



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE

ETABLISSEMENT PUBLIC  
TERRITORIAL (EPT)  
PLAINE COMMUNE  
(93)

Exercices 2016 et suivants

Observations  
délibérées le 18 novembre 2021



## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....</b>	<b>6</b>
<b>PROCEDURE.....</b>	<b>7</b>
<b>OBSERVATIONS .....</b>	<b>8</b>
<b>1 LA POSITION SPÉCIFIQUE DES EPT ENTRE LES COMMUNES ET LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS .....</b>	<b>8</b>
1.1 L'échelon intermédiaire d'une organisation territoriale non pyramidale sur trois niveaux .....	8
1.2 Des compétences analogues mais des ressources souvent inférieures à celles des communautés d'agglomération.....	9
1.3 Un intérêt territorial à développer au-delà de la simple continuité de l'intérêt communautaire.....	12
1.3.1 Le passage à l'EPT facilité par les compétences de l'ex-communauté d'agglomération .....	12
1.3.2 Les transferts obligatoires de l'EPT vers la MGP .....	13
1.3.3 L'intérêt territorial défini à partir de l'intérêt métropolitain .....	14
1.3.4 Une réflexion souhaitable sur l'intérêt territorial de nombreux équipements culturels et sportifs .....	15
<b>2 UNE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE ANCIENNE ET RELATIVEMENT ABOUTIE.....</b>	<b>17</b>
2.1 L'agrégation de territoires ayant des liens historiques .....	18
2.1.1 Le groupement de neuf communes dont huit habituées à travailler ensemble.....	18
2.1.2 Une économie dynamique mais une population socialement fragile .....	19
2.1.3 Une forte différenciation du territoire non dénuée de risque pour sa cohésion.....	22
2.2 L'adoption du PLUi, possible vecteur de la cohérence territoriale ?.....	23
2.2.1 Une réalisation à mettre à l'actif de l'EPT .....	23
2.2.2 Un projet de territoire porteur d'incertitudes.....	24
2.3 Une gouvernance relativement intégrée.....	25
2.3.1 Le fonctionnement fluide des instances territoriales .....	25
2.3.2 Une gouvernance qui dépasse les intérêts communaux .....	25
2.4 L'absence de rationalisation du parc de logements sociaux .....	27
2.4.1 Le non rattachement de l'office public de l'habitat (OPH) de Saint-Ouen .....	27
2.4.2 La situation irrégulière du rattachement de deux OPH à Plaine commune.....	27
2.4.3 Le recours à la modalité de regroupement la moins ambitieuse : l'intégration de l'OPH d'Aubervilliers dans une SAC.....	27
2.4.4 Les garanties d'emprunt des OPH encore partagées entre l'EPT et les communes .....	28
2.5 Parachever l'exercice de la compétence « aménagement » de l'EPT.....	28
2.5.1 Le transfert étonnamment inachevé des opérations devenues « territoriales » .....	29
2.5.2 Le contrôle insuffisant de l'EPT sur l'un de ses principaux opérateurs d'aménagement .....	31
<b>3 UNE ADMINISTRATION STRUCTURÉE.....</b>	<b>32</b>

3.1	Une organisation administrative classique avec une légère baisse des effectifs .....	32
3.2	L'évolution nécessaire du dispositif de mise à disposition des agents et services auprès des communes.....	36
3.2.1	Le cadre conventionnel des mises à disposition, bien établi mais à corriger .....	36
3.2.2	Un service commun à développer : la direction des systèmes d'information .....	38
3.3	Des anomalies en matière de temps de travail et de régime indemnitaire .....	38
3.3.1	Le temps de travail des agents progressivement aligné sur la durée légale .....	38
3.3.2	L'application tardive et incomplète du nouveau régime indemnitaire .....	40
<b>4</b>	<b>LA FIABILITÉ DES COMPTES À RENFORCER.....</b>	<b>41</b>
4.1	La fonction financière mieux organisée.....	41
4.2	La fiabilité comptable et budgétaire à améliorer .....	42
4.2.1	Une connaissance du patrimoine quasiment exhaustive .....	42
4.2.2	Des dotations aux amortissements en conséquence insuffisantes .....	43
4.2.3	Des provisions pour contentieux et créances douteuses à renforcer .....	44
4.3	Un délai de paiement se dégradant et dépassant la norme.....	45
4.4	Une information financière à faire évoluer .....	46
4.4.1	Des rapports d'orientation budgétaire à rendre accessibles au public.....	46
4.4.2	La qualité du compte administratif et des annexes : à consolider .....	46
4.4.3	Des documents budgétaires à rendre plus lisibles sur les opérations d'équipement ....	47
<b>5</b>	<b>UNE SITUATION FINANCIÈRE AMELIORÉE MAIS DES PERSPECTIVES INCERTAINES .....</b>	<b>48</b>
5.1	Le financement de l'EPT : un dispositif complexe pour une autonomie réduite .....	48
5.1.1	Les flux financiers entre l'EPT, les communes et la MGP .....	48
5.1.2	Les attributions de compensation .....	50
5.1.3	Un FCCT complexe et peu évolutif.....	50
5.1.4	Une dotation d'équilibre équitable pour l'EPT .....	53
5.1.5	Un prélèvement du FPIC avantageux pour les communes et défavorable à l'EPT.....	53
5.2	Un réel effort de désendettement depuis 2016.....	56
5.2.1	La progression des recettes de fonctionnement supérieure à celle des charges .....	56
5.2.2	Une réelle maîtrise des charges de gestion à partir de 2016.....	59
5.2.3	L'autofinancement conforté par des apports exceptionnels de satellites .....	61
5.2.4	L'amélioration de la capacité de désendettement.....	63
5.3	Les investissements prévus pour les JO de 2024 sources de risques financiers .....	65
5.3.1	La dérive des engagements relatifs au programme pluriannuel d'investissements.....	65
5.3.2	L'important engagement financier de l'EPT auprès de Solidéo .....	66
5.3.3	Le projet de « Franchissement Urbain Pleyel » porteur d'un important risque financier sous-évalué par Plaine Commune .....	67
5.3.4	Les engagements au titre de la politique de renouvellement urbain à l'horizon 2030 .	69
5.3.5	Repenser profondément le financement du PPI .....	71
<b>6</b>	<b>L'INCIDENCE ENCORE LIMITEE DE LA CRISE SANITAIRE.....</b>	<b>71</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>73</b>

## **SYNTHESE**

*Chaque paragraphe est numéroté en continu dans la marge de gauche afin de faciliter la rédaction des réponses aux observations.*

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné les comptes et la gestion de l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune depuis sa création le 1er janvier 2016. Cet EPT, dont le siège est à Saint-Denis réunit neuf communes d'une population totale de 400 000 habitants.

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

Hors Paris, les 11 EPT de la métropole, issus de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), sont des syndicats de coopération intercommunale qui rassemblent au total 131 communes. Ils ont été créés par la fusion voire, pour 3 d'entre eux, dont Plaine Commune, la substitution à une communauté d'agglomération préexistante.

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

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

### **Le passage aisé de la communauté d'agglomération à l'EPT mais sans renforcement de l'intégration intercommunale**

L'EPT Plaine Commune présente la particularité d'avoir été institué sur le même périmètre que la communauté d'agglomération Plaine Commune, l'une des premières d'Île-de-France, créée en 2000, dont il a repris les compétences et les services administratifs.

Plaine Commune couvre un territoire économiquement dynamique dont néanmoins la population est socialement fragile. Ce territoire connaît une forte différenciation entre le sud, limitrophe de Paris (Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers), qui bénéficie davantage des implantations d'entreprises, et le nord, moins bien desservi par les transports en commun. Cette différenciation territoriale pourrait s'accroître sous l'effet des travaux en cours dans le cadre du Grand Paris Express et des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 dont Plaine Commune va accueillir de nombreux sites.

Jusqu'à présent, la cohésion du territoire a été préservée grâce à la longue habitude des communes de travailler ensemble. Ainsi, Plaine Commune est l'un des rares EPT à s'être doté d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Le fonctionnement de ses instances est fluide. Sa gouvernance relativement intégrée dépasse les intérêts communaux. La chambre a néanmoins relevé que le conseil de développement, instance consultative, n'a plus réellement de raison d'être.

La communauté d'agglomération Plaine Commune disposait déjà de compétences intégrées, notamment dans le domaine de l'aménagement, et d'un intérêt communautaire large en matière de voirie et d'espaces publics.

Toutefois, le degré d'intégration intercommunale de Plaine Commune présente encore d'importantes marges de progression. En effet, la construction de centres aquatiques, manifestation d'intérêt territorial, devrait se traduire par leur transfert à Plaine Commune. Il en est de même de nombreux équipements culturels existants (théâtres, cinéma, conservatoires et écoles d'enseignement artistique) qui, à l'évidence, ont un rayonnement territorial.

De même, en matière d'aménagement urbain (rattachement des offices publics de l'habitat, conduite des opérations d'aménagement, présence au capital de sa société d'aménagement), Plaine Commune n'exerce pas encore complètement sa compétence.

### **Une situation financière provisoirement améliorée mais fragile à l'avenir**

En devenant un EPT, Plaine Commune a perdu les leviers fiscaux de la communauté d'agglomération. En matière de fiscalité directe, il ne perçoit plus que la contribution foncière des entreprises (CFE) dont la loi prévoit le transfert à la MGP en 2023.

La principale recette de fonctionnement de l'EPT est le FCCT, versé par les communes, dont la composition est très complexe et le montant peu dynamique. En particulier, au sein de la part « socle » du FCCT, le transfert du produit des impôts « ménages » est amputé de l'évolution physique des bases d'imposition, liée au développement urbain. De plus, la faiblesse de la part « pacte financier » limite la capacité de l'EPT à financer de lourds investissements. Enfin, la répartition du prélèvement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est largement avantageuse pour les communes et défavorable à l'EPT.

Pour autant, la situation financière de l'EPT Plaine Commune s'est plutôt améliorée depuis sa création. Sa capacité de désendettement a été ramenée de 11 ans en 2016 à 6 ans en 2020. L'EPT a maîtrisé relativement la progression de ses charges de gestion, notamment de sa masse salariale et de ses charges à caractère général. Il a profité de la baisse de ses frais financiers. Surtout, il a bénéficié de la forte progression du produit de la CFE mais celle-ci est destinée à lui échapper en 2023.

### **Des investissements importants dont la soutenabilité est incertaine à l'échéance 2024**

En dépit de son redressement, la situation financière de Plaine Commune laisse entrevoir des perspectives préoccupantes au regard des très importants investissements prévus en lien avec les Jeux Olympiques, dont certains sont porteurs de risques financiers.

Plaine Commune a pris deux décisions lourdes, en lien avec les JO sans que tout le conseil territorial soit pleinement informé de leurs enjeux financiers. Il a signé avec la société de livraison des équipements olympiques (Solidéo), établissement public de l'État, une convention de participation financière qui l'engage à hauteur de 35 M€. Il s'est aussi engagé dans la réalisation du pont de franchissement urbain à Saint-Denis (« Franchissement Urbain Pleyel ») dont l'importance dépasse l'intérêt territorial et le coût total prévisionnel atteint près de 220 M€.

Les travaux de réalisation de cet équipement ont commencé à l'automne 2020 sous la maîtrise d'ouvrage de Plaine Commune. La convention cadre du 19 juin 2019 organise les financements croisés des différents partenaires (État, Société du grand Paris, Métropole du Grand Paris, Plaine commune, région, département, commune de Saint Denis).

Elle prévoit un reste à charge de 56 M€ dont le financement n'est pas assuré. Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) de Plaine Commune n'indique pas clairement les ressources actualisées permettant de financer la contribution de Plaine commune à ce projet, estimée au total à 46 M€.

À l'évidence, l'intérêt de cette opération est de niveau métropolitain et Plaine commune devrait réfléchir à en transférer la maîtrise d'ouvrage à la MGP.

Par ailleurs, Plaine Commune a prévu de s'engager dans une nouvelle politique de renouvellement urbain qui pèsera lourdement jusqu'en 2030. Le PPI 2019-2023 affiche une dépense brute de 57 M€ pour ces opérations urbaines. À ce stade, environ 200 M€ ne sont pas inclus dans la programmation des investissements de Plaine Commune puisqu'ils portent sur les exercices 2024-2030. Or, avec les engagements non budgétés sur Solidéo et l'achèvement du Franchissement Urbain Pleyel, Plaine Commune n'a plus de marge financière.

Dans ces conditions, il est essentiel que Plaine Commune s'assure de la soutenabilité budgétaire de son programme pluriannuel d'investissement au regard des prévisions d'évolution de l'autofinancement et de la dette. Si son PPI est maintenu en l'état, sans majoration significative du FCCT versé par les communes, sa capacité de désendettement se dégradera au-delà du seuil légal de 12 ans.

Plaine Commune, conscient de la gravité de la situation, a diligenté une étude sur le sujet.

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

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

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

---

- Recommandation régularité 1 : Augmenter la participation de Plaine Commune dans le capital de la SPL Plaine Commune Développement pour le porter au minimum à la majorité. ....32
- Recommandation régularité 2 : Rendre accessible les rapports d'orientation budgétaire sur le site institutionnel de l'EPT et mettre en conformité le contenu des documents budgétaires (budget primitif, compte administratif) notamment en matière de personnels et d'engagements donnés (opérations d'aménagement). ....47
- Recommandation régularité 3 : Faire délibérer le conseil territorial sur les opérations entrant dans le champ des « opérations exceptionnelles d'investissement d'envergure » (article D. 1611-35 du CGCT). ....69
- 

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

---

- Recommandation performance 1 : Redéfinir l'intérêt territorial des équipements sportifs et culturels et transférer à l'EPT ceux qui en relèvent. ....17
- Recommandation performance 2 : Renforcer le pilotage des opérations d'aménagement notamment en clôturant dans les meilleurs délais les opérations de Zac terminées. ....30
- Recommandation performance 3 : Voter le budget en autorisations de programme pour les opérations d'équipement du programme pluriannuel d'investissement. ....47
-

## **PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de l'établissement public territorial Plaine Commune, pour les exercices 2016 et suivants.

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

La réponse de l'établissement public territorial Plaine Commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 21/12/2021, a été reçue par la chambre le 24/01/2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport

## OBSERVATIONS

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi, les 130 communes situées dans le périmètre de la métropole du Grand Paris sont d'office membres simultanément de 2 intercommunalités : l'une à fiscalité propre, la Métropole du Grand Paris (MGP), l'autre « syndicale », l'EPT.

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

---

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

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

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

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

	Métropole du Grand Paris	Reste de l'Île-de-France et France
Bloc communal	Commune	Commune
	EPT	EPCI à fiscalité propre (CC <sup>4</sup> , CA <sup>5</sup> , métropole)
	EPCI à fiscalité propre : MGP	

Source : chambre régionale des comptes (CRC)

Les périmètres des EPT n'ont pas été choisis ou négociés par les communes, notamment dans le cadre du schéma régional de coopération intercommunale<sup>6</sup>. Ils ont été imposés par le gouvernement au travers de 11 décrets, tous édictés le 11 décembre 2015, soit moins d'1 mois avant l'entrée en vigueur de la loi, le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Une seule contrainte s'imposait au gouvernement : le périmètre des EPT devait inclure intégralement les territoires des EPCI à fiscalité propre préexistants. Le Conseil d'État a confirmé les prérogatives du gouvernement sur la fixation du périmètre, nonobstant l'avis des communes<sup>7</sup>.

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

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

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

Sur les 130 communes regroupées au sein de la MGP, 85 (soit 65 %) étaient membres d'une communauté d'agglomération ou communauté de communes à fiscalité professionnelle unique avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>8</sup>. À la différence de ces collectivités auxquelles ils se sont substitués et de la MGP, les EPT ne sont pas des EPCI à fiscalité propre. Ce choix, lourd de conséquences pour l'organisation administrative et financière de la métropole, résulte du principe juridique posé par le gouvernement au moment du vote de la loi NOTRe selon lequel, il n'est pas possible pour une commune d'appartenir à deux EPCI à fiscalité propre.

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

Le tableau suivant compare les « blocs de compétences » des EPT et des communautés d'agglomération (au regard du droit en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016)<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> CC : Communauté de communes.

