
[61] Données du système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement social.

4.2 Le programme local de l'habitat de la CAMG

4.2.1 Le programme local de l'habitat, un outil de pilotage intercommunal sous contraintes

Comme vu supra, la politique du logement et de l'habitat de la CAMG s'incarne dans son PLH. Sur la base d'un diagnostic approfondi, il détermine un programme d'orientations et d'actions visant à atteindre les objectifs que la collectivité s'est fixés, tant en nombre de constructions nouvelles, que de réhabilitations, d'adaptation et d'amélioration qualitative aux évolutions sociétales et à la transition énergétique. La répartition de ces logements est établie entre les communes membres, en fonction des besoins identifiés et de l'état du parc existant.

Le volet logement social est très important, puisqu'au terme de l'article L. 302-8 du CCH, le PLH précise « l'échéancier annuel et les conditions de réalisation, ainsi que la répartition équilibrée de la taille, des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, par période triennale. Ils définissent également un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant, de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations ».

Durant la période couverte par le présent contrôle, deux PLH se sont succédé sur le territoire de Marne et Gondoire. Le premier, qui devait couvrir initialement la période 2011-2017, a été prolongé d'un an. Au vu du bilan effectué en 2017 et sous l'impulsion des orientations fixées par le SRHH pour la période 2017-2023, la CAMG a entrepris de le réviser, afin de fixer les orientations de la période 2020-2025, en lien avec la vision stratégique de son SCoT mis simultanément en révision. Cette révision a été approuvée le 7 décembre 2020, mais le PLH n'a pas été rendu exécutoire par les services de l'État (voir *infra*).

4.2.1.1 La prise en compte des objectifs chiffrés du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement

Le SRHH, arrêté par le préfet de région, a fixé pour la période 2017-2023 un objectif annuel de construction pour la région de 70 000 logements et a précisé leur typologie (part du logement social, répartition par catégories de financements, logements des jeunes, des étudiants, etc.). Il a défini cinq grandes priorités : produire une offre de logement et d'hébergement adaptée aux besoins des ménages ; favoriser la mobilité des ménages et des parcours résidentiels ; garantir l'accès aux droits des personnes les plus fragiles et les plus exclues ; rénover les logements, les quartiers et développer un cadre de vie répondant aux modes de vie et aux attentes des habitants ; et renforcer la solidarité entre les territoires, promouvoir un développement équilibré de l'offre de logements. Il a assigné des objectifs quantitatifs de production de logements à chaque intercommunalité de la région. Ces dernières doivent les intégrer dans leurs propres documents de programmation et les décliner à l'échelle communale.

Pour la CAMG, le SRHH a ainsi fixé un objectif de production de 1 150 logements neufs, dont 170 logements sociaux, par an sur la période 2017-2021. De plus, afin de respecter l'objectif de 25 % de logements sociaux en 2025 (voir *supra*, il lui a assigné un objectif de construction annuelle supplémentaire de 268 logements sociaux dans le cadre de l'extension du parc (23,3 % du total des nouvelles constructions), soit au total, 438 logements sociaux à construire par an. Au titre du rattrapage SRU, la CAMG devra réaliser au moins 30 % de logements très sociaux PLAI, conformément à l'article L. 302-8 du CCH[62].

[62] Article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation.

4.2.1.2 L'obligation de compatibilité du PLH avec les orientations du SDRIF satisfaite

Le PLH doit également être compatible avec les orientations du SDRIF[63]. Ce document d'urbanisme et d'aménagement du territoire francilien porte une vision de l'utilisation de l'espace et des politiques publiques à mettre en œuvre à l'échelle d'une génération, pour permettre un développement durable et globalement équilibré du territoire. Dans sa version entrée en vigueur en 2013, il préconise l'accroissement significatif à l'horizon 2030 des capacités d'accueil des populations et des emplois dans les espaces déjà urbanisés et d'urbanisation future. L'indicateur retenu est l'augmentation de la densité humaine. La croissance de l'offre de locaux d'activité doit être proportionnelle à la croissance de l'offre de logements. Des objectifs annuels de développement sont fixés aux communes et EPCI quant au nombre de logements à produire, dont les logements sociaux, d'habitat à destination des publics spécifiques tels que les personnes âgées, les personnes handicapées, les hébergés d'urgence, et les gens du voyage. Ce document comporte des orientations réglementaires et une carte de destination générale des différentes parties du territoire.

Pour la CAMG, le SDRIF a identifié un secteur à fort potentiel de densification des constructions à Lagny-sur-Marne. D'autres secteurs sont également ciblés comme devant accueillir de manière préférentielle de nouveaux espaces d'urbanisation, en premier lieu Bussy-Saint-Georges et Montévrain, et plus secondairement à Collégien et Chanteloup-en-Brie. Enfin, le SDRIF vise la densification des quartiers des gares, ce qui concerne peu ou prou les mêmes communes, auxquelles s'ajoutent Thorigny-sur-Marne, ainsi que Ferrières qui bénéficie dans sa limite nord du dynamisme démographique de Bussy-Saint-Georges.

4.2.1.3 Les programmes de constructions conditionnés par les autorisations communales

Les PLU, élaborés par les communes, comportent obligatoirement des orientations d'aménagement et de programmation qui servent de cadre au projet urbain souhaité par la commune. Elles comportent notamment des dispositions relatives à l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser[64], de réalisation des équipements associés, les actions nécessaires à la mise en valeur des continuités écologiques.

En 2022, dix des vingt communes de la CAMG ont engagé des procédures visant à modifier leur PLU. S'il s'agit parfois de simples mises à jour réglementaires, certaines ont pu modifier leurs orientations. Dans le cadre de ces procédures, le président de la CAMG a indiqué que la communauté d'agglomération est saisie pour avis en qualité de personne publique associée, ce qui permet de s'assurer de leur comptabilité avec des documents cadres tels que le SCoT ou le PLH.

In fine, le maire reste compétent pour la délivrance des autorisations d'urbanisme nécessaires pour toute construction de logements sur le territoire communal dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation, et délivre les permis de construire.

[63] Cf. annexe 6, carte de destination du SDRIF.
[64] Zone autorisations d'urbanisme-AU.

4.2.2 Le programme local de l'habitat révisé en 2020, mais non exécutoire

4.2.2.1 Les orientations et actions découlant de la révision du programme local de l'habitat

Sur la base du diagnostic, les orientations et actions ont été arrêtées dans une délibération du conseil communautaire du 7 décembre 2020. Elles sont conformes aux dispositions de l'article R. 302-1-2 du CCH.

Tableau n° 21 : PLH 2020-2025 - Enjeux, orientations et pistes d'actions

Enjeux issus du diagnostic PLH	Orientations et actions
- Répondre aux exigences du SRHH et aux obligations SRU	**1- Produire une offre de logements adaptée aux besoins du territoire afin de favoriser les parcours résidentiels**
- Répondre à la forte demande de logements sur un territoire attractif à opportunités de production	- Maintenir une production de logements répartie sur le territoire.
- Poursuivre l'équilibrage de l'effort de production des communes, collectif et cohérent	- Favoriser la production de logements abordables et de petites typologies, dans le parc social et privé, locatif et en accession, afin d'accompagner les ménages en début de parcours résidentiel.
- Développer l'offre sur les segments manquants (logements petits, abordables), en diversifiant les produits	- Développer des produits de logement diversifiés pour faciliter les parcours résidentiels.
- Favoriser les parcours résidentiels pour maintenir jeunes ménages et primo-accédant sur le territoire	- Développer des outils de dialogue pour tendre vers un urbanisme négocié afin de préserver la qualité urbaine tout en limitant les coûts du foncier.
- Outiller la stratégie foncière pour faciliter la maîtrise des coûts d'opération et le renouvellement urbain	
- Mieux connaître le parc privé pour limiter la vacance, lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil.	**2- Améliorer le parc existant**
- Accélérer la rénovation énergétique et lutter contre la précarité énergétique.	- Améliorer la connaissance du parc privé
- Approfondir la veille sur le parc potentiellement indigne et les copropriétés les plus fragiles.	- Améliorer le parc privé ancien et/ou dégradé en mobilisant l'ensemble des leviers existants pour lutter contre les situations d'indignité, les marchands de sommeil et permettre de résorber la vacance en centre-bourg
- Soutenir l'amélioration du parc social.	- Dans le parc social, limiter les charges des ménages et contribuer au développement d'une offre abordable et de qualité.
	- Anticiper les ventes HLM pour maintenir la mixité sociale et limiter les risques de dégradation accélérée des immeubles.
- Développer l'offre de logement adapté pour les personnes âgées et handicapées.	**3- Répondre aux besoins des publics spécifiques**
- Adapter les logements pour rendre possible le maintien à domicile dans de bonnes conditions.	- Renforcer l'offre à destination des personnes âgées et handicapées
- Répondre aux obligations légales vis-à-vis des gens du voyage.	- Maintenir les jeunes sur le territoire en expérimentant des dispositifs innovants et en développant une offre complémentaire aux foyers de jeunes travailleurs.
- Maintenir les jeunes sur le territoire.	- Diversifier l'offre d'hébergement pour répondre aux besoins en termes d'hébergements d'urgence ou aux demandes de ménages en transition vers le logement autonome
- Accompagner les personnes défavorisées hébergées dans l'accès à un logement autonome.	- Répondre aux besoins des gens du voyage.
- Diversifier l'offre d'hébergement sur le territoire et combler le déficit de la CAMG.	
- Approfondir la dynamique partenariale et favoriser la mise en œuvre du PLH.	**4- Renforcer le suivi et l'animation du PLH en coordination avec les autres instances du logement**
- Renforcer l'observatoire de l'habitat et créer l'observatoire du foncier pour suivre et évaluer les actions, et détecter les problématiques émergentes.	- Mettre en place les instances partenariales et groupes de travail permettant d'animer la démarche de PLH en lien avec les autres politiques transversales et en favorisant l'implication citoyenne
	- Renforcer l'observatoire de l'habitat en y intégrant un observatoire foncier et un suivi renforcé du PLH.