<sup>5</sup> CA : Communauté d'agglomération.

<sup>6</sup> Voir le schéma arrêté le 4 mars 2015, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 : <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/content/download/6514/41816/file/04.03.15%20Arrêté%20portant%20SRCl%20n°2015063-0002.pdf>.

<sup>7</sup> Conseil d'État, 26 décembre 2016, « Commune de Neuilly-Plaisance », n° 396963.

<sup>8</sup> Pour une carte des EPCI à Fiscalité propre dans le périmètre de la MGP, voir <http://www.senat.fr/rap/112-859-1/112-859-12.gif>

<sup>9</sup> Des lois postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ont confié des compétences obligatoires supplémentaires aux CA et CC : gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations (Gemapi) au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ; maisons de services au public.

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

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

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

Source : CGCT, CRC

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

Les compétences des EPT sont donc de trois natures : des compétences obligatoires, transférées d'office et intégralement par les communes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; des compétences obligatoires soumises à la définition d'un intérêt territorial ; des compétences supplémentaires rapport à celles exercées antérieurement par les EPCI à fiscalité propre auxquels les EPT se sont substitués.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ressource	EPT	CA
Fiscalité	CFE (pouvoir de taux), jusqu'au 31/12/2022	CFE (pouvoir de taux), CVAE <sup>10</sup> , IFR <sup>11</sup> , Tascom, taxes foncières (pouvoir de taux), taxe d'habitation
Contribution des communes	Fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), défini par le conseil territorial et alimenté par les communes (cf. <i>infra</i> ).	X
Fonds de concours spécifiques versés par les communes (investissement et fonctionnement)	Interdits Cependant, en fonctionnement, une part du FCCT peut venir financer le coût de l'équipement d'une commune.	Autorisés avec plafond la part communale ne peut être supérieure à la moitié du reste à charge de la CA
Fonds de concours spécifiques versés aux communes (investissement et fonctionnement)	Interdits	Autorisés avec plafond (la part de la CA ne peut être supérieure à la moitié du reste à charge communal)

*Source : CRC d'après CGCT et code général des impôts*

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

L'EPT Plaine Commune, quant à lui, a gardé un poids financier comparable à celui d'un EPCI à fiscalité propre de la même strate. Ses dépenses et ses recettes de fonctionnement par habitant sont sensiblement supérieures aux EPCI les plus intégrés que sont les métropoles et les communautés urbaines. Plaine Commune se rapproche plus de ces catégories d'EPCI que des communautés d'agglomération, quand on regarde son épargne nette, ses dépenses d'investissement. La dette par habitant est toutefois très élevée et la capacité de désendettement légèrement inférieure à ces EPCI.

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

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

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

Montant par habitant (2018)	Métropoles et CU > 300 000 hab.	CA > 300 000 hab.	Plaine Commune 2018
Dépenses réelles de fonctionnement	456	299	672
Attributions de compensation + DSC <sup>12</sup> (dans DE <sup>13</sup> pour GOSB <sup>14</sup> )	167	73	135
Recettes réelles de fonctionnement	577	381	820
Épargne brute	121	82	148
Épargne nette	62	39	65
Dépenses d'investissement totales	197	107	173
Dépenses d'équipement	143	77	128
Recettes d'emprunts	52	46	33
Recettes d'investissement (hors emprunt)	78	40	72
R5 : Dette / habitant	582	497	1 006
Capacité de désendettement (en années)	4,8	6,1	7,5

*Source : direction générale des collectivités locales (DGCL) « guide budgétaire et financier 2020 » et CA EPT GOSB*

### 1.3 Un intérêt territorial à développer au-delà de la simple continuité de l'intérêt communautaire

#### 1.3.1 Le passage à l'EPT facilité par les compétences de l'ex-communauté d'agglomération

Si on applique le tableau n° 2 à Plaine Commune, on s'aperçoit que le passage d'un statut à l'autre, sur le même périmètre géographique, s'est fait très aisément. En termes de compétences obligatoires, au PLUi près, Plaine Commune exerçait déjà toutes les compétences obligatoires dévolues aux EPT.

**Tableau n° 5 : Compétences obligatoires des EPT appliquées à Plaine Commune**

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

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

*Source : Statuts CA Plaine Commune, CGCT, CRC*

A ces compétences définies dès 2006, la CA Plaine Commune avait ajouté trois autres compétences facultatives que l'EPT pouvait conserver ou restituer avant le 31 décembre 2017, du fait des textes : des actions dans le domaine du tourisme (dont un office de tourisme intercommunal), l'organisation ou la participation à l'organisation d'événements sportifs ou culturels « intéressant l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération », et la propreté des espaces publics.

<sup>12</sup> DSC : Dotation de solidarité communautaire.

<sup>13</sup> DE : dotations d'équilibre.

<sup>14</sup> GOBS : Grand Orly Seine-Bièvre.

Plaine Commune n'a rétrocedé aux communes aucune compétence « facultative » ou « supplémentaire » pour un EPT.

En conséquence, la question de la définition de l'intérêt territorial a été directement tranchée sans débat entre élus. Par surcroît, la loi permettait que Plaine Commune, du fait de la correspondance entre ses compétences d'intérêt communautaire puis d'intérêt territorial puisse ne pas délibérer sur l'intérêt territorial en 2017. En effet, selon l'article L. 5219-5 V.2° : *« Par dérogation, cette délibération [sur l'intérêt territorial] est facultative pour les établissements publics territoriaux dont le périmètre correspond à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 »*. Plaine Commune a utilisé cette faculté.

De plus, l'intérêt communautaire/territorial défini par Plaine Commune est large dans le domaine de la voirie ou de la propreté des espaces publics. Toutes les voiries « communales » sont communautaires/territoriales (421 km). L'ensemble des espaces publics des communes sont nettoyés par Plaine Commune (en régie ou par l'intermédiaire de marchés publics). L'éclairage public est aussi une compétence communautaire/territoriale, intégrée à la compétence « voirie ».

Enfin, en matière de parcs de stationnement, Plaine Commune gère le stationnement payant sur la voirie dans l'ensemble de ses communes membres (13 000 places payantes, marché attribué en 2019 à Indigo) mais aussi 9 parcs de stationnement, dont 6 confiés en délégation de service public dans 3 communes (Saint-Denis, La Courneuve, Aubervilliers), également confiés à Indigo Park.

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

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

Les compétences obligatoirement exercées par la MGP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 concernent les nuisances sonores, le patrimoine naturel et paysager, la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations (Gemapi). Elles concerneront, ultérieurement, les « aires d'accueil des gens du voyage », qui étaient une compétence communautaire.

Concrètement, pour Plaine Commune, ces transferts de compétence se sont traduits par des flux financiers mineurs, même s'ils ont été progressifs. Chiffrés en 2018 à 5 500 €, ils correspondaient à la reprise par la MGP de l'adhésion de Plaine Commune à AirParif et NaturParif. Le choix a été fait de répartir également la suppression de la dépense sur les neuf communes, soit 611 € par commune<sup>15</sup>.

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) métropolitaine avait fixé une contribution des EPT à la réalisation d'un plan de prévention du bruit dans l'environnement et un ratio de charges indirectes de 2,9 % de « frais de structure » quand la compétence est exercée par la MGP et non subdéléguée à un autre organisme. Ces deux parts n'ont pas été actées par la CLECT de l'EPT en 2018 alors que d'autres EPT en ont tenu compte.

Aussi, une charge de 43 000 € a été imputée par la MGP à Plaine Commune que cette dernière a décidé de ne pas répercuter dans le FCCT dû par les communes.

---

<sup>15</sup> Par une diminution du FCCT dû par les communes.

La compétence relative aux aires d'accueil des gens du voyage a été transférée à la MGP à la suite des lois n° 2017-86 du 27 janvier 2017 et 2018-957 du 7 novembre 2018 (dite loi ELAN<sup>16</sup>). Néanmoins, son exercice est conditionné à l'adoption du Plan Métropolitain pour l'Habitat et l'Hébergement (PMHH). À ce jour, ce plan n'est toujours pas en vigueur. Dans cette attente, Plaine Commune continue d'assurer cette compétence. Selon le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage 2016-2022, elle dispose de 2 aires intercommunales de 30 places, confiées à des délégataires de service public, dans les communes d'Aubervilliers et La Courneuve. Le PLUi permet la réalisation à Saint-Denis d'1 aire de 20 places, inscrite au schéma départemental.

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

Deux compétences sont d'intérêt territorial de droit sauf si elles relèvent de la MGP, qui devait définir son intérêt métropolitain avant le 31 décembre 2017. Il s'agit du développement économique et de l'aménagement. La MGP en a délibéré le 8 décembre 2017.

En matière de développement économique, la délibération de la MGP renvoie l'exercice de sa compétence à l'adoption ultérieure du schéma de cohérence territoriale après l'adoption de « programmes stratégiques ». En attendant, les communes conservent leurs compétences et les EPT pour les actions des anciens EPCI à fiscalité propre sur leur périmètre. Enfin, les interventions économiques doivent être conformes aux orientations définies par le conseil régional au sein du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation. Les territoires interviennent donc par défaut, en l'absence d'intervention des communes, de la MGP et aussi de la région.

Néanmoins, par la délibération du 8 décembre 2017, la MGP s'est donnée une compétence exclusive dans deux domaines : « la coordination, l'animation, le soutien et l'accompagnement à la préservation des tissus artisanaux et commerciaux des communes membres » ; « la coordination, l'animation, le soutien et l'accompagnement au maintien ou à l'installation de nouvelles implantations d'activités industrielles ou activités innovantes, à l'exclusion de toute aide directe ».

Aussi, les actions de soutien aux commerçants et artisans comme, par exemple, une subvention à une association de commerçants, le financement d'emplois tels que des « managers de centre-ville » ou le financement d'« agences de développement économique » opérant pour la recherche d'activités industrielles ou innovantes ne peuvent pas relever des EPT ou des communes, mais directement et uniquement de la MGP.

En matière économique, Plaine Commune disposait d'une compétence recouvrant le soutien aux actions économiques mais aussi à l'immobilier d'entreprises. Cette compétence s'est notamment traduite avec la création de la pépinière d'entreprise pour les TPE à Villetaneuse.

Concrètement, la compétence économique de la MGP et les compétences de l'EPT ne se rejoignent pas. Il n'y a pas eu de transfert à ce titre.

Pour l'aménagement, la MGP a défini sa compétence pour l'avenir. Une seule zone d'aménagement concertée (Zac) existante, implantée précisément sur le territoire de Plaine Commune, a été reconnue d'intérêt métropolitain immédiat : la Zac des Docks à Saint-Ouen. Selon le réseau national des aménageurs, dans une note publiée le 23 juin 2017, la Zac des Docks est présentée comme « un écoquartier à l'échelle communale »<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> ELAN : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>17</sup> Voir [http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/3.\\_rna\\_-\\_zac\\_des\\_docks\\_de\\_saint-ouen\\_vf.pdf](http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/3._rna_-_zac_des_docks_de_saint-ouen_vf.pdf).

La MGP n'a pas défini de méthode ni de critères pour qualifier une opération d'aménagement d'intérêt métropolitain. Selon la MGP, la commune de Saint-Ouen lui a « proposé », plutôt qu'à l'EPT, cette Zac dont elle était maître d'ouvrage. Le caractère métropolitain de cette Zac peut paraître artificiel. D'autres Zac d'une surface semblable n'ont pas été déclarées d'intérêt métropolitain et sont devenues territoriales<sup>18</sup>.

Le transfert de cette zone s'est effectué entre la commune et la MGP. Cependant, le personnel en charge du pilotage de cette opération était du personnel de Plaine Commune, pour un montant évalué à 23 110 €/an, refacturé à Saint-Ouen au titre d'une mise à disposition.

Plaine Commune invoque, lors la réunion de la CLECT du 21 novembre 2018, que la loi n'a « pas prévu de lien financier entre les EPT et la MGP ». L'article L. 5219-1 du CGCT est en effet moins précis que l'article L. 5219-5 en matière de transfert des opérations d'aménagement. Il ne prévoit pas de « convention fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert ». Dans le cas de Saint-Ouen, Plaine Commune a procédé en deux temps : minorer le FCCT versé par Saint-Ouen du coût de cet agent, la MGP minorant l'attribution de compensation de Saint-Ouen.

### **1.3.4 Une réflexion souhaitable sur l'intérêt territorial de nombreux équipements culturels et sportifs**

En matière d'équipements culturels, sportifs, socio-culturels et socio-éducatifs, Plaine Commune n'a reconnu d'intérêt territorial qu'une petite partie des équipements concernés. De fait, elle n'intervient qu'en matière de lecture publique à travers 22 médiathèques territoriales.

Pour autant, de nombreux autres équipements culturels, actuellement gérés par les communes, ont un rayonnement territorial : cinémas municipaux labellisés, théâtres, notamment. Aucune réflexion n'a été engagée par l'EPT sur ces équipements alors que le « contrat de développement territorial » signé avec l'État en 2014, jusqu'en 2030, porte le titre de « Plaine Commune, territoire de culture et de création ».

Par ailleurs, aucun équipement sportif n'est qualifié d'intérêt territorial, notamment les centres aquatiques. Sur ce sujet, les équipements sont pour une large part en cours de rénovation ou de construction dans le cadre d'un « plan piscine » adopté par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis en 2015, mais aussi des Jeux Olympiques 2024.

Selon l'ancien président de Plaine Commune, la réflexion sur la définition de l'intérêt territorial des piscines avait été initiée en 2014 mais la transformation en EPT aurait gelé la démarche. Le nouveau président de Plaine Commune a indiqué que la démarche pourrait être reprise d'ici 2024, à l'aune de la livraison de nouveaux équipements.

Cette réflexion mériterait d'aboutir sur les équipements culturels comme sportifs.

#### **1.3.4.1 La nécessité de rationaliser la gestion des équipements sportifs**

D'ici 2024, les gestionnaires de piscine seront soit communaux, soit métropolitain, soit départementaux. Le plan « piscine » du conseil départemental mentionne notamment « la vocation intercommunale » de la piscine que construit la commune d'Aubervilliers. Le département construit la piscine de Pierrefitte-sur-Seine et de la Courneuve (avec la Ville de Paris). Enfin, la MGP construit le centre aquatique olympique à Saint-Denis (secteur Plaine Saulnier) en face du Stade de France.

---

<sup>18</sup> La Zac « Ile Seguin » à Boulogne Billancourt prévoyait la création de 930 000 m<sup>2</sup> de surfaces hors œuvre nette habitables, la Zac des Docks en prévoit 878 000 m<sup>2</sup> (source : *réseau national des aménageurs, ministère du logement et de l'habitat durable, 2019 et 2017*)

La carte suivante montre les implantations des différentes piscines et leur maître d'ouvrage, à l'horizon 2024 (en ● le CAO de la MGP, en ● les piscines construites par le département).

### Carte n° 1 : Centres aquatiques et piscines sur le territoire de Plaine Commune (horizon 2024)



Source : CRC, d'après Institut régional du développement du sport, conseil départemental de Seine-Saint-Denis, MGP

Le transfert au territoire des équipements communaux, départementaux et métropolitain pourrait être engagé au cours du mandat même si les enjeux financiers ne sont pas neutres ni simples pour l'EPT. En réponse au rapport provisoire de la chambre, l'EPT a indiqué avoir lancé en juillet 2021 l'élaboration d'un état des lieux des équipements aquatiques et des pratiques sur le territoire afin de proposer en automne 2022 des scénarios d'intégration des piscines.

#### 1.3.4.2 Élargir l'intérêt territorial des équipements culturels

Plaine Commune compte de nombreux équipements culturels communaux ou associatifs dont le rayonnement et la fréquentation dépassent le cadre communal. Le 22 janvier 2014, elle a signé un « contrat de développement du territoire » intitulé « Territoire de Culture et de Création ». Son rapport de présentation du PLUi<sup>19</sup> liste les théâtres (Gérard Philippe, théâtre de la Commune, studio théâtre de Stains), les conservatoires de musique et de danse (à rayonnement régional ou municipal), les écoles d'arts ou les cinémas d'arts et d'essai (Espace 1789), qui sont tous à financement municipal.

La carte suivante montre le maillage territorial de ces équipements et leur répartition homogène. Une politique d'accès à la culture peut être conduite à partir de ces équipements et la mutualisation des moyens envisagée. D'autres territoires ont conduit cette réflexion<sup>20</sup> et défini, au-delà de la lecture publique, des équipements d'intérêt territorial.

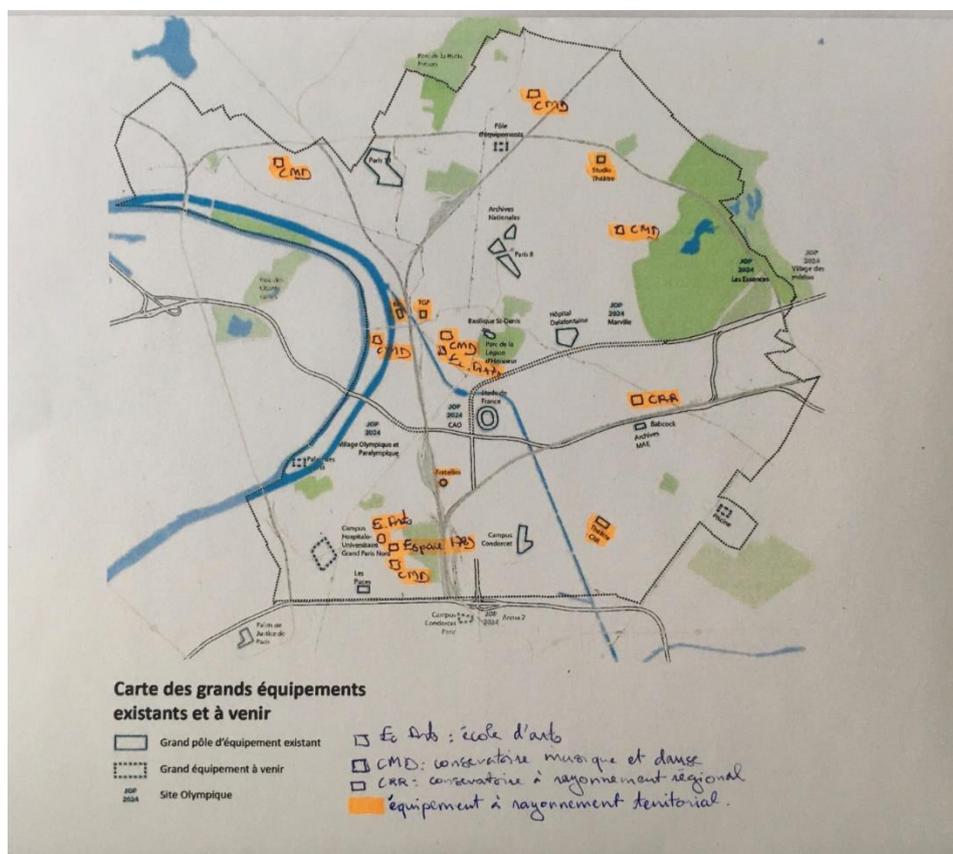
Plaine Commune devrait s'engager dans cette démarche en s'appuyant sur le contrat de développement territorial conclu avec l'État, la région et le département, jusqu'en 2030.

<sup>19</sup> Rapport de présentation du PLUi, 1-2 Diagnostic et enjeux, p. 77-78, 25 février 2020-13 octobre 2020.

<sup>20</sup> Cas de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre, de l'EPT Grand Paris Seine Ouest, notamment.

Déjà, Saint-Denis dispose de tarifs d'inscription à ses équipements municipaux ouverts aux dyonisiens et aux habitants de Plaine Commune<sup>21</sup>.

### Carte n° 2 : Implantation des équipements culturels sur le territoire de Plaine Commune



Source : rapport de présentation du PLUi (Plaine Commune), CRC

**Recommandation performance 1 : Redéfinir l'intérêt territorial des équipements sportifs et culturels et transférer à l'EPT ceux qui en relèvent.**

## 2 UNE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE ANCIENNE ET RELATIVEMENT ABOUTIE

Plaine Commune est l'un des 11 établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris. Il représente une porte d'entrée en Île-de-France par le Nord. Mitoyen de Paris, il forme un prolongement urbain de la capitale, notamment à partir de l'implantation du Stade de France à Saint-Denis. Il présente la particularité de posséder un périmètre géographique identique à celui de la communauté d'agglomération Plaine Commune qui l'a précédé, l'un des premiers EPCI à fiscalité propre francilien.

<sup>21</sup> Règlement intérieur du conservatoire de musique et de danse, p.26, mai 2017.

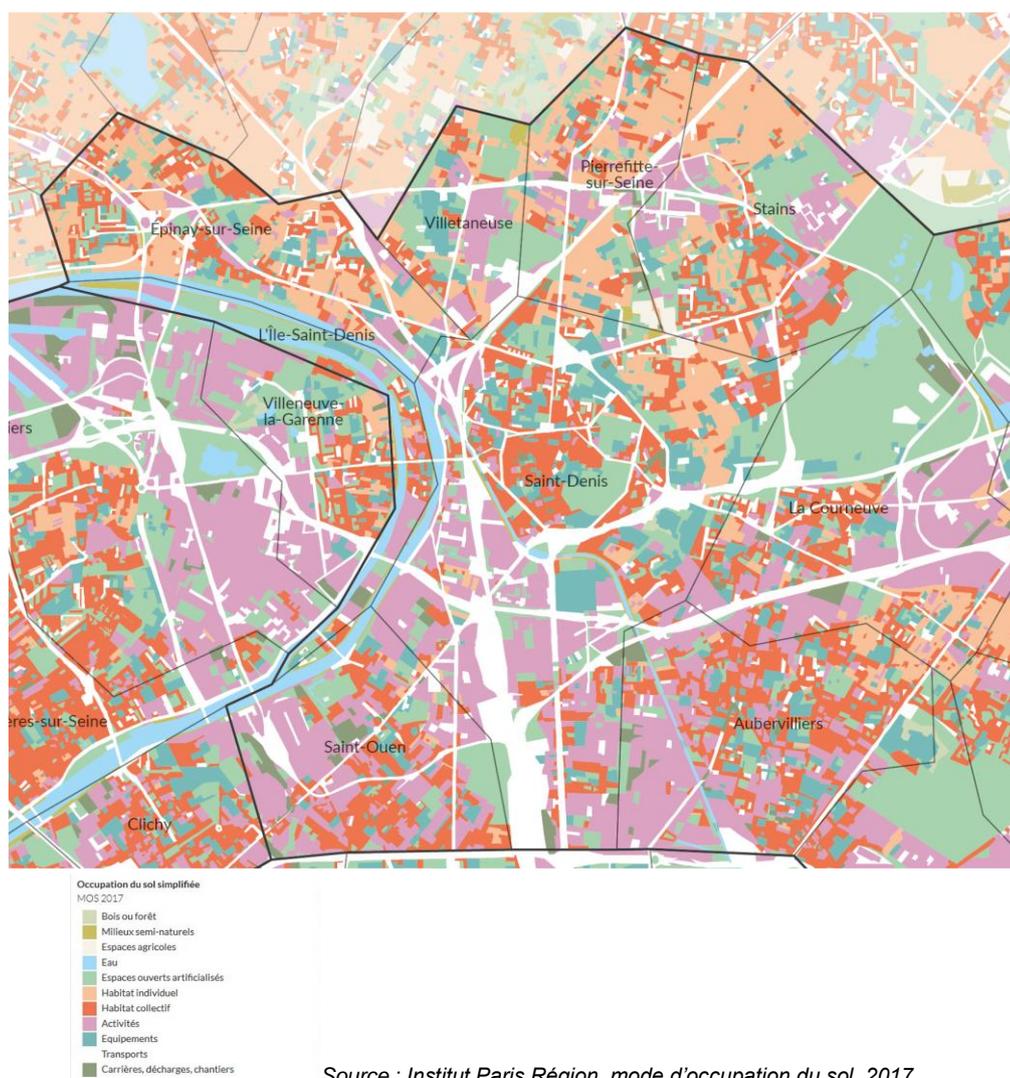
## 2.1 L'agrégation de territoires ayant des liens historiques

### 2.1.1 Le groupement de neuf communes dont huit habituées à travailler ensemble

Comme les autres EPT, Plaine Commune a été créé par le décret n° 2015-1659 du 11 décembre 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement dont le siège est à Saint-Denis. Il regroupe neuf communes : Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains et Villetaneuse.

La communauté d'agglomération Plaine Commune avait été créée en 2000 autour de 5 communes : Saint-Denis, Épinay-sur-Seine, Aubervilliers, Pierrefitte-sur-Seine et Villetaneuse. En 2005, elle s'est élargie à La Courneuve, Stains et L'Île-Saint-Denis, plus petite commune de cet ensemble (6 500 habitants). Elle a acquis son périmètre définitif avec l'intégration de Saint-Ouen en 2013.

**Carte n° 3 : Territoire de de Plaine commune - Occupation des sols par destination (logement, bureaux, industries, espaces verts)**



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

3 EPT seulement disposent d'un périmètre identique à celui de l'EPCI à fiscalité propre préexistant : Grand Paris Seine Ouest (Hauts-de-Seine), Est Ensemble (Seine-Saint-Denis) et Plaine Commune. Ils partagent une histoire intercommunale plutôt ancienne. Ils disposaient de la population minimale requise pour créer un EPT (300 000 habitants). Avec 442 000 habitants regroupés, Plaine Commune figure dans la moyenne des EPT. En moyenne les EPT ont 440 000 habitants. Un EPT fait figure d'exception, Grand Orly Seine Bièvre, avec 700 000 habitants. Par comparaison avec les EPT nés de la fusion d'EPCI préexistants, Plaine commune a bénéficié des habitudes de travail prises par des élus qui se connaissent dans un territoire déjà doté d'une administration unique. Ces acquis ont eu un effet positif sur sa vie institutionnelle, son fonctionnement quotidien et la construction de son projet de territoire.

### 2.1.2 Une économie dynamique mais une population socialement fragile

Plaine Commune est traversé par des infrastructures routières majeures comme les autoroutes A1 et A86. Il longe le boulevard périphérique sur les communes de Saint-Ouen, Saint-Denis et Aubervilliers. Des réseaux ferrés franciliens fortement fréquentés (lignes 7, 12, 13 et 14 du métro, lignes T1, T3, T5, T8 du tramway, lignes RER B et D, et les gares SNCF-Transilien) le desservent, facilitant le développement de migrations pendulaires avec Paris, notamment dans sa partie sud. Ces infrastructures de transport constituent des facteurs de développement du territoire mais aussi, dans une moindre mesure, des fractures entre les communes qui sont desservies et celles qui sont éloignées de ces infrastructures. La carte suivante montre le schéma de transport du territoire (actuel et futur).

**Carte n° 4 : Schéma de transport collectif ferroviaire - Plaine Commune**

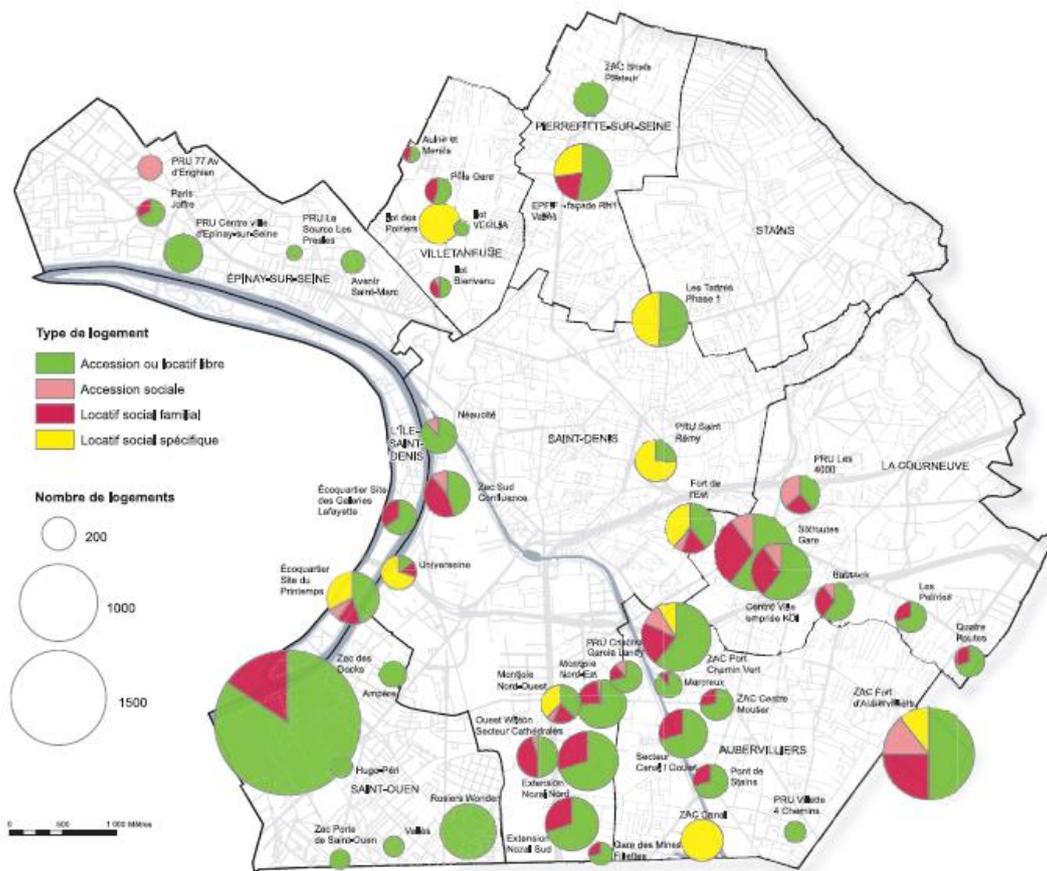


Source : Plaine Commune, rapport d'activité 2019

Le territoire de Plaine Commune est densément peuplé (plus de 9 000 habitants par km<sup>2</sup>). Ses communes membres ont une population totale de 430 000 habitants. Parmi elles, 3 font partie des 10 communes les plus peuplées de la Seine-Saint-Denis : Saint-Denis, Aubervilliers et Épinay-sur-Seine.

Plaine Commune comprend 180 000 logements dont 44 % sont des logements sociaux. Le taux de logements sociaux dépasse 50 % à Stains, Villetaneuse, La Courneuve et L'Île-Saint-Denis. 273 000 habitants résident dans les 24 quartiers classés prioritaires au sens de la politique de la ville, soit 63 % de la population de Plaine Commune.

**Carte n° 5 : Répartition des logements sociaux sur le territoire de Plaine Commune**



Source : plan local de l'Habitat 2016-2021, EPT Plaine Commune

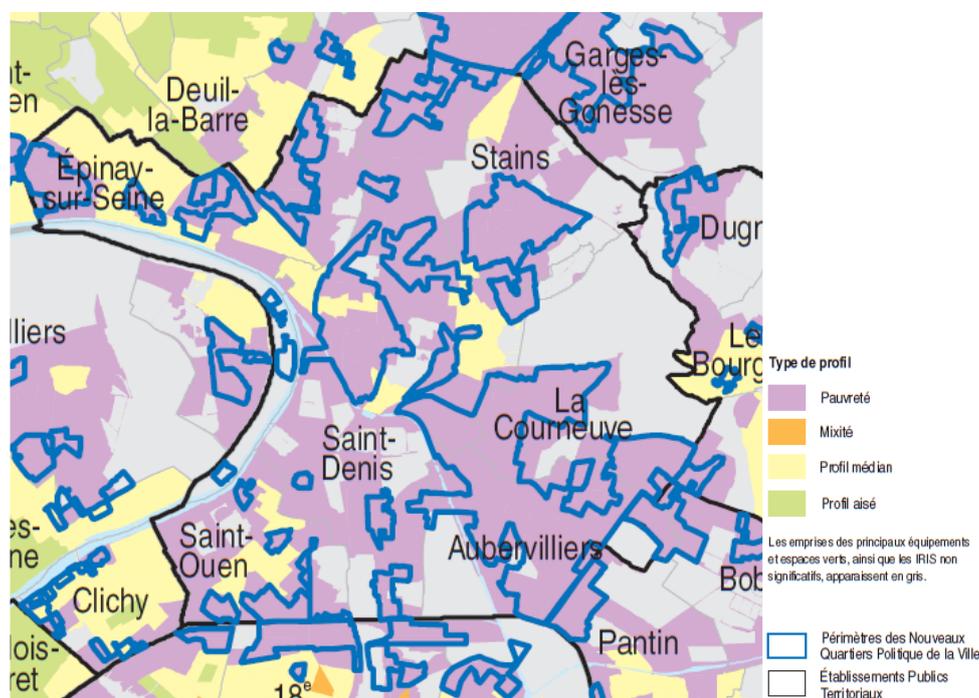
Cette dernière a connu une forte croissance dans les années 1970, puis un ralentissement pendant les années 1980-90 avant de renouer avec une forte croissance depuis les années 2000, supérieure à celle de la MGP. Le programme local de l'habitat 2016-2021 prévoit un accroissement toujours important de la population, concentré dans certaines zones limitrophes de Paris. Cette évolution en cours pourrait ne pas être sans effet à moyen terme sur la cohésion du territoire.