Source : PLH 2020-2025 – Tome 2, document d'orientation et programme d'actions + délibération du 7 décembre 2020

Sur le plan quantitatif, le document d'orientations reprend strictement à son compte les objectifs de production de logements fixés par le SRHH, actualisés par le porter à connaissance de l'État du fait de l'intégration des communes de Ferrières et Pontcarré, fixant l'objectif annuel de production à 1 175 (dont 455 logements sociaux), soit 7 050 logements (dont 2 730 sociaux) sur la totalité de la période 2020-2025.

La CAMG justifie l'objectif de 1 175 logements construits annuellement sur la base d'un besoin global résultant du nombre de logements nécessaires au maintien de la population (point mort, résultant du renouvellement du parc, de la variation du nombre de logements vacants) et du nombre de logements nécessaires à l'accueil de nouveaux ménages. Les hypothèses sont fondées sur des observations statistiques passées et objectives, qui apparaissent réalistes.

Pour parvenir à ce chiffre, la CAMG a fait le choix de retenir l'option prudente empruntée au SRHH, tablant sur un taux de croissance démographique annuel de 2,1 % entre 2019 et 2024, qui correspond à une continuité de la tendance observée. Elle avait toutefois également envisagé une hypothèse plus dynamique de 2,3 %, ce qui aurait conduit à accueillir 2 300 habitants supplémentaires à l'horizon 2025, augmentant l'objectif de production de 97 logements/an.

Tableau n° 22 : Détermination du besoin annuel de logements 2020-2025

Facteurs constitutifs du besoin	Nombre de logements annuel
Point mort	200
dont renouvellement du parc	*49*
dont variation nombre logements vacants	*38*
dont desserrement des ménages	*113*
+ Effet démographique	975
= Besoin total	**1 175**

Source : CRC d'après données CAMG, PLH 2020-2025, tome 2 orientations et programme d'actions

Le SCoT, révisé parallèlement à l'adoption du nouveau PLH et en cohérence avec lui, en décembre 2020, a identifié trois pôles de communes en fonction de leur degré d'urbanisation et de leurs capacités foncières à dix ans, repérées dans leur PLU.

Il identifie, en premier lieu, un pôle urbanisé, constitué de huit communes dont le parc de logements, après avoir connu une croissance continue, apparaît aujourd'hui développé et diversifié. Il est désormais en phase de modération, marquée par un adossement de la production aux besoins précisément identifiés, notamment en matière de logement social. Il confie ensuite à Bussy-Saint-Georges et Montévrain un rôle de pôle urbain à fort potentiel de développement, où sont mises en œuvre plusieurs opérations de construction portant la croissance du parc de logements. Enfin, il identifie un « pôle rural de respiration » composé des dix communes rurales du territoire, dont la majorité n'est pas soumise à l'obligation du taux plancher SRU. Ces communes participent néanmoins à l'effort de construction en Marne et Gondoire, par une production plus sporadique. Les objectifs de construction avancés dans le PLH apparaissent réalistes, dans la mesure où dès son élaboration, les projets de constructions identifiés pour la période 2019-2024 comportaient déjà 6 753 logements sur le territoire, pour une projection de 7 050, auxquels devaient s'ajouter des projets éventuellement non encore précisément identifiés.

Toutefois, le PLH n'est toujours pas exécutoire. S'il mentionne bien la réalisation de deux aires d'accueil des gens du voyage de respectivement 40 places à Bussy-Saint-Georges et 30 places à Montévrain, les emplacements précis des terrains n'ont pas été communiqués au préfet, qui a considéré que les dispositions du schéma départemental n'étaient pas respectées.

Le caractère non-exécutoire du PLH est dommageable pour la CAMG, dans la mesure où il lui interdit de sanctionner par des amendes les infractions relevées dans le cadre du permis de louer mis en place pour lutter contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne du parc privé. Il l'empêche également d'être délégataire des aides à la pierre, alors qu'en application de l'article L. 301-5-1 du CCH, les EPCI disposant d'un PLH peuvent conclure avec l'État une convention par laquelle le préfet leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à la production (construction et acquisition), à la réhabilitation et à la démolition des logements locatifs sociaux, ainsi qu'à la création de places d'hébergement et à l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat.

4.2.3 Le bilan intermédiaire du programme local de l'habitat initié en 2017

La CAMG est soumise à une obligation d'évaluation de son PLH. Chaque année, son conseil communautaire doit rendre compte de l'état de réalisation du plan et de son adaptation aux évolutions sociales et démographiques. En outre, elle doit produire un bilan intermédiaire, à trois ans, au préfet et au comité régional de l'habitat et de d'hébergement (CRHH), ainsi qu'un bilan final au terme de la période des six ans.

S'agissant de l'atteinte des objectifs de construction de 1 150 logements par an fixés à la CAMG par le SRHH pour la période 2017-2023, le bilan intermédiaire est encourageant. En effet, il fait état de 1 306 autorisations annuelles de construction accordées sur la période 2017-2021 (+ 14 % par rapport à l'objectif), avec toutefois une année 2021 en retrait (1 076 autorisations, soit - 6 % par rapport à ce même objectif) qui montre la nécessité de maintenir l'effort.

Parmi ces constructions nouvelles, le SRHH a fixé un objectif minimal de 438 logements sociaux par an. En 2021, seuls 323 logements sociaux ont été réalisés (soit un déficit de 26 %). Leur répartition selon le type de prêt financeur montre cependant une inflexion à la hausse des constructions PLAI en faveur des ménages aux faibles revenus, avec 125 unités, soit plus de 38 % du total des logements sociaux en 2021, au-delà du seuil minimal de 30 % exigé par la loi SRU pour les collectivités soumises à l'obligation de rattrapage. Le nombre de logements locatifs sociaux se situe en-deçà du plafond de 30 % requis (60 unités, soit seulement 19 % du total).

En plus de Pomponne, Chanteloup-en-Brie a dépassé le taux requis de 25 % de logements sociaux. La quasi-totalité des communes est en progrès et sur la trajectoire pour atteindre ce taux en 2025. Certaines communes subissent néanmoins encore du retard, et ont été soumises à un prélèvement parfois élevé comme Montévrain ou Dampmart, ou encore Collégien, qui restent très en retrait.