160 000 ménages habitent dans le territoire de Plaine Commune, soit une moyenne de 2,6 habitants par ménage, supérieure à celle de la MGP. La part des familles monoparentales avec enfants et des familles nombreuses (trois enfants et plus) est aussi plus élevée que la moyenne de la MGP. Les habitants sont plus jeunes avec 30 % de moins de 20 ans (MGP : 24 %) et 9,4 % de 65 ans et plus (MGP : 13 %).

Cependant, la population est globalement fragile. Il y a 2 fois plus de ménages dont le revenu est constitué pour plus de la moitié de prestations sociales que dans la MGP (22,7 % contre 10,3 %) et près d'1 ménage sur 6 (contre 1 ménage sur 15 pour la MGP) est allocataire du revenu de solidarité active socle.

Les actifs vivant dans le territoire travaillent souvent ailleurs, à Paris essentiellement. Une partie des actifs du sud du territoire viennent de Paris. Les déplacements domicile/travail sont un enjeu du territoire. Le revenu médian des ménages est de 14 900 €/an, de 30 % inférieur à celui des ménages de la MGP (21 900 €/an). La population active compte 66 % d'employés et d'ouvriers contre 39 % sur le territoire de la MGP. Malgré l'implantation de 2 universités (Paris Saint-Denis et Paris-Villetaneuse) regroupant 40 000 étudiants) la population diplômée de l'enseignement supérieur est 3 fois moins importante que sur l'ensemble du territoire de la MGP. Plus du quart de la population (26,5 %) n'est ni diplômée, ni scolarisée.

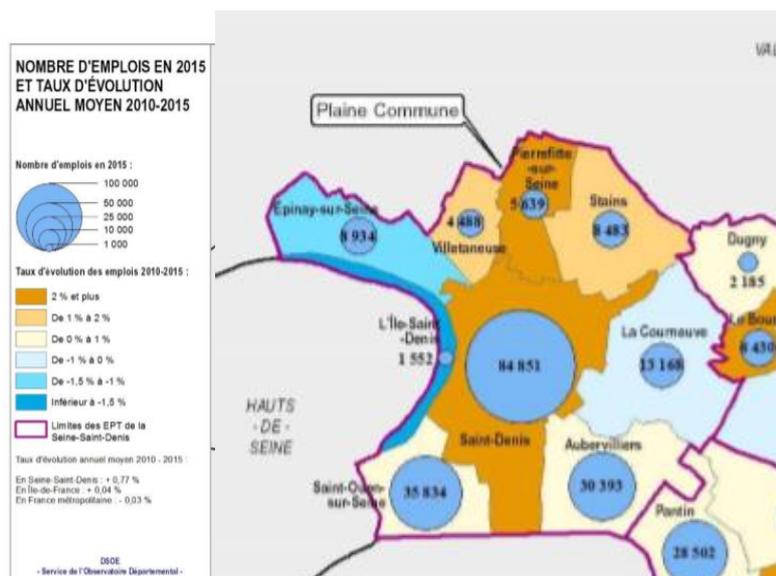
**Carte n° 6 : Profils socio-économiques des ménages de Plaine Commune**



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

La situation sociale des habitants contraste avec le dynamisme économique du territoire, notamment depuis la création du Stade de France et des opérations d'aménagement urbains qui l'ont accompagnée. Le nombre d'emplois sur le territoire est élevé et a fortement cru depuis une dizaine d'années du fait de la délocalisation d'entreprises de Paris vers Saint-Denis ou Saint-Ouen. Ces communes ont bénéficié du transfert de sièges sociaux d'entreprises nationales, auparavant implantées à Paris, notamment la SNCF, Générali Vie, Véolia Environnement, Vente Privée, SFR, Afnor. La région Île-de-France a choisi Saint-Ouen pour centraliser ses services administratifs (environ 2 000 emplois transférés de sites parisiens).

**Carte n° 7 : Évolution et nombre d'emplois sur le territoire de Plaine Commune (2010-2015)**



Source : « Portrait de territoire », conseil départemental de Seine-Saint-Denis, septembre 201

200 000 emplois sont répertoriés dont près de 170 000 emplois salariés dans le secteur privé. 82 % de ces emplois sont dans le secteur tertiaire. Cependant, la répartition spatiale des emplois est inégale car concentrée à 80 % à Saint Ouen, Aubervilliers et Saint-Denis, cette dernière profitant plus que les autres des créations d'emplois.

**2.1.3 Une forte différenciation du territoire non dénuée de risque pour sa cohésion**

Cette répartition des activités n'est pas neutre pour Plaine Commune. Son territoire sera soumis de manière croissante à de fortes évolutions sociologiques, notamment dans les trois communes proches de Paris où s'observe une importante migration de ménages parisiens<sup>22</sup>. La partie sud (Saint-Denis, Saint-Ouen, Aubervilliers) bénéficie d'une dynamique économique et sociale plus importante que le nord. Ainsi, « dans la partie Nord du territoire, les activités économiques représentent seulement 10 % des surfaces, contre près de 40 % dans la partie située au Sud de l'A86 »<sup>23</sup>.

Ces caractéristiques ont amené Plaine Commune à s'inscrire dans un développement « passant d'une logique de rattrapage Sud-Nord à une logique de complémentarité entre les différents secteurs du territoire »<sup>24</sup>. Le nord du territoire devra toutefois « trouver ses propres formes de développement » qui devront être « complémentaires et non concurrentes »<sup>25</sup>. L'établissement de ce modèle de développement n'est pas clairement étayé et constitue encore à ce stade une incertitude.

Dans le cadre du Grand Paris Express, le territoire de Plaine Commune sera desservi par de nouvelles gares du RER et du métro. Le secteur de Saint-Denis, Saint-Ouen et Aubervilliers sera le mieux desservi. Déjà, ces communes du sud de Plaine Commune bénéficient davantage de la dynamique économique et sociale que celles du nord. Le maillage des routes et des transports collectifs au nord du territoire est moins serré. Le prolongement futur de la ligne 12 permettant de faciliter la liaison avec Paris au-delà d'Aubervilliers n'est pas décidé.

<sup>22</sup> Projet d'aménagement et de développement durable p.9.  
<sup>23</sup> Projet de territoire, rapport de présentation, enjeux et diagnostic, p.253.  
<sup>24</sup> Projet d'aménagement et de développement durable p.36.  
<sup>25</sup> Projet d'aménagement et de développement durable p.39.

De même, si la ligne T11 ouverte le 1<sup>er</sup> juillet 2017 permet de faciliter la mobilité au sein de la première couronne, son prolongement à l'est et à l'ouest est encore incertain.

Ainsi, les évolutions différenciées, qui sont en cours, de l'emploi, de l'habitat et des dessertes en transport peuvent remettre en cause l'homogénéité initiale du territoire. Elles sont identifiées dans le PLUi<sup>26</sup> de Plaine Commune. Le territoire pourrait connaître un développement à deux vitesses et un fossé pourrait se creuser entre les communes du sud et les autres. Selon l'EPT, certains projets de transports tels que le Grand Paris express, le prolongement du T8 et la réalisation d'un transport en commun en site propre entre La Courneuve, Saint-Denis, Stains et Garges-lès-Gonesse contribueront à réduire ce risque. Néanmoins, le Grand Paris express et le prolongement du T8 ne seront pas opérationnels à court terme. La date prévisionnelle est en 2030 et le financement de ces projets est encore incertain. En outre, la réalisation d'un transport en commun en site propre entre La Courneuve, Saint-Denis, Stains et Garges-lès-Gonesse est un projet qui n'a pas fait l'objet d'une décision formelle ni de date prévisionnelle.

## **2.2 L'adoption du PLUi, possible vecteur de la cohérence territoriale ?**

Le 25 février 2020, le conseil territorial de Plaine Commune a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Un seul autre EPT, Est Ensemble, est dans ce cas, aussi en Seine-Saint-Denis et issu d'une communauté d'agglomération sur un périmètre inchangé.

### **2.2.1 Une réalisation à mettre à l'actif de l'EPT**

La compétence « urbanisme » est exercée de plein droit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 par les EPT. Plaine Commune s'en est saisi rapidement après sa création. Déjà, la communauté d'agglomération avait adopté un plan local de déplacement (décembre 2016) et un programme local de l'habitat (septembre 2016).

La prescription du PLUi est intervenue le 17 octobre 2017. La procédure d'adoption, d'une durée de moins de trois ans, a été relativement rapide pour un document de cette nature. Elle a surtout permis à Plaine Commune d'aller plus vite que la MGP.

La loi a chargé la MGP de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT). Selon le code de l'urbanisme, les PLUi doivent être compatibles avec le SCoT. La MGP n'a toujours pas adopté son SCoT malgré une prescription initiée également début 2017. Seul le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT a été débattu en novembre 2018. Ce document est la première brique du SCoT qui, depuis, n'a cependant fait l'objet d'aucune délibération complémentaire.

De ce fait, Plaine Commune a pu décider des orientations d'aménagement sur son territoire sans avoir à les rendre compatibles avec le SCoT métropolitain.

---

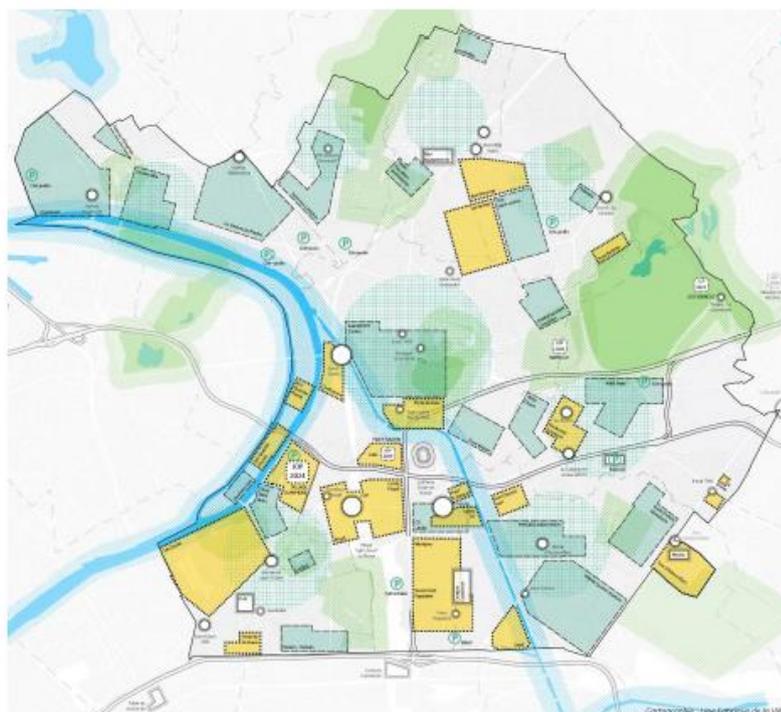
<sup>26</sup> Voir le PADD, p. 9 et p. 36 ; délibération de Plaine Commune du 25 février 2020 : « *Le territoire de Plaine Commune est, et sera plus encore demain, soumis à de fortes évolutions sociologiques, notamment dans les trois communes proches de Paris où s'observe une importante migration de ménages parisiens.* » ; « *Le PADD a pour ambition de concrétiser une nouvelle étape du développement du territoire, [...] à travers plusieurs orientations complémentaires [...] : le passage d'une logique de rattrapage Sud Nord à une logique de complémentarité entre les différents secteurs du territoire. Il s'agit de changer le regard sur le territoire dans sa globalité. Le Nord de Plaine Commune doit être révélé, au vu de ses richesses - notamment écologiques - essentielles pour l'avenir du territoire et de la métropole, et doit trouver ses propres formes de développement* »

## 2.2.2 Un projet de territoire porteur d'incertitudes

Un contrat de développement territorial intitulé « Territoire de la culture et de la création » a été adopté en 2014 et couvre la période 2014 à 2030. Il a une visée prospective sur une quinzaine d'années. Le projet du territoire de Plaine Commune se dégage du PADD qui est une pièce obligatoire du PLUi. Une carte, à la fin du PADD, résume la vision commune portée par les élus. L'aménagement et les nouveaux équipements se situent au sud du territoire, la rénovation des espaces urbains existants au nord, vers les communes les moins peuplées. La logique de rattrapage entre le nord et le sud risque de perdurer et de maintenir le fondement de la coopération intercommunale.

### Carte n° 8 : Évolution et spécialisation des espaces au sein de Plaine Commune

Carte n°6 : Un territoire dynamique et protecteur : réussir les grands projets, maîtriser les mutations dans le diffus



#### REUSSIR LES GRANDS PROJETS

- Garantir la cohérence et la qualité des projets d'aménagement.
- Renover les quartiers prioritaires pour améliorer la qualité de vie des habitants.
- Assurer la qualité de l'héritage des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.
- Veiller à la bonne insertion urbaine des gares et des grands équipements projetés.
- S'appuyer sur la trame verte et bleue comme élément fédérateur du territoire.

#### PRÉSERVER LA MOSAÏQUE URBAINE, MIEUX MAÎTRISER LES MUTATIONS DANS LE DIFFUS

- Adapter les densifications aux caractéristiques de chaque tissu urbain.
- Régénérer les tissus anciens et de centres-villes.
- Préserver et mettre en valeur les atouts patrimoniaux et architecturaux.

Source : plan local d'urbanisme intercommunal de Plaine Commune, février 2020

## 2.3 Une gouvernance relativement intégrée

### 2.3.1 Le fonctionnement fluide des instances territoriales

En tant qu'EPT, Plaine commune possède trois instances de décision : le conseil territorial, le bureau et le président qui agissent par délégation du conseil. Le bureau et le président de Plaine Commune ont reçu de larges délégations du conseil tant en 2016 qu'en 2020. Déterminées par l'article L. 5211-10 du CGCT, celles-ci permettent notamment au bureau d'intervenir dans le domaine des marchés publics au-delà des seuils européens pour les marchés de fournitures et de services, de conclure des conventions de mandat à des montants élevés et des contrats et conventions (en dehors de ceux soumis au code de la commande publique et aux concessions d'aménagement).

Le bureau se réunit à une fréquence très régulière et soutenue, soit deux fois par mois. Le conseil est réuni tous les mois. Grâce à cette régularité des réunions, les ordres du jour de ces deux instances peuvent être relativement courts. Ils s'adaptent aisément à la vie de l'établissement public. Les décisions sont régulièrement prises à l'unanimité. Du fait des larges délégations, le conseil territorial de Plaine Commune prend moins de délibérations que ceux des autres EPT. Il intervient dans des matières plus limitées : le vote du budget, des engagements relatifs à l'aménagement ou à la politique de la ville, les ressources humaines.

Cette large délégation peut présenter des limites dans la publicité des débats, parfois importants, qui se tiennent en bureau, qui n'est pas ouvert au public.