Tableau n° 23 : Comparaison des données de logements 2016 et 2021

Communes	Nombre Résidences principales		*Logements locatifs sociaux 2016*		*Logements locatifs sociaux 2021*		Nombre logements manquants		Prélèvement SRU 2021 (en €)
	2016	2021	Nbre	*Taux (en %)*	Nbre	*Taux (en %)*	2016	2021	
Bussy-Saint-Georges	10 250	10 616	2 187	*21,3*	2 442	*23,0*	375	212	
Bussy-Saint-Martin	263	262	0	/	0	/	65	0	
Carnetin	194	188	0	/	0	/	48	0	
Chalifert	487	506	0	/	0	/	121	0	
Chanteloup-en-Brie	1245	1 406	314	*25,2*	390	*27,7*	0	0	
Collégien	1 233	1 255	266	*21,6*	271	*21,6*	42	42	17 107
Conches	630	651	125	*19,8*	136	*20,6*	32	26	5 126
Dampmart	1 286	1 390	167	*13,0*	212	*15,3*	154	135	23 937
Ferrières	/	1 662	/	/	150	*9,0*	/	265	124 265
Gouvernes	445	480	0	/	0	/	111	0	
Guermantes	442	452	0	/	0	/	110	0	
Lagny-sur-Marne	9 298	9 673	1 961	*21,1*	2 122	*21,9*	363	296	
Montévrain	4 624	5 886	869	*18,8*	1 138	*19,3*	287	333	83 605
Pomponne	1621	1 791	454	*28,0*	478	*26,7*	0	0	
Saint-Thibault-des-Vignes	2 336	2 368	486	*20,8*	487	*20,6*	98	105	
Thorigny-sur-Marne	3 921	4 372	790	*20,1*	960	*22,0*	190	133	
Total sans Ferrières	**38 275**	**41 296**	**7 619**	***19,9***	**8 636**	***20,9***	**1 996**	**1 282**	

Source : CAMG

4.2.3.1 La pression persistante de la demande de logements sociaux

Malgré l'augmentation du nombre de logements sociaux, le rythme de construction est insuffisant pour faire face à l'accroissement de la demande. Le ratio de demandes de logements en attente par rapport aux attributions effectives est élevé dans les pôles urbains en croissance (Bussy-Saint-Georges, Ferrières et Montévrain), et, dans une moindre mesure, dans les pôles urbains en voie de stabilisation (Lagny-sur-Marne et Chanteloup-en-Brie). En moyenne, le ratio reste inférieur à celui de la région Île-de France (9,8 en 2021 selon le bilan 2021 du CRHH).

Tableau n° 24 : Logement social – rapport offre et demande 2021

Communes concernées	Nombre de logements au 1er janvier 2021	Nombre de demandes en attente au 31 décembre 2021	Nombre de logements attribués en 2021	*Ratio demandes en attente/attributions*
Bussy-Saint-Georges	2 108	2 081	156	*13*
Chanteloup-en-Brie	281	181	25	*7*
Collégien	266	161	18	*9*
Dampmart	163	67	14	*5*
Ferrières	103	128	13	*10*
Jossigny	16	0	1	*0*
Lagny-sur-Marne	1 875	1 121	166	*7*
Montévrain	837	1 134	127	*9*
Pomponne	447	103	30	*3*
Pontcarré	51	0	3	*0*
Saint-Thibault-des-Vignes	416	213	210	*1*
Thorigny-sur-Marne	959	366	171	*2*
TOTAL	**7 522**	**5 555**	**934**	***6***

Source : Site portail Grand Public relatif aux demandes de logements sociaux – Ministère du logement https://www.demande-logement-social.gouv.fr

4.2.3.2 La persistance du déficit de petits logements, malgré quelques progrès

Dans toutes les communes, parmi les demandes en attente à fin 2021, la part concernant les petits logements était dominante (48 %). Seules les communes dont le parc est récent parviennent à proposer ces petits logements (Bussy-Saint-Georges, Pomponne et Montévrain).

Tableau n° 25 : Part de logements de type T1 T2 – Stock et évolution en 2021

Communes concernées	Stock T1/T2 au 01/01/2021	*Part T1/T2 (en %)*	Demandes en attente T1/T2 au 31/12/2021	*Part T1/T2 (en %)*	Attributions T1/T2 au 31/12/2021	*Part T1/T2 (en %)*
Bussy-Saint-Georges	955	*45*	959	*46*	74	*47*
Chanteloup-en-Brie	79	*28*	66	*36*	6	*24*
Collégien	73	*27*	72	*45*	9	*50*
Dampmart	45	*28*	25	*37*	4	*29*
Ferrières	26	*25*	55	*43*	6	*46*
Jossigny	ND	*ND*	0		ND	*ND*
Lagny-sur-Marne	371	*20*	581	*52*	39	*23*
Montévrain	340	*41*	608	*54*	54	*43*
Pomponne	158	*35*	39	*38*	13	*43*
Pontcarré	ND	*ND*	0		ND	*ND*
Saint-Thibault-des-Vignes	137	*33*	95	*45*	76	*36*
Thorigny-sur-Marne	221	*23*	144	*39*	62	*36*
TOTAL	**2 405**	***32***	**2 644**	***48***	**343**	***37***

Source : Site portail Grand Public relatif aux demandes de logements sociaux – Ministère du logement https://www.demande-logement-social.gouv.fr

4.3 Les moyens mis en œuvre par la CAMG et leurs limites

4.3.1 Les dépenses d'investissement largement externalisées

Toutes les opérations d'aménagement de la CAMG sont concédées à des aménageurs. L'unique opération d'équipement (n° 1005) réalisée en propre comporte exclusivement les dépenses de réalisation, de révision et mise à jour du PLH et du SCoT, ainsi que des actions liées à leur mise en œuvre. La CAMG n'a donc dépensé en moyenne sur la période 2017-2021 que 517 000 € par an, dont 385 000 € consacrés au seul PLH *(cf. annexe n° 10).*

4.3.2 Les programmes de constructions concédés à la SPLA Marne et Gondoire Aménagement (MGA)

La CAMG a créé en 2012 une société publique locale d'aménagement (SPLA), Marne et Gondoire Aménagement (MGA), lui permettant d'intervenir au travers de traités de concessions d'aménagement. Ces opérations naissent de demandes initialement communales, que la CAMG a reconnu d'intérêt communautaire, avant de déployer les étapes administratives et opérationnelles des procédures d'urbanisme. MGA peut également apporter une assistance à maîtrise d'ouvrage (études de faisabilité, conseil, etc.). Le périmètre d'intervention de MGA exclut cinq communes, qui n'en sont pas actionnaires : Bussy-Saint-Georges, Montévrain, Saint-Thibault-des-Vignes, Ferrières et Pontcarré. Or ces communes sont dans des secteurs où les besoins de logements sont les plus évidents du fait notamment de la poussée démographique.

MGA est une structure légère, qui fonctionne avec trois chargés de mission opérationnels sous l'autorité de son directeur général, et une externalisation des services supports relatives aux finances-comptabilité et affaires juridiques auprès de la SCET[65] et de cabinets privés. Dès lors, un risque existe d'insuffisance de moyens humains pour suivre dans des conditions optimales la totalité des opérations en cours et respecter les délais prévus dans les engagements pris. Cette double délégation pose également la question du niveau de contrôle que la CAMG exerce sur la SPLA.

En 2017, six opérations d'aménagement, reconnues comme d'intérêt communautaire, et comportant en tout ou partie du logement étaient en cours de réalisation sous le pilotage de la CAMG. Depuis, aucune autre opération ne lui a été concédée.

Le budget prévisionnel de ces opérations atteint au total, 70 M€ de dépenses hors taxes. Toutefois, fin 2021, les dépenses effectives cumulées s'élevaient à 42,2 M€ et seule la ZAC des « Cordonniers » était clôturée, du fait de la reprise de l'aménagement de la zone par la commune de Dampmart, alors que MGA avait procédé à toutes les acquisitions foncières.

De fait, si ces opérations devaient permettre la création de 846 logements, dont 315 logements sociaux, bien peu d'entre eux étaient construits fin 2022 et la plupart devraient à peine être livrés au terme du PLH en cours. Les opérations concédées à MGA ne sont donc pas suffisantes à elles seules pour répondre à la demande de logements.

Une analyse de ces opérations d'aménagement à vocation totale ou partielle d'habitat conduites à Lagny-sur-Marne, Jossigny, Pomponne, Collégien, Thorigny-sur-Marne et Dampmart montre qu'à l'exception de la ZAC « Cœur de Village » de Collégien, le traité de concession date systématiquement de 2012 ou 2013, soit peu après la création de MGA, et l'élaboration du premier SCoT. En outre, la durée de concession initiale, généralement courte, de 4 à 6 ans (sauf pour la ZAC « Saint-Jean » à Lagny-sur-Marne, 11 ans), a été systématiquement prolongée, entre une et trois fois. Ceci témoigne, soit d'une programmation dès l'origine des projets trop ambitieuse et/ou irréaliste quant à la tenue des délais de réalisation, soit de difficultés et retards survenus en cours d'exécution, notamment dans la phase d'acquisition du foncier, comme par exemple à Jossigny (2,9 hectares d'emprises foncières, 6 200 m² de logements, dont 1 200 m² de logements locatifs sociaux) du fait de l'échec de la phase initiale d'acquisitions foncières auprès des agriculteurs, ayant nécessité de recourir à une procédure longue et délicate d'expropriation, et d'indemnisations, menaçant l'équilibre financier du projet. Selon l'ordonnateur, la procédure de déclaration d'utilité publique concernant cette opération devait aboutir au premier trimestre 2023 avec une notification des offres aux expropriés.

Tableau n° 26 : Opérations d'aménagement à vocation d'habitat concédées à MGA

Projet	Année traité	Durée concession (initiale +avenants, en années)	Nbre total logts prévus	dont logts soc	Budget Prévu	Dépenses cumulées 31/12/21 (M€ HT)	Recettes cumulées 31/12/21 (M€ HT)	Date livrais. prévue
ZAC « Cœur d'ilot » - Jossigny	2013	5 + 3 +3	65	16	5,2	0,2	0	2026
PA Le Grimpé - Pomponne	2012	6 + 3 + 5	90	0	6,4	5,0	0	2026
PA Les Sauvières – Thorigny-sur-Marne	2012	6 + 1 + 1 + 1	30	30	2,4	2,3	2,4	2021
ZAC « Cœur de village » - Collégien	2016	6 + 3	75	38	8,0	4,3	1,9	2025
ZAC « Cordonniers » – Thorigny-sur-Marne	2013	4 + 2, clôture 2019	62	30	4,9	2,6	2,6	
ZAC Saint-Jean - Lagny	2013	11 + 2	524	228	43,1	27,8	19,6	2026

Source : CRC d'après données des CRACL de chacune des ZAC

[65] Filiale de la Banque des Territoires de la Caisse des Dépôts.

À Pomponne (3,2 hectares d'emprises foncières, 8 000 m² de logements en accession libre et 3 300 m² de logements locatifs sociaux), les acquisitions foncières ont également été difficiles du fait de petites parcelles situées en centre-ville. La SPLA a dû mandater l'établissement public foncier d'Île de France (EPFIF) pour les acquérir fin 2018, et les lui a rachetées, avant de voir le promoteur retenu en 2020 renoncer, à la suite des modifications du projet demandées par la nouvelle équipe municipale. Le projet a été revu à la baisse, avec 90 logements, dont aucun ne relève du logement locatif social. Les représentants de la SPLA MGA ont déclaré qu'un nouveau permis de construire a été déposé le 17 janvier 2023, après réévaluation environnementale de l'opération modifiée, et une promesse de vente entre MGA et un nouvel opérateur. L'ordonnateur indique également que la commune a engagé une procédure de révision de son PLU, avec une adoption prévue au second semestre 2023. Ces retards dans la phase d'acquisitions foncières et la remise en cause de la définition du projet expliquent l'absence de cessions de charges foncières et donc de recettes pour ces opérations. Le revirement du projet de la ZAC de Pomponne a néanmoins entraîné un défaut de remboursement de l'emprunt de 3 M€ de MGA à l'échéance prévue. Malgré l'obtention par la SPLA d'un refinancement pour quatre années supplémentaires auprès de l'établissement de crédit, la chambre s'interroge sur le risque financier que fait peser l'opération sur la CAMG du fait de son intervention en garantie.

La question de la maîtrise foncière est donc fréquemment au cœur des problèmes rencontrés. Pour des opérations nécessitant une longue finalisation du projet opérationnel, le portage foncier peut s'inscrire dans une durée de moyen voire long terme avant d'aboutir à la totale maîtrise des unités foncières d'implantation des constructions et aménagements. C'est pourquoi la CAMG a recourt assez régulièrement à l'EPFIF, dont l'expertise s'avère particulièrement utile en cas de multiplicité de propriétaires nécessitant des négociations longues et âpres. Au-delà des interventions spécifiques par opérations, un véritable accompagnement a été formalisé par une convention stratégique, signée pour la période 2020-2025.

4.3.3 Les programmes de constructions non pilotés par la CAMG

La CAMG n'a pas l'entière maîtrise de l'offre proposée sur son territoire. À Bussy-Saint-Georges, EpaMarne[66] est historiquement le seul aménageur à pouvoir intervenir, par concessions passées avec la commune. Il y réalise actuellement un écoquartier (le Sycomore), d'une superficie de 117 hectares, destiné à accueillir 4 500 logements à terminaison et une série d'équipements publics (entre autres, établissements scolaires, crèche, médiathèque, pôle médical et 3 500 m² de surfaces de commerces). EpaMarne peut intervenir sans exclusivité dans les autres communes de la CAMG, en qualité d'aménageur ou de prestataire de conseils et études. Les communes de Ferrières et Pontcarré, qui ont rejoint récemment la CAMG, ont fait le choix de contractualiser avec EpaMarne et n'ont pas intégré l'actionnariat de MGA.

[66] Né en 1972 de la volonté de l'État d'étendre la région parisienne vers l'Est, EpaMarne est l'aménageur historique sur le territoire de l'ancienne opération d'intérêt national (OIN) de la Ville nouvelle de Marne-la-Vallée. À ce titre, la totalité du territoire communal de Bussy-Saint-Georges et une partie des communes de Montévrain et Chanteloup-en-Brie relèvent de son intervention exclusive.

À Montévrain, la commune a créé dès les années 1990 sa propre société d'économie mixte (SEMM)[67], qui a en charge l'exécution des ZAC des « Frênes » et des « Binâches », pour lesquelles deux concessions d'aménagement ont été conclues au milieu des années 1990. Tous les terrains sont désormais commercialisés. Ces programmes sont pilotés par la commune de Montévrain, sans intervention de la CAMG. Les constructions de logements, portées par des opérateurs privés, contribuent à accroître l'offre de logements dans la commune, identifiée par le SDRIF, le SCoT et le PLH comme un secteur de développement des constructions nouvelles au regard des opportunités foncières. Cependant, la commune ne manifeste pas dans ces projets une volonté de rattraper son retard en la matière, ceux-ci ne comprenant aucune réalisation de logements sociaux.

En outre, même dans le cadre des ZAC conduites par MGA, le pouvoir décisionnel de la CAMG reste contraint par le fait que les PLU et les autorisations d'urbanisme demeurent respectivement approuvés et délivrées par les communes d'implantation, qui peuvent souhaiter reconfigurer une opération déjà bien avancée.

Ce constat pose la question de l'effectivité de l'exercice de cette compétence obligatoire par la CAMG, qui se voit largement dépossédée de son pouvoir d'action sur les deux communes les plus dynamiques en matière de construction de logements. Il apparait de plus que cette offre de logements s'opère uniquement au profit des ménages se tournant vers le marché privé, sans qu'aucun effort de rattrapage ne soit fait, dans ces communes, au profit du secteur social.

4.3.4 Le soutien aux bailleurs sociaux

Hors intervention de MGA, d'EpaMarne et de la SEM de Montévrain, un certain nombre de programmes de constructions sont réalisés par des promoteurs privés (sur les programmes desquels elle a peu de visibilité), ainsi que par des bailleurs sociaux. Ces derniers étaient 32, à gérer au moins un logement dans le périmètre intercommunal. Ce paysage très atomisé est dominé par une douzaine d'organismes disposant d'une implantation significative avec plus de 150 logements et 84 % du total, 4 d'entre eux en gérant plus de 500 et 2, plus de 900. Le territoire attire les bailleurs sociaux du fait du dynamisme démographique, d'un bon positionnement géographique et d'opportunités foncières.

La CAMG intervient dans l'accompagnement des programmes des bailleurs sociaux, afin de favoriser l'atteinte des objectifs fixés par l'article 55 de la loi SRU. Elle garantit, dans certaines conditions, certains emprunts qu'ils ont contractés pour financer leurs programmes de constructions neuves, d'amélioration et d'adaptation des logements existants. Ce soutient concerne une dette résiduelle garantie en capital de 183 M€ au 31 décembre 2021. À ce jour, aucune garantie n'a été mise en jeu.

En contrepartie de sa garantie à hauteur de 50 % du capital, une convention formalisant le partenariat entre la CAMG et le bailleur social prévoit qu'un contingent de 20 % des logements prévus sera réservé à la CAMG.