### 2.3.2 Une gouvernance qui dépasse les intérêts communaux

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le nombre de conseillers territoriaux de Plaine Commune est plus important que, précédemment, celui de ses conseillers communautaires. Le poids relatif des communes au sein de l'instance délibérante a aussi évolué dans la mesure où une communauté d'agglomération peut plus librement qu'un EPT, en application du CGCT, déterminer le nombre et la répartition de ses conseillers. De plus, un régime transitoire s'est appliqué entre la création de l'EPT en 2016 et le renouvellement des conseils municipaux et donc du conseil territorial en 2020.

**Tableau n° 6 : Nombre et répartition des conseillers territoriaux de Plaine Commune (2015-2020)**

Commune	Conseillers communautaires	Conseillers territoriaux (2016)	Conseillers territoriaux (2020)
Aubervilliers	12	15	16
Épinay-sur-Seine	9	11	10
La Courneuve	7	8	8
L'Île-Saint-Denis	3	1	1
Pierrefitte-sur-Seine	6	5	5
Saint-Denis	16	22	21
Saint-Ouen	8	9	10
Stains	7	7	7
Villetaneuse	4	2	2
<b>TOTAL conseillers</b>	<b>72</b>	<b>80</b>	<b>80</b>
Vice-présidents	15	16	16
Maires vice-présidents	9	9	3
Maires conseillers au bureau	0	0	3
<b>TOTAL Bureau (yc président)</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>32</b>

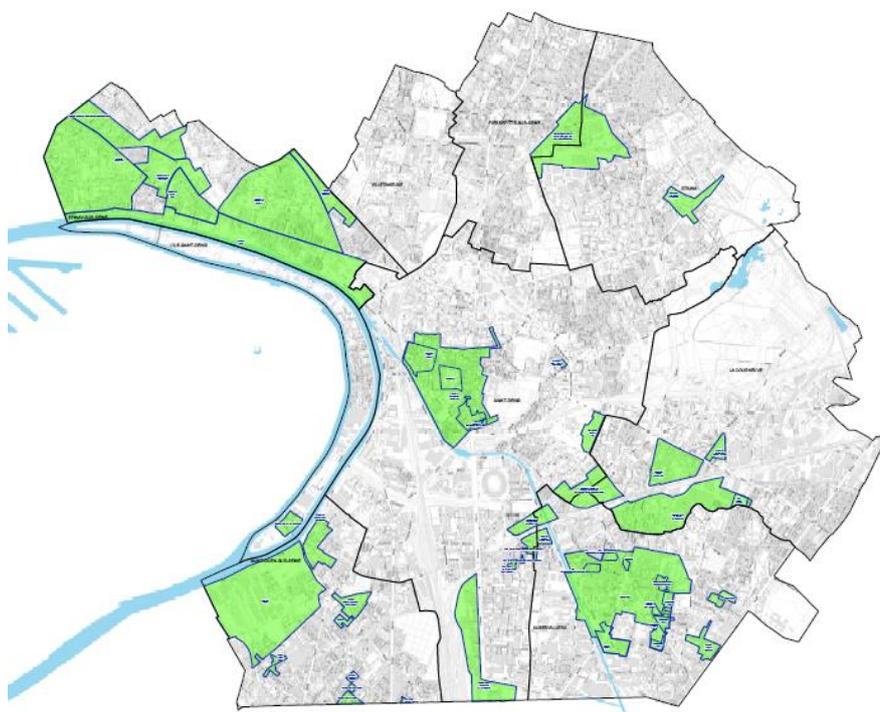
Source : conseil communautaire 10 avril 2014, conseils territoriaux 19 janvier 2016 et 18 juillet 2020

En 2020, la gouvernance de l'EPT se détache sensiblement des maires. Les statuts de la communauté d'agglomération, inchangés depuis 2006, précisait que les maires étaient d'office vice-présidents de Plaine Commune et donc membres du bureau. Désormais, seulement trois maires sont vice-présidents. Les maires représentent un cinquième des voix au bureau territorial. Le maire de L'Île-Saint-Denis ne siège même pas au conseil territorial depuis 2020. Ainsi, Plaine Commune a gagné en autonomie par rapport aux maires de ses communes membres.

Jusqu'en 2020, le bureau constituait une forme de « conférence des maires », dotée d'un pouvoir décisionnel. Du fait de la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-11-3 du CGCT, en dehors du bureau territorial, une « conférence des maires », à caractère simplement consultatif, doit être mise en place. Plaine Commune a souhaité, dans son règlement intérieur adopté le 15 décembre 2020, instituer une « conférence de l'exécutif », qui associe les membres du bureau et les maires. Les présidents de groupe sont également invités à cette instance. Il ne s'agit pas d'une instance délibérative mais de partage et de validation politique. Elle n'a pas vocation à valider l'ensemble des délibérations avant leur passage au conseil. Elle a vocation à concilier les logiques communales et territoriales portées par les vice-présidents et les conseillers délégués.

La réalité de la gouvernance de Plaine Commune montre que le principe de « coopérative des villes », inscrit régulièrement dans les chartes de gouvernance de l'établissement<sup>27</sup>, relève en fait d'un simple affichage. Plaine Commune a réussi à dépasser cette notion pour aller vers une forme de « supra-communalité » qui dépasse les seuls intérêts des communes. Ainsi, en matière d'aménagement, le PLUi adopté en 2020 consolide cette logique à travers la définition des « zones d'aménagement futures » qui dépassent le périmètre des communes.

#### **Carte n° 9 : Zones d'aménagement futures réservées au PLUi de Plaine Commune**



Source : annexes au plan local d'urbanisme intercommunal, février 2020

<sup>27</sup> « Chartes de gouvernance » de 2002, du 23 septembre 2014 et du 15 décembre 2020.

## **2.4 L'absence de rationalisation du parc de logements sociaux**

### **2.4.1 Le non rattachement de l'office public de l'habitat (OPH) de Saint-Ouen**

La commune de Saint-Ouen disposait d'un OPH mais elle a procédé à une opération de vente de son patrimoine à une société d'économie mixte (SEM) compétente en matière de logement et d'aménagement, la Semiso<sup>28</sup>, qu'elle contrôle. Cette opération complexe, réalisée courant 2016, a eu pour but de conserver un outil de la politique du logement à l'échelle communale. Elle est analysée dans le rapport de la chambre sur la Semiso publié en septembre 2020<sup>29</sup>. L'EPT n'a donc pas eu à se prononcer sur le rattachement d'un OPH sur Saint-Ouen.

### **2.4.2 La situation irrégulière du rattachement de deux OPH à Plaine commune**

En 2005, à l'initiative des communes de Plaine Commune, 5 bailleurs communaux ont été fusionnés pour créer Plaine Commune Habitat, rattaché à la communauté d'agglomération. Cet OPH gère plus de 18 000 logements dans toutes les communes du territoire à l'exception de Saint-Ouen. Il est toutefois encore fragile financièrement malgré le soutien financier apporté jusqu'en 2014 par la Caisse de gestion du logement locatif social en contrepartie de l'amélioration de la gestion des impayés et de la rationalisation de l'occupation du patrimoine.

Seul l'OPH d'Aubervilliers restait rattaché à une commune sur le territoire de Plaine Commune. Par délibération du 25 avril 2017, il a été rattaché, dans les délais, à l'EPT Plaine Commune. Cet OPH est fragile financièrement. Il gère 8 000 logements environ.

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN »), entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2021, prévoit que les organismes de logement locatif social n'atteignant pas la taille de 12 000 logements devaient procéder avant cette date à un regroupement selon trois modalités possibles : la dissolution pour vente à un bailleur plus important, la dissolution pour fusion avec d'autres offices publics d'habitations à loyer modéré, la conservation de leur autonomie en créant une société anonyme de coordination (SAC)<sup>30</sup> avec d'autres sociétés d'économie mixtes.

Or, l'OPH d'Aubervilliers, n'a opéré aucun regroupement le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### **2.4.3 Le recours à la modalité de regroupement la moins ambitieuse : l'intégration de l'OPH d'Aubervilliers dans une SAC**

L'OPH d'Aubervilliers effectue les démarches de rapprochement avec la SAC départementale « Groupe habitat en Seine-Saint-Denis » dont l'objet social est de définir un plan stratégique pour les OPH qui sont ses membres et d'en assurer le contrôle de gestion.

Le dispositif envisagé n'améliore pas la gestion des logements sociaux notamment leur attribution. En effet, comme l'indique ses statuts, cette SAC n'intervient pas dans la politique d'attribution des logements de ses membres. En outre, au sein d'une SAC, chaque membre conserve son autonomie financière. Il n'existe pas de solidarité financière entre eux.

Enfin, le choix de l'adhésion à une SAC, plutôt que du rapprochement avec d'autres OPH, maintient plusieurs OPH sur le territoire de Plaine commune.

---

<sup>28</sup> Semiso : Société anonyme d'économie mixte de construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen.

<sup>29</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/societe-anonyme-deconomie-mixte-de-construction-et-de-renovation-de-la-ville-de-saint>.

<sup>30</sup> Une [société anonyme de coordination](#) est un nouvel outil juridique créé par la loi ELAN, qui implique une gouvernance commune de ses membres, mais aucune solidarité financière.

#### **2.4.4 Les garanties d'emprunt des OPH encore partagées entre l'EPT et les communes**

Seuls les nouveaux emprunts réalisés par ces OPH peuvent être garantis par l'EPT. Cette garantie peut être partagée avec les communes. De plus, l'EPT ne reprend pas les garanties déjà apportées par la commune d'Aubervilliers. Ces solutions sont ouvertes par l'article L. 2252-5 du CGCT, qui dispose que « *Nonobstant le transfert, volontaire ou de plein droit, de tout ou partie de ses compétences en matière de politique du logement ou d'habitat à un établissement public de coopération intercommunale, la commune conserve la possibilité d'accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux visées à l'article L. 2252-2 et d'apporter à ces opérations des subventions ou des aides foncières* ». L'appui aux offices d'habitation à loyer modéré en protocole de consolidation avec la Caisse de gestion du logement locatif social n'est pas non plus obligatoire mais constitue un effet de levier apprécié.

La situation de Plaine Commune en matière de logement est cohérente à l'exception de Saint-Ouen. Plaine Commune conduit et finance une politique de renouvellement urbain dans le cadre de conventions avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Il pilote les principaux bailleurs sociaux du territoire (27 000 logements) qui sont présents dans les projets d'aménagement en construisant ou acquérant de nouveaux logements.

#### **2.5 Parachever l'exercice de la compétence « aménagement » de l'EPT**

Les opérations d'aménagement engagées sur le territoire, reprises et encadrées dans le PLUi, font l'objet d'un partage entre l'État, la MGP et l'EPT. L'État est compétent en ce qui concerne la Zac du fort d'Aubervilliers et la Zac du « village olympique » sur les communes de Saint-Ouen et Saint-Denis.

La MGP a défini une ligne de partage le 8 décembre 2017 par délibération du conseil métropolitain portant définition de l'intérêt métropolitain en matière d'aménagement, conformément à la loi NOTRÉ. Cette délibération permet de définir les opérations relevant de la MGP et de l'EPT. Seulement deux Zac relèvent de la MGP : la Zac des Docks à Saint-Ouen transférée par la commune et la Zac Plaine Saulnier à Saint-Denis relevant de la MGP dès sa création, qui comprend un centre olympique aquatique et a été déclarée d'intérêt métropolitain malgré sa faible surface (12 ha).

L'ensemble des opérations d'aménagement qui n'ont pas été déclarées d'intérêt métropolitain relèvent de droit de la compétence de l'EPT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>31</sup>. Au total, celui-ci est compétent en 2021 sur 45 opérations (annexe n° 5).

Le PLUi montre toute son utilité pour permettre la coexistence de projets ayant des donneurs d'ordre multiples. Il permet d'éviter la concurrence entre les communes.

---

<sup>31</sup> L'article L. 5219-5 du CGCT indique : « IV.- L'établissement public territorial exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences prévues au II de l'article L. 5219-1 (définition, de création et de réalisation d'opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme) du présent code, soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles.

## **2.5.1 Le transfert étonnamment inachevé des opérations devenues « territoriales »**

### **2.5.1.1 L'absence de conventions fixant les modalités financières et patrimoniales du transfert de certaines opérations**

Les opérations demeurées communales jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018 sont automatiquement devenues territoriales. Depuis cette date, seul l'EPT est compétent pour adopter tous les actes relatifs à ces opérations, notamment le vote des délibérations portant sur les comptes rendus d'activité des concessions (CRACL), les avenants au traité et aux conventions annexes et la gestion des contentieux. L'ensemble des moyens humains nécessaires à l'exercice de la compétence doivent être transférés. Les conditions financières et patrimoniales du transfert de ces opérations devaient être réglées dans une convention adoptée à la majorité qualifiée par l'EPT et les communes membres au plus tard deux ans après la délibération définissant l'intérêt métropolitain, soit avant le 31 décembre 2019.

Une note-circulaire du 19 janvier 2019 de la préfecture de Seine-Saint-Denis indique que le coût du transfert d'une opération d'aménagement est à intégrer dans le montant du FCCT déterminé par la CLECT, déduction faite, le cas échéant, des recettes générées par l'opération.

Un rapport présenté le 4 juillet 2018 au bureau de Plaine Commune exposait les modalités de transfert envisagées, notamment la gouvernance dans la période dite transitoire, qui sépare la prise de compétence (1<sup>er</sup> janvier 2018) de la signature de la convention de transfert définissant les conditions matérielles et patrimoniales. Il précise que, « conformément au principe de la coopérative de villes, acté dans la charte de gouvernance de Plaine Commune adoptée en 2014, aucune décision concernant une opération d'aménagement ne pourra être prise au niveau du Territoire sans l'accord préalable du maire concerné. Ainsi, le transfert de la compétence aménagement ne se traduira en aucun cas par un dessaisissement de la ville sur le fond des opérations d'aménagement ».

Le transfert des conventions de concession a été réalisé rapidement par le conseil territorial. Les CRACL sont présentés régulièrement au conseil territorial et sans retard.

Toutefois, certains transferts connaissent des difficultés. Lors d'une réunion du 4 juillet 2018, le bureau territorial a fixé un cadre relatif au transfert des six opérations restées communales depuis 2016 et toutes proches de leur clôture (entre 2018 et 2022). Depuis, deux Zac communales achevées ont été clôturées par Plaine commune (Zac Ouvrard-Villard-Guilux à Saint-Ouen-sur-Seine Zac Émile Dubois-Maladrerie à Aubervilliers).

Les quatre autres (cf. annexe n° 6), situées à Saint-Ouen-sur-Seine, n'avaient pas été déclarées d'intérêt communautaire à l'adhésion de Saint-Ouen à Plaine Commune en 2013.

Sur ces quatre opérations audoniennes, trois avaient été confiées à la SEM communale, la Semiso, et une à Sequano aménagement. Certaines opérations semblent avoir été tributaires de la volonté de la commune mais aussi des évolutions des programmes publics. Sur la Zac « Hugo Péri », le campus hospitalo-universitaire du Grand Paris Nord a été acté en 2018 par l'État. Ce projet hospitalier, toujours localisé sur Saint-Ouen-sur-Seine, a été transféré de la Zac des Docks relevant de la MGP.

En outre, si l'EPT Plaine Commune a repris les engagements contractuels avec les aménageurs, il n'a parfois pas sécurisé les engagements publics figurant dans ces concessions. En effet, aucune convention fixant les modalités financières et patrimoniales du transfert n'a été signée avec les communes d'Aubervilliers et Saint-Ouen au 31 décembre 2019, date limite fixée par la loi pour la signature de ces engagements. Ces conventions, adoptées dans d'autres EPT, doivent fixer notamment la participation de la commune à des équipements publics ainsi que la répartition des soldes de clôture des opérations d'aménagement entre la commune et l'EPT.

L'EPT s'était pourtant assuré en 2018 le concours d'un cabinet extérieur pour évaluer les risques financiers liés à ces transferts (FCL). Le délai entre l'adoption des avenants de transfert et la conclusion des conventions fixant les modalités financières et patrimoniales du transfert est porteuse de risque financier pour l'EPT et, par conséquent, pour l'ensemble des communes. Plaine Commune est exposée potentiellement à un risque financier sur les clôtures de la Zac de porte de Saint-Ouen et de la Zac de Jules Vallès.

Cette situation retarde également l'approbation des comptes rendus d'activité des opérations concernées et met en irrégularité l'EPT en termes d'information des élus. Un rapport d'étape avait pourtant été présenté au bureau territorial le 11 décembre 2019, qui proposait d'adopter les avenants de transfert. Pour autant, à la lecture du compte-rendu du bureau publié par l'EPT, aucune décision n'a été formellement adoptée. La date du 31 décembre 2019, fixée par la loi étant dépassée, une convention de transfert des conditions financières et patrimoniales avec une commune présenterait un risque d'irrégularité.

Plaine Commune précise que les conventions disposent que les communes financent les équipements publics qui relèvent de leurs compétences. Selon lui, ces équipements n'entrent généralement pas dans le bilan financier de l'opération de Zac.

De manière générale, les informations relatives aux aspects financiers ne sont pas suffisamment étayées dans les avenants.

### 2.5.1.2 Des opérations terminées mais non clôturées

Certaines Zac sont arrivées à échéance mais Plaine Commune n'a pas procédé à leur clôture par délibération. Ainsi, 13 opérations anciennement communales ont été identifiées comme devant être closes. Plaine Commune est conscient de cette difficulté et s'est engagé à réunir les documents nécessaires aux actes de clôture. Il conviendra d'en apporter la confirmation dans la réponse au présent rapport provisoire.

**Tableau n° 7 : Opérations d'aménagement terminées à clôturer par Plaine Commune**

Nom de l'opération	Ville
Zac de la Cerisaie	Stains
Zac du Bois Moussay	Stains
ZAC Saint-Léger	Stains
Zac de la Prairie de Romaincourt	Stains
Convention de concessions d'actions d'aménagement	Aubervilliers
Zac Demars	Aubervilliers
Zac des Econdeaux	Épinay-sur-Seine
Zac des Blancs Chandins	Pierrefitte
Zac Cornillon Nord	Saint-Denis
Zac Cornillon Sud	Saint-Denis
Zac Place du RER	Saint-Ouen-sur-Seine
Zac Victor Hugo	Saint-Ouen-sur-Seine
Zac Rosier Curie	Saint-Ouen-sur-Seine

Source : CRC d'après documents Plaine Commune

De manière générale, le compte administratif ne retrace pas l'intégralité des engagements financiers pris dans le cadre des procédures de concessions d'aménagement. Cette vision consolidée est pourtant nécessaire au pilotage des opérations d'aménagement notamment pour apprécier le risque financier inhérent. Elle est d'autant plus importante que, dorénavant, Plaine Commune supporte les risques financiers de certaines opérations.

**Recommandation performance 2 : Renforcer le pilotage des opérations d'aménagement notamment en clôturant dans les meilleurs délais les opérations de Zac terminées.**

## 2.5.2 Le contrôle insuffisant de l'EPT sur l'un de ses principaux opérateurs d'aménagement

La communauté d'agglomération Plaine Commune disposait d'une compétence en matière d'aménagement de l'espace comportant « la création et la réalisation des Zac et autres opérations d'aménagement reconnues d'intérêt communautaire ».

**Tableau n° 8 : Opérations d'aménagement intercommunales à la création de l'EPT**

Société	Nombre d'opérations (Zac)	Commentaire
SEM et SPL Plaine Commune développement	18	Sociétés contrôlées majoritairement par Plaine Commune
Sequano	5	
Sorega	3	
Quartus	1	
Grand Paris Aménagement	1	Projet universitaire et urbain de Villeteuse

Source : Plaine Commune

Une grande partie des délégations relatives aux opérations d'aménagement ont été attribuées à des sociétés contrôlées majoritairement par Plaine Commune, la SEM Plaine Commune Développement et, plus récemment, la société publique locale (SPL) Plaine Commune Développement. Ces deux sociétés de droit privé présentent la singularité d'avoir le même président et les mêmes équipes administratives. La SPL a été créée notamment pour prendre le relai de la SEM. Elle réalise des prestations dites *in house* au sens du droit communautaire. Il en résulte que les règles de mise en concurrence pour les concessions d'aménagement sont légalement réduites lorsque l'EPT recourt à la SPL. Ainsi, les concessions d'aménagement de l'EPT auprès de la SPL ne nécessitent pas une procédure de mise en concurrence.

Le capital de la SPL est détenu à 50 % par huit communes membres de Plaine Commune, à 45 % par l'EPT Plaine Commune et 5 % par la MGP. La société a pour objet social la réalisation d'opérations d'aménagement et la « construction d'équipements publics ». Cette dernière mention permet aux communes de rester au capital de la SPL. Toutefois, Plaine Commune n'est pas majoritaire au capital alors qu'il dispose de la compétence aménagement, prédominante dans les missions de la SPL. Il devrait disposer de la majorité du capital. Un délai pratique peut être nécessaire pour négocier et fixer le prix du transfert des actions concernées, dont le quantum précis reste à définir.

Dans le cadre spécifique de la métropole parisienne, le titulaire définitif de la compétence d'aménagement et, par conséquent, le propriétaire définitif des actions de la SPL était encore inconnu le 1<sup>er</sup> janvier 2017 : en effet, si les EPT étaient compétents dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 à titre temporaire, la MGP devait encore se prononcer sur la reconnaissance de l'intérêt métropolitain des opérations d'aménagement de son territoire par délibération de son conseil à la majorité des deux tiers au plus tard fin 2017<sup>32</sup>. Il s'agissait pour la MGP de décider quelles opérations seraient pilotées par elle, les autres continuant de relever des EPT. Depuis sa délibération du 8 décembre 2017, il est établi qu'hormis la Zac des Docks à Saint Ouen et la Zac Plaine Saulnier, toutes les opérations d'aménagement relèvent de l'EPT (ce partage pourra évoluer à l'avenir).

Il était admissible que Plaine Commune attende jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour prendre une part majoritaire au capital de la SPL afin d'éviter la complexité administrative d'un éventuel second transfert à la MGP. Cette tolérance n'a plus de raison d'être depuis 2018. Conformément aux articles L. 1531-1 et L. 1521-1 du CGCT et au fait que l'actionariat de la SPL doit être cohérent avec le partage des compétences organisé par la loi<sup>33</sup>, la participation de l'EPT dans le capital de la SPL doit devenir majoritaire.

<sup>32</sup> Il de l'article L. 5219-1 du CGCT.

<sup>33</sup> Référé de la Cour des comptes du 15 juin 2017, insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales.

Plaine Commune a indiqué à la chambre s'être engagé à proposer une augmentation du capital de la SPL afin d'une part de faire entrer la commune de Saint-Ouen dans l'actionnariat mais également de proposer que l'EPT redevienne l'actionnaire majoritaire.

**Recommandation régularité 1 : Augmenter la participation de Plaine Commune dans le capital de la SPL Plaine Commune Développement pour le porter au minimum à la majorité.**

### **3 UNE ADMINISTRATION STRUCTURÉE**

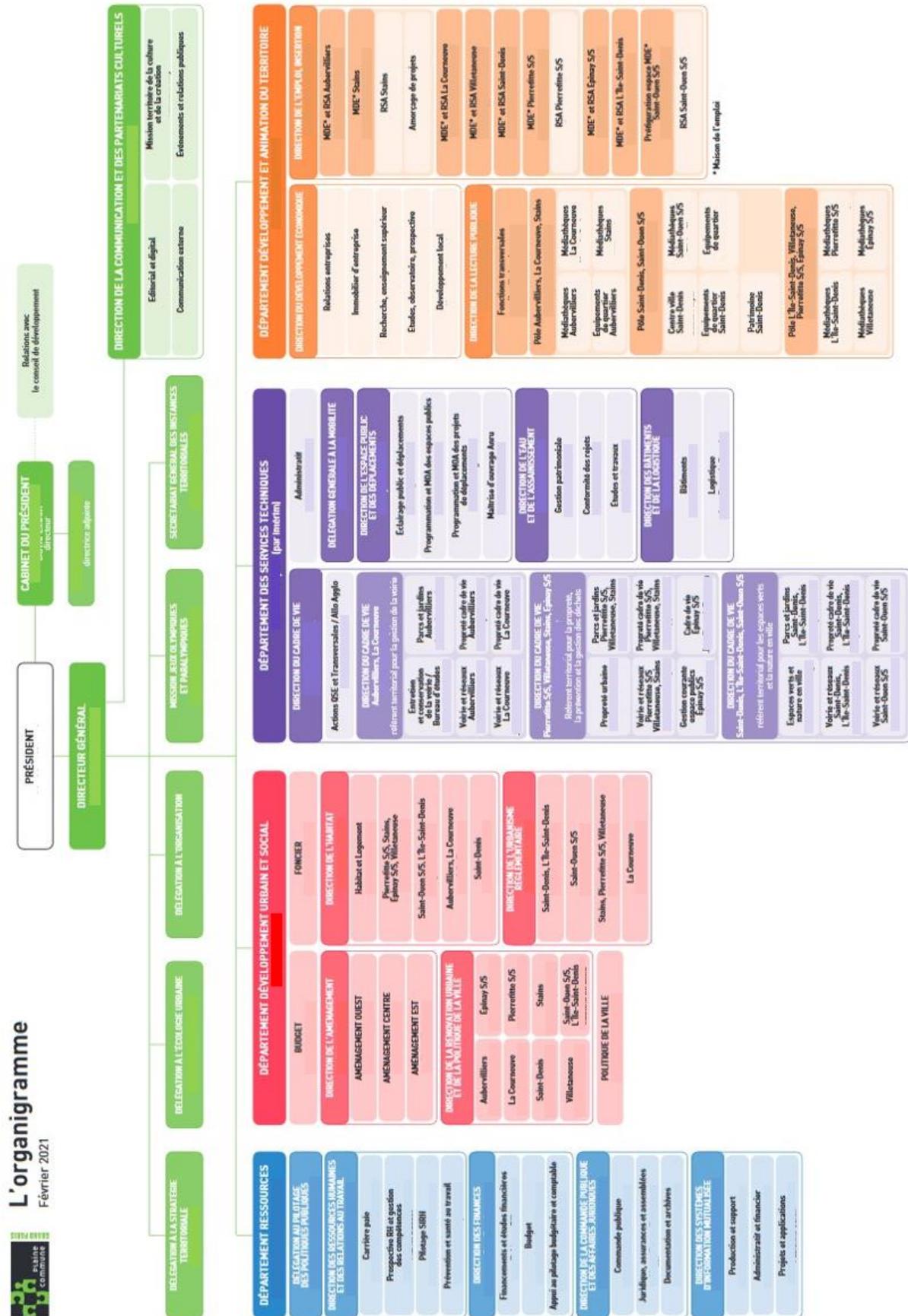
#### **3.1 Une organisation administrative classique avec une légère baisse des effectifs**

L'organisation administrative de l'EPT Plaine commune se situe dans la continuité de celle de la communauté d'agglomération. L'organigramme est classique pour une administration de cette nature avec des directions générales adjointes par grand type de compétences. Cette organisation présente toutefois trois particularités :

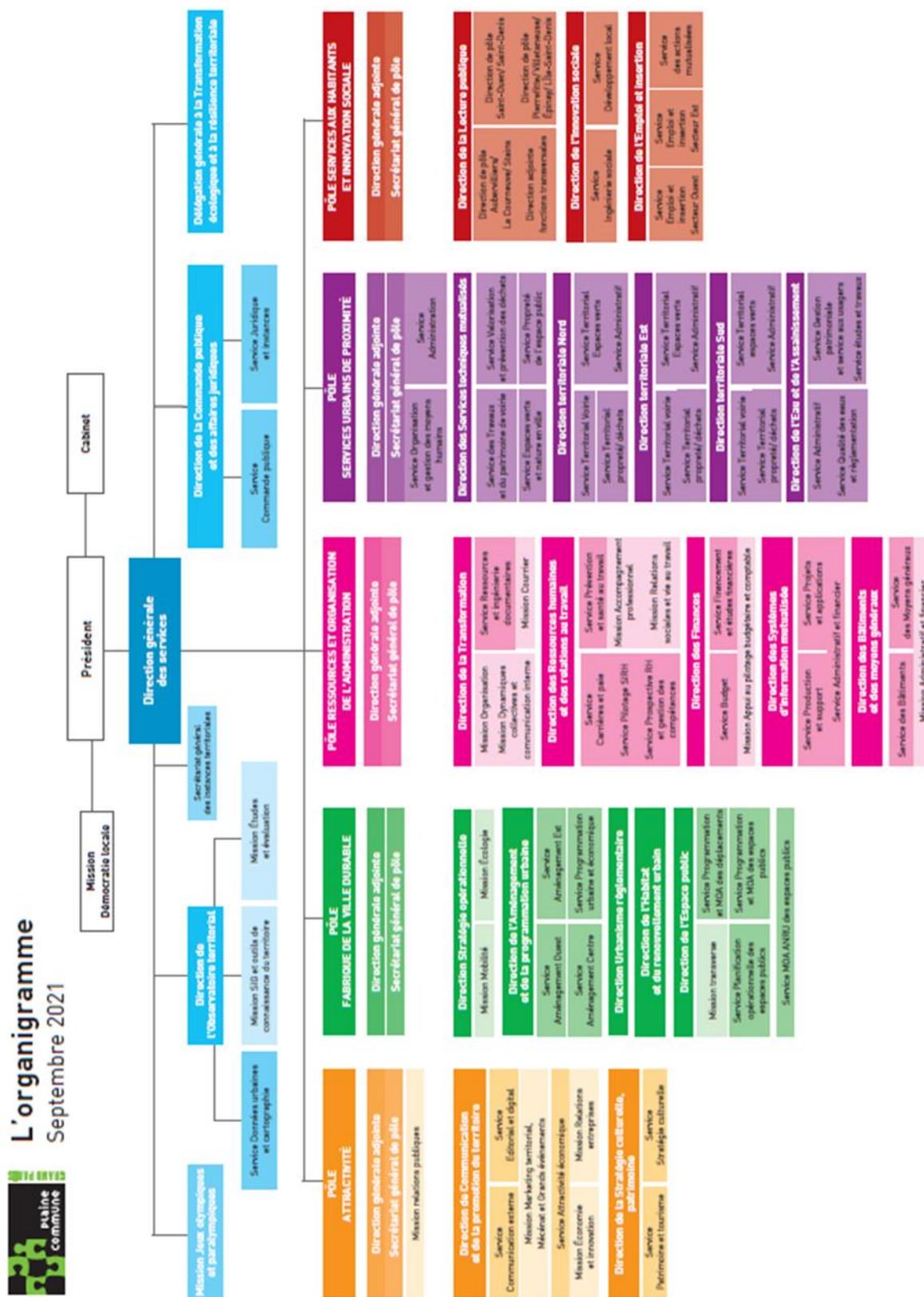
- le rattachement de nombreuses missions transversales à la direction générale des services, dont une mission relative aux « Jeux Olympiques 2024 » (voir encart ci-dessous) ;
- la définition de bassins « *supra-communaux* » pour deux départements : le développement urbain et social et les services techniques ;
- le maintien d'une affectation communale des agents de l'EPT pour la lecture publique et l'emploi-insertion

Le changement de présidence, intervenu en juillet 2020, a modifié l'organigramme à la marge mais de manière symbolique. Ainsi, l'organigramme de septembre 2021, montre que le service des assemblées, au sein du service juridique, reste positionné au niveau de la direction de la commande publique et des affaires juridiques ; de plus, la direction de la commande publique a été directement rattachée au directeur général des services, pour son rôle stratégique et transversal selon l'EPT. La création d'un secrétariat général des instances territoriales, en lien direct avec la direction générale, témoigne d'une volonté de contrôler les ordres du jour et les délibérations. D'après l'EPT, ce secrétariat permet l'interface entre les services et les élus de l'exécutif ». Le cabinet du président comporte un directeur et un directeur adjoint. Le service « courrier » ne relève plus de la direction de la communication.