Celle-ci intervient également en aide financière directe dans le cas de construction de logements sociaux de type PLAI et PLUS. L'aide accordée est comprise entre 2 000 € et 5 000 € par logement. Au 31 décembre 2021, la CAMG avait accordé un total de 813 000 € de subventions dans ce cadre.

[67] La société d'économie mixte de Montévrain (SEMM) a été créée en 1990. Son actionnariat comporte la commune de Montévrain (77 % du capital), des établissements bancaires (Caisse d'Épargne, Société Générale, Crédit Agricole de la Brie) et des actionnaires privés.

4.3.5 Les autres actions de la CAMG

4.3.5.1 La participation au programme France Relance pour l'aide à la relance de la construction durable

Dans le cadre du plan France relance[68], et pour répondre au besoin en logements, l'État accompagne la relance de la construction durable à travers un dispositif de contractualisation, généralement inclus dans les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), dans les territoires caractérisés par une tension du marché immobilier[69].

Le CRTE, signé entre l'État et la CAMG, engage 20 maîtres d'ouvrage partenaires (12 communes membres et 8 syndicats et autres organismes locaux). Il favorise la densification des constructions et la reconversion de locaux d'activités en logements dans les secteurs en déficit. Le dispositif permet ainsi à la commune d'obtenir une aide de 1 500 € par logement construit pour les programmes d'au moins deux logements prévoyant un coefficient de densité d'au moins 0,8[70]. L'aide est portée à 2 000 € en cas de transformation de bureaux ou locaux d'activités en logements.

Les objectifs de production par commune sont fixés en cohérence avec le PLH, sur la base des autorisations d'urbanisme délivrées du 1er septembre 2021 au 31 août 2022 pour tout logement.[71] Pour les communes déficitaires en logements sociaux, l'objectif doit être compatible avec l'atteinte de l'objectif triennal de rattrapage. Le contrat aide tout ou partie des objectifs de dématérialisation et simplification des procédures d'instruction des autorisations d'urbanisme, d'optimisation de la densité des constructions, de mobilisation du foncier public de l'État et des collectivités territoriales pour atteindre à moyen terme les objectifs de production, et toute autre thématique allant dans ce sens.

Sur la base de ces conditions, la CAMG a pu présenter neuf communes éligibles au dispositif d'aide à la relance de la construction durable (ARCD), le contrat ayant été signé en avril 2022 pour un total d'aides de 1,96 M€. Finalement, le contrat concerne sept communes pour un total d'aides de 1,61 M€ en fin d'année 2022, après une phase contradictoire avec les services de l'État dès lors que les communes de Chanteloup-en-Brie et Saint-Thibault-des-Vignes n'avaient pas atteint les objectifs fixés[72].

4.3.5.1.1 L'aide à la rénovation énergétique et le permis de louer pour lutter contre l'habitat indigne

La CAMG constitue également un relais aux propriétaires du territoire pour leur permettre d'obtenir des aides à la rénovation énergétique de leur(s) logement(s).

Ainsi elle met à leur disposition, en collaboration avec le département de Seine-et-Marne et Seine-et-Marne Environnement (SME), et l'ensemble des acteurs institutionnels du logement et de l'habitat, le dispositif service unique de rénovation énergétique (SURE), qui permet de délivrer, outre des aides financières, un soutien dans la formulation de travaux, la recherche d'entreprise, l'analyse des devis et le suivi des travaux. Le but est d'améliorer les performances

[68] Le plan « France Relance » affiche une double ambition : relancer l'activité économique frappée par la crise sanitaire et préparer l'avenir à l'horizon 2030. Il est articulé autour de trois priorités : la transition écologique, la compétitivité des entreprises et la cohésion sociale et territoriale.
[69] Classement en zone A, Abis, B1, B2.
[70] Soit une surface de plancher de la construction occupant au moins 80 % de la surface du terrain d'implantation.
[71] Le montant de l'aide est égal au produit des autorisations d'urbanisme (AU) réelles par 1 500 €, les AU réelles sont prises en compte jusqu'à 110 % des AU prévisionnelles. Si le nombre d'AU réelles est inférieur aux prévisionnelles, l'aide n'est pas accordée.
[72] Cf. annexe 7.

énergétiques des bâtiments et d'obtenir ainsi une étiquette énergétique plus performante. Sur la base des données disponibles en octobre 2022, le dispositif a généré 327 demandes pour les vingt communes, dont 40 % pour les seules communes de Lagny-sur-Marne et Thorigny-sur-Marne.

Le dispositif est complémentaire du permis de louer de la CAMG, qui intègre les étiquettes énergétiques des logements faisant actuellement l'objet de permis de louer, par anticipation de l'application des interdictions de locations dans le cadre de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets[73]. En effet, pour agir contre les marchands de sommeil et en faveur de la réduction de l'habitat indigne et insalubre, la CAMG a institué, par délibération du 12 novembre 2018, avec mise en œuvre à compter du 1er juin 2019, un dispositif de lutte dénommé « permis de louer ». Il s'impose aux propriétaires bailleurs d'un logement situé dans une des communes engagées dans le dispositif, lors de la mise du logement sur le marché locatif ou du changement de propriétaire. Fin 2021, une douzaine de communes avaient souscrit à ce service, qui remporte un réel succès, avec 297 demandes de permis traitées durant l'année. L'intérêt du dispositif pour les propriétaires est de pouvoir exciper ce sésame pour garantir leur sérieux auprès des locataires potentiels et des autorités administratives locales. Quant aux communes, il devrait théoriquement leur donner la possibilité d'appliquer des sanctions financières dissuasives pour contrer les abus, puisqu'il est prévu une amende de 5 000 € pour les contrevenants. À ce jour cependant, ces sanctions ne peuvent être appliquées le PLH n'étant pas exécutoire.

4.3.5.2 Le pilotage de la politique du logement social via la conférence intercommunale du logement (CIL)

À l'issue d'un travail partenarial réalisé en 2017 et 2018, la CAMG a établi un plan partenarial de gestion de la demande de logement social (PPGD), acté par la signature d'une convention intercommunale d'attribution (CIA). Ces documents définissent pour six ans (2019-2025) la politique d'attribution de ces logements et intègrent la dimension de mixité sociale.

Depuis 2019, la CAMG recourt à un cabinet pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il accompagne la CAMG dans l'analyse des pratiques des réservataires du parc social à travers un observatoire, la mise en œuvre et la communication autour des actions prévues par les deux documents, l'établissement de bilans périodiques et l'animation des commissions de coordination des attributions.

4.3.5.3 La mise en œuvre de procédures de péril

La CAMG dispose également des moyens d'agir dans des situations d'urgence plus ou moins vive sur le patrimoine privé bâti.

Le président de la CAMG dispose, en effet, du pouvoir de police en matière urbanisme[74], ce qui lui confère notamment la responsabilité de veiller à la sécurité et à la salubrité publiques, nécessitant le cas échéant la mise en œuvre de procédures de péril. Il peut donc mettre en demeure le propriétaire de réaliser les travaux. En cas d'inaction du propriétaire et devant l'urgence, elle peut les diligenter elle-même et en mettre le coût à la charge du propriétaire.

Ainsi en 2021, ont été initiées trois procédures de péril ordinaire et six de péril imminent sur six communes du périmètre communautaire.

[73] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
[74] Prévu par les lois ALUR et ELAN.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En dépit de la forte progression du nombre de logements construits sur son territoire, la CAMG peine à satisfaire aux obligations qui sont les siennes en matière de logement social, notamment en faveur des populations les plus démunies. Cette situation est d'autant plus dommageable que la hausse des loyers et des prix de l'immobilier résultant de l'attractivité renforcée du territoire après la crise sanitaire, exclut une part croissante des ménages du marché privé.

Son PLH en cours met l'accent sur l'adaptation des logements rendue nécessaire du fait des évolutions sociétales et sur l'accompagnement des ménages dans un parcours résidentiel. Il intègre des orientations et actions d'amélioration des parcs public et privé, notamment d'ordre énergétique, et entend lutter contre l'habitat indigne. Toutefois, ses moyens d'action resteront limités tant que le PLH ne sera pas exécutoire.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 57

Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations formulées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport 58

Annexe n° 3. Liste des compétences supplémentaires librement définies par la CACM 59

Annexe n° 4. Modalités de financement du programme d'équipement du BA « assainissement » entre 2017 et 2021 (euros courants).....60

Annexe n° 5. Loyers moyens au mètre carré en Marne et Gondoire 61

Annexe n° 6. SDRIF - Carte de destination – Secteur de Marne et Gondoire 62

Annexe n° 7. Comparaison logements réalisés / logements prévus au PLH 2011-2017 63

Annexe n° 8. Part de logements sociaux dans les communes au 1er janvier 2017 64

Annexe n° 9. Répartition des objectifs totaux de production 2020-2025 par communes 65

Annexe n° 10. Dépenses et recettes liées à l'habitat et au logement (opération d'équipement n° 1005).....66

Annexe n° 11. Objectifs du contrat ARCD signé entre la préfecture et la CAMG 67

Annexe n° 12. Glossaire des sigles.....68

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Marne et Gondoire a porté sur les exercices 2017 et suivants. Durant cette période, l'ordonnateur était M. Jean-Paul Michel.

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 :

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence	/	/

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Notification d'ouverture de contrôle	12/04/2022	Jean-Paul Michel
Entretien de début de contrôle	21/04/2022	Jean-Paul Michel
Entretien de fin d'instruction	17/11/2022	Jean-Paul Michel

Délibéré de la formation compétente		Date	
Rapport d'observations provisoires		05/12/2022	
Document	**Nombre**	**Date**	**Destinataire**
Notification du rapport d'observations provisoires	1	27/12/2022	Jean-Paul Michel
Notification d'extraits du rapport d'observations provisoires	4	27/12/2022	Yann Dubosc (Maire de Bussy-Saint-Georges) Jacques Augustin (Président, SPL MGA) Ludovic Faivre (DG, SPL MGA) Jean-Pierre Bariant (DG, SEM de Montévrain)
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	**Nombre**		**Date**
	3		20/01/2023 (Y. Dubosc) 03/02/2023 (J. Augustin/L. Faivre) 17/02/2023 (J.-P. Michel)

Auditions	Date	Destinataire
Ordonnateur/Ancien ordonnateur/Tiers	/	/

Délibéré de la formation compétente		Date	
Rapport d'observations définitives		23/03/2023	
Document	**Nombre**	**Date**	**Destinataire**
Notification du rapport d'observations définitives	1	08/06/2023	Jean-Paul Michel
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	**Nombre**		**Date**
	1		19/06/2023

Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations formulées 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	En application de l'article L. 5211-28-4-III du CGCT, adopter un pacte financier et fiscal.	Régularité	Situation financière	Oui	Très important	NMO
2	En application de l'instruction budgétaire et comptable M57 en matière de rattachement des charges à l'exercice, être en capacité d'identifier la date du service fait afin de justifier les rattachements.	Régularité	Comptabilité	Oui	Majeur	MOC
3	En application de l'article L. 1524-5 du CGCT, soumettre au conseil communautaire, pour débat et délibération, le rapport annuel des représentants de la CAMG au conseil d'administration de Marne et Gondoire Aménagement.	Performance	Comptabilité	Non	Très important	NMO
4	Compléter le règlement budgétaire et financier, en faire le document de référence interne en matière de procédures budgétaires et comptables.	Régularité	Relation avec des tiers	Non	Très important	NMO

(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).

Annexe n° 3. Liste des compétences supplémentaires librement définies par la CACM

Définition, financement et mise en œuvre de l'ensemble des actions d'enseignement musical public ;

Organisation et gestion d'évènements culturels à rayonnement intercommunal ;

Conception, construction, exploitation et commercialisation d'infrastructures, de réseaux et de services locaux de communications électroniques et activités connexes ;

Constitution de réserves foncières pour la préservation des espaces naturels ou agricoles présentant un intérêt en termes de paysage, de trame verte et bleue, de biodiversité et de cadre de vie ; aménagement, gestion et entretien desdits espaces naturels ;

Valorisation, aménagement et sauvegarde de la « trame bleue » du territoire et notamment de la Marne et de ses affluents sur le territoire communautaire ainsi que du site classé des vallées des rus de la Brosse et de la Gondoire ;

Conduite d'études dans le cadre des Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) ou de la trame verte et bleue ;

Réalisation d'actions d'animations autour de la trame verte et bleue et dans le cadre du PPEANP ; mise en place d'une politique de sensibilisation, protection et éducation à l'environnement sur le territoire ;

Actions en faveur de la protection de la biodiversité et soutien au développement d'initiatives innovantes pour la biodiversité ;

Préservation, suivi, restauration et gestion des qualités paysagères de milieux naturels et aquatiques ;

Actions en faveur de l'agriculture sur le territoire : études pour le maintien et l'évolution de l'agriculture ; acquisition de parcelles ; signature de baux ; partenariat avec d'autres organismes ;

Protection et mise en valeur du patrimoine architectural remarquable ;

Assurer par conventionnement les missions d'urbanisme avec les communes ;

Santé : gestion de maison de santé pluridisciplinaire (2017) ;

Contribution à la gestion des services d'incendie et de secours (SDIS) (2017) ;

La défense extérieure contre l'incendie (DECI) : création, aménagement et gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours et garantie de l'approvisionnement (2018) ;

Création et/ou mise en accessibilité des points d'arrêt des transports en commun dans le cadre du Grand Paris des Bus et du développement de l'offre (2019) ;

Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbain (2021) :

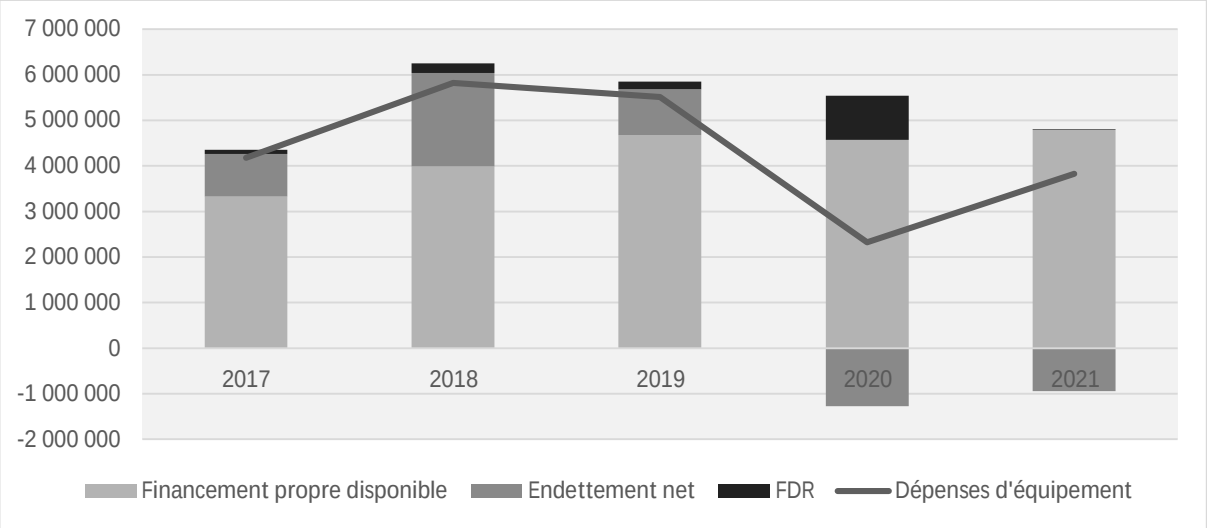
- réseau de chaleur communautaire de la ZAC du Sycomore ;
- réseau de chaleur à partir du four d'incinération des ordures ménagères du SIETREM.

Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols : création d'aménagements hydrauliques (zone de rétention, noues, etc.) visant à prévenir ou à réduire les conséquences de phénomènes de ruissellements et de coulées de boues issues de parcelle agricoles exploitées, en matière de dommages à des biens et de sécurité à des personnes, ou d'altération de la fonctionnalité des milieux aquatiques à l'aval (2022) ;

Organisation et gestion d'expositions avec les collections des musées du territoire (2022).