**Schéma n° 1 : Organigramme des services de Plaine Commune**



Source : EPT Plaine Commune, février 2021



Source : EPT Plaine commune, septembre 2021

La communauté d'agglomération Plaine Commune était de longue date relativement intégrée. Le passage à l'EPT au 1<sup>er</sup> janvier 2016 n'a pas nécessité de nouveaux transferts de personnels, ceux-ci étant déjà réalisés, sauf le transfert de 0,5 équivalent temps plein (ETP) à la MGP dans le cadre de la déclaration d'intérêt métropolitain de la Zac des Docks. Les annexes des comptes administratifs montrent une légère diminution des effectifs pourvus.

**Tableau n° 9 : Évolution des effectifs**

	2016	2017	2018	2019	Évolution (en %)
Équivalent temps plein travaillé (ETPT) budgétaires	2 172,5	2 184,5	2 182,5	2 181,5	0,4
ETPT pourvus	2 141,9	2 152,3	2 114	2 118,6	- 1

Source : comptes administratifs

**Tableau n° 10 : Répartition des effectifs par filière**

Secteur	2016	2017	2018	2019	Évolution (en %)
Emplois fonctionnels	6	5	5	5	- 17
Administratif	566,6	579,7	554,1	549,9	- 3
Technique	1 305,3	1 295,7	1 282,6	1 274,7	- 2
Médico-social	6,3	6,3	6,5	5,0	- 21
Culturel	238,7	246,6	262,8	<b>275,5</b>	15
Animation	9,0	9,0	0,0	5,5	- 39
Emplois non cités	10,0	10,0	3,0	3,0	- 70
<i>sous-total</i>	2 135,9	2 147,3	2 109,0	2 113,6	- 1
<b>Total</b>	<b>2 141,9</b>	<b>2 152,3</b>	<b>2 114,0</b>	<b>2 118,6</b>	<b>- 1</b>
<i>dont non-titulaires</i>	282,3	278,7	256,4	319,7	13

Source : comptes administratifs

En 2018, l'augmentation des postes du secteur culturel (+ 36,8 ETP) a été compensée par la réduction dans les services techniques (- 30,6 ETP) et dans les services administratifs (- 16,7 ETP). Elle a sans doute été due à une revendication des organisations syndicales concernant les médiathèques. Afin de maîtriser la masse salariale, l'EPT a fait le choix de rationaliser ses services techniques et administratifs.

Malgré la légère baisse des effectifs pourvus (- 1 %), l'effectif des personnels non-titulaires a progressé en 2019.

**Encadré n° 1 : Le cas particulier de « missions » et délégations rattachées directement à la direction générale des services**

La direction générale des services dispose, sous son autorité directe, de trois délégations et d'une mission à vocation transversale. La délégation à l'organisation dispose d'un emploi vacant et non pourvu. La délégation à l'écologie urbaine dispose de six emplois pourvus. La délégation à la stratégie territoriale est la plus dotée avec 11 emplois pourvus. Le PLUi étant adopté ainsi que de nombreux schémas ou plans d'action territoriaux, un reformatage de cette délégation serait à envisager. Enfin, la mission « Jeux Olympiques et paralympiques », qui dispose de 3 emplois, est chargée de « consolider l'héritage des JO 2024 sur le territoire ». Selon les présidents successifs de l'EPT, cette mission a aussi un rôle de lobbying vis-à-vis des donneurs d'ordre liés aux travaux des JO pour développer l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et pour attribuer les marchés publics aux entreprises du territoire. Une mission « Jeux Olympiques » existe également dans l'organigramme de la MGP comme dans celui du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis (le poste vacant au 22 mars 2021).

### 3.2 L'évolution nécessaire du dispositif de mise à disposition des agents et services auprès des communes

Entre 1999 et 2013, la communauté d'agglomération Plaine Commune partageait ses effectifs avec ses communes membres. Cette organisation a été maintenue avec la création de l'EPT Plaine Commune qui a considéré que des services devaient lui être rattachés à titre principal au titre d'une compétence transférée mais qu'ils pouvaient continuer à agir pour les communes sur des activités marginales restées de leur compétence. À l'inverse, certains services fonctionnels communaux (parkings, garages municipaux, psychologue) peuvent être utiles à Plaine Commune. Des conventions de mises à disposition de services et des conventions de mises à disposition de locaux ont été conclues entre les communes et l'EPT.

Dans l'ensemble, seulement 5 % des effectifs de Plaine Commune sont croisés avec les communes. Mais certaines mutualisations et mises à disposition concernent des secteurs clés de son activité : l'urbanisme et les espaces publics.

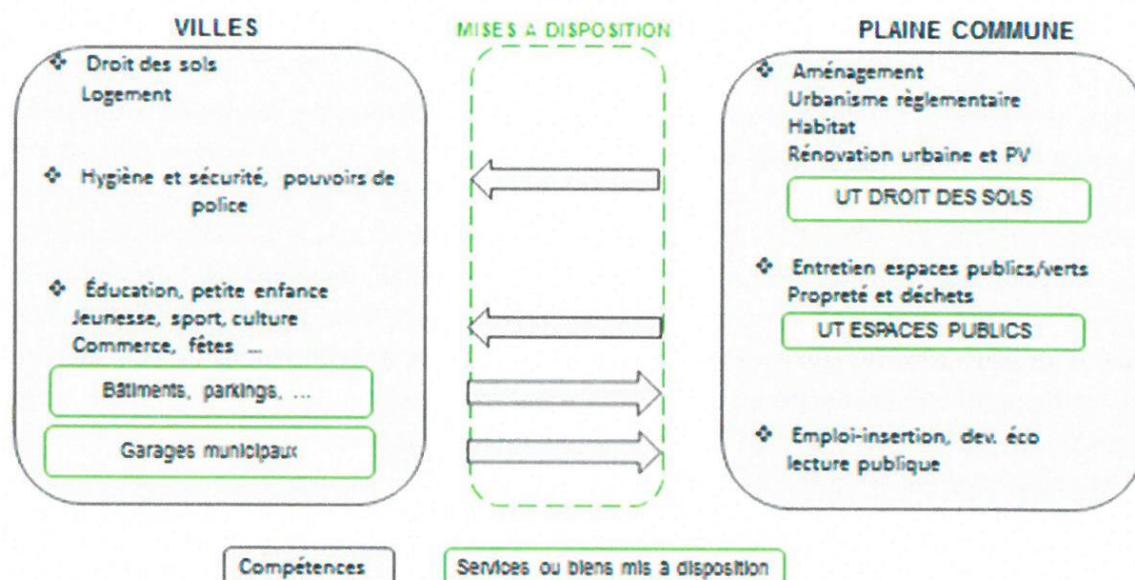
#### 3.2.1 Le cadre conventionnel des mises à disposition, bien établi mais à corriger

La communauté d'agglomération Plaine Commune a signé deux conventions par commune : l'une pour la mise à disposition d'agents et l'autre la mise à disposition de locaux.

À sa création, elle a reçu des compétences en matière d'espaces publics, d'aménagement, d'habitat et de développement économique. La totalité des agents des services des communes concernés ont été transférés à Plaine Commune en application de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Pourtant, ils ont été mis à disposition des communes pour continuer à y exercer des missions portant sur le droit des sols (autorisations d'urbanisme), les espaces publics (appui aux fêtes et cérémonies des communes), des missions ponctuelles de soutien au commerce de proximité (développement économique). À titre accessoire, des agents communaux sont mis à disposition auprès de l'EPT pour y exercer des missions.

Des services fonctionnels communaux sont utiles aux agents mis à disposition par l'EPT : les locaux pour les accueillir, les garages municipaux pour leurs véhicules et leur entretien.

**Schéma n° 2 : Le schéma des mises à dispositions croisées**



Source : DRH de Plaine Commune

Les équipes de l'EPT mises à disposition des communes se répartissent sur tout le territoire. Elles sont composées :

- des équipes « espaces publics » : transférées, à la création de la CA, dans leur intégralité à Plaine Commune ainsi que leur matériel mobile pour exercer les compétences communautaires mais aussi, parallèlement, l'entretien des espaces extérieurs des équipements des villes, l'appui aux fêtes et cérémonies et d'autres missions ponctuelles communales ;
- des équipes « droit des sols-foncier » : transférées, à l'époque de la CA, dans leur intégralité à Plaine Commune, sauf pour la commune d'Aubervilliers qui conserve les moyens dédiés à cette compétence ;
- des équipes « développement économique » (hors « commerce de proximité ») : transférées, à la création de la communauté d'agglomération Plaine Commune, dans leur intégralité, tout en continuant d'assurer ponctuellement, pour certaines communes, des missions relevant toujours de compétences communales.

Les équipes « espaces publics » et « droit des sols-foncier » sont le plus souvent hébergées dans des locaux communaux à la différence des équipes « développement économique » hébergées dans des locaux gérés par l'EPT. Les moyens matériels et services des bâtiments, parkings et des garages municipaux ont été maintenus dans les communes qui hébergent et entretiennent les véhicules des équipes transférées.

Au total, 63 agents de l'EPT Plaine Commune sont mis à disposition des communes, représentant 41 EPT. Ils se répartissent en 20 agents de catégories A, 20 de catégorie B et 23 de catégorie C. Parmi eux, 95 % interviennent dans le domaine du droit des sols ; 5 % dans le domaine économique et les espaces publics. La charge salariale est de 1,1 M€ par an pour les communes, Ce montant s'explique par le fait que seuls un agent de catégorie A et 10 agents de catégorie B sont mis à disposition pour la totalité de leur temps de travail. À l'inverse, un seul agent (un psychologue, pour 54 % de son temps de travail) est mis à disposition de l'EPT par une commune (Saint-Denis).

Les conventions apparaissent très détaillées, établissant avec précision les objectifs, la répartition des rôles de chaque partie, le périmètre, la liste des postes mis à disposition, le pilotage et le suivi, des états récapitulatifs complets.

Aux termes des conventions, la durée des mises à disposition des services (« pour une durée indéterminée ») n'est pas identique à celle des mises à disposition des locaux (« pour une durée de trois ans »). L'harmonisation des conventions sur la base d'une durée indéterminée devrait être envisagée. Les transferts de compétences n'ont pas vocation à être modifiés tous les trois ans.

Ensuite, les conventions prévoient la consolidation des sommes dues par l'EPT à chaque commune et des sommes dues par celle-ci à l'EPT. Le solde algébrique est intégré dans une part du FCCT (cf. *supra*). Ce dispositif a été mis en œuvre dans un but de simplification : depuis 2019, le nombre de conventions est passé de plus de 50 à 18. L'EPT s'est engagé à distinguer les remboursements des communes vers l'EPT et ceux de l'EPT vers les communes ».

Il est prévu que le montant du solde arrêté à la date de conclusion de la convention est « *actualisé tous les ans selon [...] le coefficient de revalorisation forfaitaire du FCCT* », constitué uniquement de la variation des revalorisations légales des bases locatives. Cette actualisation est donc déconnectée du coût du personnel. Régulière en droit, elle est plus avantageuse pour les communes que pour l'EPT.

### 3.2.2 Un service commun à développer : la direction des systèmes d'information

Les conventions de « services communs » ont été introduites en 2015 par l'article L. 5219-12-III du CGCT. Elles ne peuvent être conclues que pour des « missions fonctionnelles ». En application de ce texte, Plaine Commune a mis en commun sa direction des systèmes d'information (DSI) avec les communes de Saint-Denis, Villetaneuse et L'Île-Saint-Denis dans le but de répondre à l'ensemble des besoins des différentes parties en matière de systèmes d'information, réseaux et télécommunication. Les communes remboursent à l'EPT une quote-part des charges de fonctionnement de la DSI, notamment la masse salariale. Ces remboursements figurent bien en charges de fonctionnement des communes hors FCCT.

Limité à trois communes, le service pourrait être étendu aux six autres communes membres de Plaine Commune dans un but d'économies d'échelle. Les enjeux liés aux systèmes d'information (communication entre les communes et Plaine Commune, archivages des données, logiciels métiers, etc.) justifierait la généralisation de ce service commun.

### 3.3 Des anomalies en matière de temps de travail et de régime indemnitaire

#### 3.3.1 Le temps de travail des agents progressivement aligné sur la durée légale

Jusqu'en 2020, la durée annuelle du temps de travail au sein de l'EPT n'était pas conforme à la durée légale. Le temps de travail restait régi par une délibération de l'ancienne communauté, datée du 21 juin 2001, fixant la durée hebdomadaire du travail à 35 heures. Aucune disposition n'avait été adoptée pour tenir compte de l'instauration de la journée de solidarité. Sans base juridique, une note interne précisait l'organisation du temps de travail et des congés, octroyant au personnel un nombre de jours de congés (28) supérieur à celui des congés légaux (25), des jours supplémentaires (3) et des récupérations de jours fériés (selon les années).

De plus, les agents bénéficiaient de congés spécifiques non légaux : des jours de congés supplémentaires au titre de l'ancienneté, chaque année à partir de 15 ans de service ; un forfait de 5 jours ouvrés attribué l'année de l'obtention de la médaille du travail ; 2 mois de congés au titre de la préretraite.

Enfin, le régime des autorisations d'absence pour événements familiaux était plus généreux que celui de l'État : par exemple, en cas de mariage ou PACS, huit jours sont octroyés au lieu de cinq ; en cas de décès du conjoint, parent ou enfant, cinq jours au lieu de trois.

Au total, l'application de la délibération de 2001, complétée par la note de service de 2014, aboutissait au plus à une durée annuelle du travail de 1 565 heures, nettement inférieure à la durée légale de 1 607 heures. Les agents de Plaine Commune bénéficiaient de 6 jours de congés supplémentaires par an, soit d'une réduction de 42 heures par rapport à la durée annuelle légale du travail.

**Tableau n° 11 : Le régime des congés (agent ayant moins de 20 ans de service)**

Régime légal	EPT Plaine Commune (délibération de 2001)
365 jours calendaires	365 jours calendaires
- 104 samedi et dimanche	- 104 samedi et dimanche
- 8 jours fériés légaux	- 8 jours fériés légaux
- 25 jours de congés légaux	- 28 jours de congés « locaux »
+ 1 journée de solidarité	+ 1 journée de solidarité
229 Jours travaillés	- 3 jours supplémentaires
Soit 1 607 h/an	<b>223 Jours travaillés</b>
	Soit 1 565 h/an

Source : note interne janvier 2014

L'écart par rapport à la durée légale était encore plus important pour les agents ayant reçu la médaille du travail ou ayant atteint au moins 15 ans de service, bénéficiaires de jours de congés supplémentaires.

L'EPT a adopté, le 15 décembre 2020, une délibération sur le temps de travail en vue de se mettre en conformité avec la réglementation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. La loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique impose un délai d'un an à compter du renouvellement de l'assemblée délibérante pour se mettre en conformité avec la règle des 1 607 heures de travail annuel, soit jusqu'au 15 juillet 2021 pour Plaine Commune.

La délibération du 15 décembre 2020 instaure, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, une durée annuelle du travail de 1 607 heures pour l'ensemble des services mais la mise en conformité avec la loi ne sera pas réelle puisque le protocole annexé à la délibération prévoit une période de mise en œuvre durant laquelle certaines irrégularités vont perdurer : les trois jours de congés dérogatoires sont maintenus en 2021 pour les personnels ; les agents décorés de la médaille du travail peuvent opter pour un forfait de 5 jours de congés ou un chèque cadeau ; la suppression des jours d'ancienneté est progressive jusqu'en 2025 ; l'octroi des mois de préretraite ne disparaît qu'en 2022.

La mise en œuvre effective de cette nouvelle durée du temps de travail nécessite de disposer d'outils de suivi qui, jusqu'alors, étaient des outils disparates dans les services et unités de travail. Selon l'EPT, la pleine mise en œuvre du règlement du temps de travail, notamment pour les agents à 1 607 heures qui bénéficient de modularité, nécessite l'acquisition d'un logiciel de suivi des congés et des heures de travail. Un logiciel a été acquis en avril 2021. Il devait être opérationnel pour une ouverture aux agents à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2021.

La résorption progressive des régimes dérogatoires subsidiaires (jours d'ancienneté et de pré-retraite) a été actée dans le cadre d'un protocole d'accord signé avec certaines organisations syndicales. Toutefois, le maintien à moyen terme de jours irréguliers de la délibération du 15 décembre 2020 devra être corrigé.