Source : CAMG d'après les statuts 2022

Annexe n° 4. Modalités de financement du programme d'équipement du BA « assainissement » entre 2017 et 2021 (euros courants)



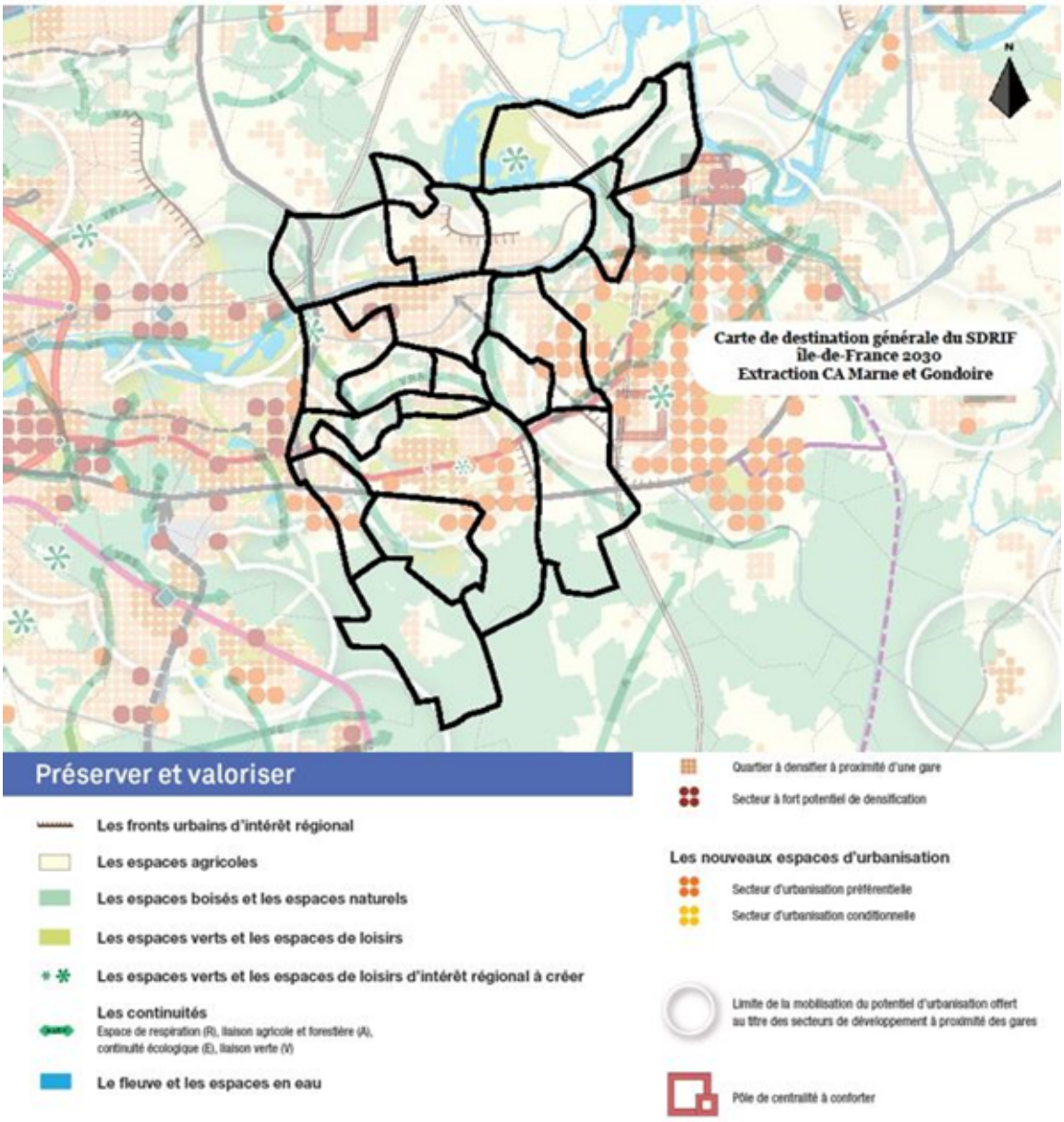
Annexe n° 5. Loyers moyens au mètre carré en Marne et Gondoire

Communes	Loyer* (€/m²)
Bussy-Saint-Georges	16,62
Chanteloup-en-Brie	16,23
Collégien	15,94
Dampmart	14,12
Ferrières-en-Brie	15,16
Lagny-sur-Marne	15,63
Montévrain	16,62
Pomponne	15,30
Pontcarré	15,24
Saint-Thibault-des-Vignes	15,37
Thorigny-sur-Marne	15,06

(*) Loyer charges comprises pour un bien de référence, pour des annonces mises en ligne au 3ème trimestre 2018.

Source : Estimations AgroSup Dijon-INRAE

Annexe n° 6. SDRIF - Carte de destination – Secteur de Marne et Gondoire



Source : SDRIF 2013, repris dans le rapport diagnostic tome 1 PLH 2020-2025 CAMG

Annexe n° 7. Comparaison logements réalisés / logements prévus au PLH 2011-2017

Communes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	Réalisé annuel	Objectif annuel PLH	Objectif cumulé PLH
Bussy-Saint-Martin	7	3	2	0	1	6	6	25	3,6	2	12
Carnetin	0	0	3	1	0	0	1	5	0,7	3	19
Chalifert	7	8	4	7	3	10	149	188	26,9	3	19
Chanteloup-en-Brie	156	10	76	2	0	66	168	478	68,3	93	557
Collégien	18	1	3	1	4	3	18	48	6,9	24	145
Conches s/Gondoire	0	1	3	4	20	1	1	30	4,3	7	40
Dampmart	5	14	3	5	38	125	17	207	29,6	21	123
Gouvernes	6	3	4	3	6	12	1	35	5	8	51
Guermantes	3	0	1	1	0	0	0	5	0,7	2	12
Jossigny	0		14	1	3	0	2	20	2,9	8	48
Lagny-sur-Marne	60	24	159	132	137	223	492	1 227	175,3	196	1 178
Lesches	1	4	2	1	2	3	6	19	2,7	6	37
Pomponne	211	11	7	50	43	38	20	380	54,3	43	259
Saint-Thibault-des-Vignes	12	54	7	10	2	9	293	387	55,3	63	378
Thorigny-sur-Marne	5	66	333	267	15	79	81	846	121,9	56	335
Total CAMG 2011	**491**	**199**	**621**	**485**	**274**	**575**	**1 255**	**3 900**	**557,1**	**535**	**3 210**
Bussy-Saint-Georges	477	71	497	256	30	834	316	2 481	354,4	/	/
Ferrières-en-Brie	558	19	31	0	31	4	7	650	92,9	/	/
Jablines	0	3	0	3	2	1	3	12	1,7	/	/
Montévrain	73	216	379	391	561	718	731	3 069	438,4	/	/
Pontcarré	19	10	18	25	24	5	19	120	17,1	/	/
Total CAMG actuelle	**1 618**	**518**	**1 546**	**1 160**	**922**	**2 137**	**2 331**	**10 232**	**1 461,7**		

Source : CRC, d'après PLH 2020-2025 – Tome 1 rapport de diagnostic, consolidation des tableaux p.15 et 16

Annexe n° 8. Part de logements sociaux dans les communes au 1er janvier 2017

Commune	Nombre de résidences principales	Nombre de logements locatifs sociaux retenus	Taux de logements locatifs sociaux (en %)
Communes soumises à la loi SRU			
Pomponne	1 721	464	27,0
Chanteloup-en-Brie	1 301	314	24,1
Collégien	1 220	271	22,2
Bussy-Saint-Georges	10 220	2 188	21,4
Thorigny-sur-Marne	4 195	896	21,4
Lagny-sur-Marne	9 331	1 961	21,0
Saint-Thibault-des-Vignes	2 340	486	20,8
Montévrain	4 795	945	19,7
Conches-sur-Gondoire	638	125	19,6
Dampmart	1 300	168	12,9
Ferrières-en-Brie	1 402	150	10,7
Total	**38 463**	**7 968**	**20,7**
Communes non soumises à la loi SRU			
Jossigny	243	16	6,6
Bussy-Saint-Martin	262	0	0,0
Carnetin	191	0	0,0
Chalifert	492	0	0,0
Gouvernes	441	0	0,0
Guermantes	441	0	0,0
Jablines	231	0	0,0
Lesches	254	0	0,0
Pontcarré	810	31	3,8
Total	**41 828**	**8 015**	**19,2**

Source : PLH 2020-2025, tome 1 - diagnostic, inventaire du logement social au 1er janvier 2017

Annexe n° 9. Répartition des objectifs totaux de production 2020-2025 par communes

	Objectif de production globale (Tous logements confondus)	dont Logements locatifs sociaux (LLS)	*Part LLS dans la production du pôle et de la commune (en %)*	dont Secteur privé (Location/accession)
Pôle urbanisé	**2 550**	**1 286**	***50***	**1 264**
Chanteloup-en-Brie	113	42	*37*	71
Collégien	80	37	*46*	43
Dampmart	160	100	*63*	60
Ferrières-en-Brie	331	199	*60*	132
Lagny-sur-Marne	630	300	*48*	330
Pomponne	275	96	*35*	179
St-Thibault-des-Vignes	600	344	*57*	256
Thorigny-sur-Marne	360	168	*47*	192
Part/total production (en %)	***36***	***45***	***/***	***30***
Pôle urbain à fort potentiel	**3 930**	**1 386**	***35***	**2 544**
Bussy-Saint-Georges	2 478	851	*34*	1 627
Montévrain	1 452	535	*37*	917
Part/total production (en %)	***56***	***49***	***/***	***61***
Pôle rural de respiration	**570**	**173**	***30***	**397**
Bussy-Saint-Martin	35	0	*0*	35
Carnetin	20	6	*30*	14
Chalifert	150	72	*48*	78
Conches-sur Gondoire	43	30	*70*	13
Gouvernes	80	16	*20*	64
Guermantes	15	0	*0*	15
Jablines	20	0	*0*	20
Jossigny	88	16	*18*	72
Lesches	59	12	*20*	47
Pontcarré	60	21	*35*	39
Part/total production (en %)	***8***	***6***	***/***	***9***
Marne et Gondoire	**7 050**	**2 845**	***40***	**4 205**

Source : CRC d'après PLH 2020-2025, tome 2 – orientations et programme d'actions

Annexe n° 10. Dépenses et recettes liées à l'habitat et au logement (opération d'équipement n° 1005)

Dépenses TTC en €	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**Total**
Élaboration du PLH	49 860	31 125	84 390	7 710	0	**173 085**
Actions du PLH	514 309	337 750	66 250	671 418	162 814	**1 752 541**
Mise en œuvre du SCoT	40 115	80 110	71 276	13 545	14 094	**219 140**
Création ZAC	2 706	5 316	0	0	0	**8 022**
Autres aménagements urbains	199 869	16 532	120 370	29 292	64 500	**430 563**
Total dépenses	***806 859***	***470 833***	***342 286***	***721 965***	***241 408***	***2 583 351***
Recettes TTC en €						
Actions du PLH	83 333	0	0	0	0	**83 333**
Mise en œuvre du SCoT	0	0	25 098	28 896	30 744	**84 738**
Total recettes	***83 333***	***0***	***25 098***	***28 896***	***30 744***	***168 071***
Dépenses TTC nettes en €	**723 526**	**470 833**	**317 188**	**693 069**	**210 664**	**2 415 280**

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Annexe n° 11. Objectifs du contrat ARCD signé entre la préfecture et la CAMG

Commune	**Objectif de production de logements (AU prévisionnelles)**	***dont logements locatifs sociaux***
Bussy-Saint-Georges	755	*176*
Chanteloup-en-Brie	48	*0*
Collégien	71	*71*
Dampmart	50	*50*
Lagny-sur-Marne	196	*68*
Montévrain	104	*104*
Pomponne	89	*79*
Saint-Thibault-des-Vignes	305	*53*
Thorigny-sur-Marne	79	*79*
Total	**1 697**	***680***

Source : CAMG

Annexe n° 12. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
AP/CP	Autorisation de programme/Crédit de paiement
ARCD	Aide à la relance de la construction durable
AU	Autorisations d'urbanisme
BA	Budget annexe
BP	Budget primitif
CAF	Capacité d'autofinancement
CAMG	Communauté d'agglomération Marne et Gondoire
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CRACL	Comptes-rendus d'activités à la collectivité locale
CRC	Chambre régionale des comptes
CRHH	Comité régional de l'habitat et de d'hébergement
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DECI	Défense extérieure contre l'incendie
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSP	Délégation de service public
EA	État de l'actif
EpaMarne	Établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFIF	Établissement public foncier d'Île-de-France
ETP	Equivalent temps plein
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FSRIF	Fonds de solidarité régional d'Ile-de-France
FPIC	Fonds de péréquation intercommunales et communales
GeMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HLM	Habitation à loyer modéré
IC	Inventaire comptable
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
LLS	Logements locatifs sociaux

MGA	Marne et Gondoire Aménagement
OIN	Opération d'intérêt national
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration (réservé aux personnes en situation de grande précarité)
PLH	Plan local d'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPEANP	Périmètre de protection des espaces agricoles naturels périurbains
PPGD	Plan partenarial de gestion de la demande (de logement social et d'information des demandeurs)
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDRIF	Schéma directeur de la région d'Île-de-France
SEMM	Société d'économie mixte de Montévrain
SIETOM	Syndicat intercommunal d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères
SIETREM	Syndicat mixte d'enlèvement et de traitement des résidus ménagers
SIG	Système d'Information Géographique
SIT	Syndicat intercommunal des transports
SMAEP	Syndicat mixte d'alimentation en eau potable
SMAM	Syndicat mixte pour l'aménagement du Morbras
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Solidarité et au renouvellement urbains (dite aussi loi SRU) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
SyAGE	Syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux
TA	Tribunal administratif
Tascom	Taxe sur le surfaces commerciales
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxes foncières sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
ZAC	Zones d'aménagement concerté
ZAE	Zones d'activité économiques

RÉPONSE DU PRESIDENT
DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
MARNE ET GONDOIRE (*)

(*) ***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.***

MARNEetGONDOIRE
communauté d'agglomération

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
G/0321
Le 19/06/2023
ARRIVÉE AU GREFFE

Chambre Régionale des Comptes
Île-de-France
Monsieur le Président
6, cours des Roches
77186 NOISIEL

Direction Générale
Dossier suivi par : Guillaume HUBELÉ
Mail : guillaume.hubele@marneetgondoire.fr

Bussy-Saint-Martin, le 16 juin 2023

Monsieur le Président,

Par courrier du 8 juin 2023 vous me notifiez du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Marne et Gondoire pour les exercices 2017 et suivants.
Ce rapport mentionne quatre recommandations.

Vous nous recommandez tout d'abord de « compléter le règlement budgétaire et financier [pour] en faire le document de référence interne en matière de procédures budgétaires et comptables » pour gagner en performance. Comme nous nous y étions engagés lors de l'entretien de fin d'instruction, j'ai soumis au conseil communautaire du 27 mars dernier l'actualisation du règlement budgétaire et financier. Ce document communiqué aux services détaille plus précisément les procédures internes et permettra de renforcer la culture de gestion.

Vous formulez également une recommandation concernant l'adoption d'un pacte fiscal étant donné que le territoire intercommunal couvre un contrat de ville avec « Orly Parc » à Lagny sur Marne. J'ai bien noté l'absence irrégulière d'une compensation intercommunale à la commune de Lagny sur Marne en l'absence de ce pacte fiscal. Toutefois, notre intercommunalité repose sur une aide aux communes à travers des mutualisations fortes et des compétences intercommunales plus étoffées. Une discussion aura lieu lors d'un prochain bureau communautaire.

Votre troisième recommandation nous rappelle d'être « en capacité d'identifier la date du service fait afin de justifier les rattachements de charges à l'exercice ». Une communication a été faite aux services en début d'année 2023 pour leur indiquer la procédure de service fait au niveau du bon de commande, et non plus seulement au niveau de la facture. Il y aura donc une automatisation des rattachements et des restes à réaliser en fonctionnement pour la prochaine clôture budgétaire.

Enfin, vous nous recommandez de « soumettre au conseil communautaire […] le rapport annuel des représentants de la CAMG au conseil d'administration de la SPLA Marne et Gondoire Aménagement ». Lors du bureau communautaire du 5 décembre 2022 a été présenté le rapport de gestion 2021 de Marne et Gondoire Aménagement. Nous soumettrons désormais ces rapports au conseil communautaire. Pour information, l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres reçoivent une copie des documents envoyés pour les bureaux communautaires. Si le rapport n'a pas été présenté en conseil, il n'en reste pas moins que l'ensemble des élus municipaux ont reçu communication de ce rapport.

Mes services restent à votre écoute pour toutes questions complémentaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments distingués.

Le Président
Jean Paul MICHEL

signé électroniquement

Communauté d'Agglomération de Marne et Gondoire
Domaine de Rentilly • 1, rue de l'étang • CS 20069 Bussy-Saint-Martin • 77603 Marne-la-Vallée cedex 3
Tél. : 01 60 35 43 50 • Fax : 01 60 35 43 63 • courriel : accueil@marneetgondoire.fr

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france