Plusieurs cycles de travail ont été définis : hebdomadaire, pluri-hebdomadaire, annuel, forfaits jours. Un dispositif d'horaires variables est établi pour certains services avec un décompte automatisé du temps de travail ainsi que les règles de gestion appliquées.

Les règles de congés, réduction du temps de travail (RTT), compte épargne temps, heures supplémentaires et astreintes sont uniformisées pour l'ensemble des personnels. Des jours de RTT sont octroyés pour les services ayant des durées hebdomadaires de travail supérieures à 35 heures.

La chambre note que le régime des autorisations d'absence pour événements familiaux est toujours plus généreux que celui pratiqué dans la fonction publique d'État : ainsi, huit jours en cas de mariage ou de pacte civil de solidarité (PACS) ; cinq jours en cas de décès du conjoint, parent ou enfant.

S'agissant des heures supplémentaires, la délibération définit des conditions d'attribution larges : « tous les agents de la collectivité sont susceptibles de réaliser des heures supplémentaires ». Il n'y a pas d'emplois spécifiquement désignés à ce titre. De même, le dépassement du contingent mensuel est autorisé, en cas de circonstances exceptionnelles, qui ne sont pas précisées.

Enfin et surtout, la délibération du 15 décembre 2020 a institué une durée annuelle du temps de travail de 1 572 heures, réduite par exception pour certains métiers afin de tenir compte de contraintes particulières de travail. Cette durée de 1 572 heures concerne les agents de voirie, de propreté des espaces publics, des espaces verts et de l'assainissement, dont les contraintes particulières de travail ont été reconnues par la même délibération<sup>34</sup>.

Une estimation globale de l'impact de la réforme du temps de travail introduite par la délibération du 15 décembre 2020 tend à montrer que le gain tant financier qu'en nombre d'heures travaillées est relativement faible. Il est de seulement 650 000 € par an, pour une masse salariale de 93,6 M€, correspondant à 21 ETP dégaés.

**Tableau n° 12 : Conséquences pour Plaine Commune du régime légal du temps de travail**

	<b>Agents C soumis à sujétions particulières</b>	<b>Agents B et C non soumis à sujétions particulières</b>
Nombre d'agents concernés	1 055	636
Temps de travail avant délibération du 15 décembre 2020	1 563	1 565
Temps de travail suivant délibération du 15 décembre 2020	1 572	1 607
Écart par agent (en heures)	+ 9 heures	+ 42 heures
Nombre d'heures travaillées gagnées	9 495 h	26 712 h
Équivalent en ETP	5,91 ETP	16,62 ETP

*Source : délibération du 15 décembre 2020, tableau des effectifs au 15 décembre 2020*

Ce gain relativement faible n'est guère surprenant dès lors que 1 055 agents de catégories C, soit près de 50 % des agents de Plaine Commune, sont reconnus comme occupant des emplois soumis à des sujétions particulières et ont vu leur temps de travail peu augmenter. L'EPT précise que la structuration des métiers de Plaine Commune avec près de la moitié de ses agents qui travaillent sur l'espace public se traduit par une proportion importante des dérogations accordées aux 1 607 heures au titre des sujétions particulières. La mise en place du nouveau règlement a permis d'harmoniser les régimes de congés de ces agents dont certains bénéficiaient encore des régimes dérogatoires de leurs communes d'origine.

### **3.3.2 L'application tardive et incomplète du nouveau régime indemnitaire**

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'EPT s'est doté du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), qui a vocation à s'appliquer, à terme, à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux par application du principe d'équivalence avec les corps de la fonction publique de l'État, à l'exception de la police municipale, des gardes-champêtres et des sapeurs-pompiers professionnels. Le Rifseep se compose d'une part fixe, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), et d'une part variable, le complément indemnitaire annuel (CIA). Ces deux parts sont obligatoires.

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

<sup>34</sup> D'après l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, « l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut, après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux ».

Le CIA est lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir dont l'appréciation repose sur l'entretien professionnel. Il doit être instauré même si son versement est facultatif. Les attributions individuelles peuvent être comprises entre 0 % et 100 % du montant maximal fixé pour chaque groupe de fonctions par des arrêtés ministériels spécifiques.

Dans le cadre d'une politique globale des ressources humaines, en lien avec les organisations syndicales, Plaine Commune a engagé, à partir de 2018, une réflexion qui a abouti à la délibération du 17 décembre 2019 qui établit le cadre relatif au Rifseep après avis du Comité technique paritaire. Le Rifseep concerne les fonctionnaires ainsi que les agents contractuels. Huit groupes de fonctions ont été institués, au sein desquels sont répartis les différents cadres d'emplois et les postes selon le niveau de responsabilité et d'expertise (Comité technique du 17 décembre 2019 – rapport)<sup>35</sup>. La délibération fixe les montants maxima annuels pour chaque cadre d'emploi, par groupe de fonctions et selon le poste considéré, pour l'IFSE et le CIA, dans le respect des plafonds légaux.

Elle prévoit le maintien du montant de l'IFSE dans les mêmes proportions que le traitement en cas d'absence pour congés annuels, congés pour raison de santé (maladie ordinaire, accident de service, maladie professionnelle), congé de maternité ou paternité. L'IFSE, qui est versée mensuellement, peut être modulée au regard de sujétions particulières telles le travail dominical ou l'environnement de travail. Les conditions de réexamen sont précisées : en cas de changement de poste entraînant un changement de groupe ou de changement de grade suite à une promotion. Il n'est pas fait mention d'un réexamen au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent.

La chambre observe que la mise en œuvre du Rifseep par Plaine Commune a été tardive au regard de la parution des premiers décrets d'application en la matière et surtout qu'elle n'est pas conforme aux textes.

En effet, Plaine Commune a fait le choix « de ne pas actionner le CIA comme variable permettant de verser un régime indemnitaire au regard de la manière de servir de l'agent ». Il donne comme explication le fait que le projet managérial étant en cours de construction, « l'ensemble des encadrants ne sont pas en mesure d'apprécier la manière de servir sur la base de critères communs ... ne disposent pas d'une maîtrise suffisante des attendus managériaux ». Il est décidé que le CIA serait seulement versé aux agents effectuant une mission exceptionnelle en dehors de leur cadre habituel et régulier de leur poste.

En réponse au rapport provisoire de la chambre, Plaine Commune a exprimé sa volonté de se mettre en conformité avec les textes sur la question du CIA.

## **4 LA FIABILITÉ DES COMPTES À RENFORCER**

### **4.1 La fonction financière mieux organisée**

L'organisation de l'EPT laissait perdurer des imperfections en matière de fiabilité comptable et budgétaire. Il a restructuré récemment l'organisation de sa direction des finances face aux enjeux de suivi des recettes et de prospective financière. L'encadrement est renforcé par la création d'un poste de directeur adjoint (pilotage de la préparation budgétaire) et d'un poste de coordinateur recettes (suivi des subventions).

Les effectifs sont augmentés et la direction compte aujourd'hui 24 emplois budgétaires dont 23 pourvus, qui se répartissent en direction et assistantes (3 agents) ; financement et études financières (9 agents) ; budget (9 agents) ; appui au pilotage budgétaire et comptable (3 agents).

---

<sup>35</sup> Direction générale ; encadrement stratégique ; encadrement opérationnel ; encadrement intermédiaire ; encadrement de proximité ; fonctions de pilotage, expertise, animation d'une politique publique sans encadrement ; fonctions administrative ou technique d'application et de mise en œuvre d'action, d'instructions et de conduite d'opération, sans encadrement ; fonctions administratives ou techniques d'exécution.

**Tableau n° 13 : Direction des Finances – répartition des emplois**



## **4.2 La fiabilité comptable et budgétaire à améliorer**

### **4.2.1 Une connaissance du patrimoine quasiment exhaustive**

#### **4.2.1.1 L'inventaire des immobilisations et l'état de l'actif : un ajustement à poursuivre**

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

La collectivité dispose d'un inventaire des immobilisations au 31 décembre 2018, évalué à 1 650 M€ ainsi qu'un état de l'actif du comptable arrêté à la même date. Elle avait déjà identifié un écart en plus par rapport à cet état de l'actif de 29,7 M€ (1,7 % environ du total). La direction des finances, dans le cadre d'un projet de direction réalisé en 2019, a intégré la mission de suivi et de gestion de l'actif à travers notamment la fiche de poste du coordonnateur budgétaire et comptable, recruté en février 2020. L'EPT prévoit un ajustement progressif en lien avec la trésorerie.

#### **4.2.1.2 Des écritures d'intégration de travaux en cours à affiner**

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses relatives aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. Lors de leur mise en service, les immobilisations en cours doivent être transférées vers un compte d'immobilisation définitif pour pouvoir être amorties, le cas échéant. Le crédit du compte 23 traduit pour chaque exercice, le montant des immobilisations en cours transférées vers le compte 21 (par opération d'ordre non budgétaire).

L'examen des comptes de l'EPT sur la période montre qu'une seule opération d'intégration a été effectuée, en 2017, pour un montant de 135 061 €. Le montant des immobilisations en cours augmente chaque année, comme si l'EPT engageait de plus en plus de travaux non terminés. Cette donnée n'est pas cohérente avec l'analyse des dépenses d'investissement hors subvention, qui tendent à se réduire depuis 2016.

**Tableau n° 14 : Immobilisations corporelles en cours (2016-2020) – Stock et flux annuel**

Immobilisations en cours (en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours – Solde au 31/12/n	340 186 433	359 832 649	377 114 728	400 211 123	422 800 992
<i>dont immobilisations de voirie</i>	<i>274 982 730</i>	<i>294 447 668</i>	<i>312 300 736</i>	<i>325 895 214</i>	<i>347 776 271</i>
Immobilisations corporelles en cours – Flux de l'année n	20 337 989	19 781 277	17 282 079	23 096 395	22 564 132

Source : Anafi – comptes de gestion

Des clôtures d'opération sont à effectuer ainsi que des transferts plus réguliers vers le stock d'immobilisations finies à amortir. La chambre rappelle qu'un défaut d'intégration d'immobilisations en cours induit un sous-amortissement des immobilisations. Cette situation est préjudiciable à leur renouvellement futur mais aussi, à court terme, à la sincérité des comptes et des équilibres budgétaires.

L'EPT explique cette situation par le fait que les opérations réalisées sont souvent pluriannuelles et peuvent avoir une durée de vie très longue (par exemple jusqu'à 15 ans pour les opérations Anru). Néanmoins, la chambre observe que les travaux de voirie constituent près de 85 % des immobilisations en cours. Enfin, lors d'une opération pluriannuelle, des tranches fonctionnelles sont mises en service chaque année. De ce fait, elles n'ont plus à figurer dans les immobilisations en cours.

Les modalités de recensement de ces opérations ont été actualisées récemment pour accroître la fiabilité du suivi, notamment en 2020, avec la création d'une mission spécifique sur la mise à jour de l'actif sur un poste de catégorie B. Selon l'EPT, cette mission permettrait d'améliorer la qualité comptable de la mise à jour de l'actif et de suivre la fin de la réalisation des opérations en lien avec les directions opérationnelles et les chefs de projets dans le cadre du dialogue budgétaire.

L'EPT fait état d'un travail effectué au printemps 2021 en lien avec le comptable, qui devrait aboutir à des écritures progressives d'intégration des immobilisations en cours.

#### 4.2.2 Des dotations aux amortissements en conséquence insuffisantes

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir leur immobilisations incorporelles, corporelles, les biens immeubles productifs de revenus. Les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles sont fixées pour chaque bien ou chaque catégorie de biens par l'assemblée. La constatation de l'amortissement se traduit par une dépense de fonctionnement (la dotation) imputée au compte 68 et une recette d'investissement (l'amortissement) imputée au compte 28.

Les règles et durées d'amortissement de l'EPT sont fixées par une délibération du 28 mars 2017. Les durées d'amortissement sont cohérentes avec le barème indicatif proposé par l'instruction M14. Elle fixe notamment un seuil unitaire (500 €) en deçà duquel les immobilisations s'amortissent sur un an.

**Tableau n° 15 : Dotation aux amortissements**

Amortissements (en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Dotation aux amortissements des immobilisations	22 998 692	25 052 033	26 195 300	27 263 467	27 938 498

Source : comptes de gestion

La chambre note que les frais d'études (compte 2031) ainsi que les frais d'insertion (compte 2033) n'ont fait l'objet d'aucun amortissement sur la période alors que leur correcte comptabilisation participe à une meilleure connaissance du patrimoine. En revanche, les subventions d'équipement versées (compte 204) sont régulièrement amorties conformément à la réglementation, sur la période.

Au vu de l'intégration partielle des immobilisations en cours, les amortissements ne sont pas exhaustifs. La délibération de 2017 prévoit notamment l'amortissement des installations de voirie sur 20 ans. Ces installations recouvrent le mobilier urbain ou l'éclairage public, qui sont dans les compétences de l'EPT. Selon l'EPT, les travaux de régularisation des immobilisations en cours entamés en 2021 en lien avec le comptable, devront permettre également un ajustement du montant des dotations aux amortissements.

#### 4.2.3 Des provisions pour contentieux et créances douteuses à renforcer

**Tableau n° 16 : Évolution des créances à recouvrer**

Redevables et comptes rattachés	compte	2016	2017	2018	2019	2020
redevables amiables	4111	2 795 208	3 695 666	3 095 747	2 621 840	4 046 129
redevables contentieux	4116	12 821 983	932 304	956 262	1 161 500	1 379 793
locataires amiables	4141	65 147	29 544	40 972	128 757	172 783
locataires contentieux	4146	92 183	81 068	105 512	122 588	109 437
débiteurs divers amiable	46721	6 635 903	20 891 898	5 319 667	5 470 364	2 067 820
débiteurs divers contentieux	46726	3 104 602	451 103	573 277	517 255	476 577
<b>Total redevables</b>		<b>25 515 026</b>	<b>26 081 583</b>	<b>10 091 437</b>	<b>10 022 305</b>	<b>8 252 539</b>

Source : comptes de gestion

Au 31 décembre 2019, les restes à recouvrer (redevables et débiteurs divers) atteignaient un peu plus de 10 M€, en forte diminution sur la période. La part des créances contentieuses en représente 18 %. (En 2020, 24 %)

**Tableau n° 17 : Évolution des créances contentieuses**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Contentieux	16 018 768	1 464 475	1 635 051	1 801 343	1 965 807

Source : comptes de gestion

Selon l'EPT, la forte baisse observée des créances contentieuses s'explique par le fait qu'il s'agissait en 2016 non pas de créances contentieuses mais de titres émis à la clôture de l'exercice n'ayant pu être recouverts. Ces titres d'un montant total de 14,44 M€ ont été recouverts dès l'exercice suivant. Les créances contentieuses atteignaient néanmoins près de 2 M€ en 2019. Il n'y a pas de provisions constituées à ce titre. L'EPT a indiqué qu'il n'avait pas développé de stratégie en matière de provisionnement.

Le provisionnement permet de constater un risque ou une dépréciation. Comptablement, l'opération se traduit par une dépense de fonctionnement (la dotation) et un crédit au compte de bilan (la provision). L'inscription d'une provision est obligatoire dans trois cas : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter ; dès l'ouverture d'une procédure collective afin de couvrir les garanties d'emprunts, les prêts et créances et les participations accordées par la collectivité à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ; lorsque le recouvrement d'un reste à recouvrer est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

La liste des litiges en cours comprend des contentieux en instance pour lesquels un risque significatif serait avéré et qui nécessiterait qu'une provision soit constituée. Dans ses tableaux de suivi de contentieux, l'EPT a identifié l'existence en 2020 de huit contentieux avec un « risque avéré », chiffrés à 1 056 090 €.

Pourtant, les états annexes aux budgets ne présentent aucune provision sur la période. Par ailleurs, la direction des finances pilote directement en lien avec le comptable le suivi des créances admises en non-valeur. Il est prévu annuellement au budget un montant de 125 000 €. Ce montant qui ne représente que 7 % des créances contentieuses pour 2019 est insuffisant.

Par une délibération du 31 janvier 2006, l'EPT avait opté pour un régime de provision budgétaire. Par délibération du 9 septembre 2020, il a opté pour un régime de provisions semi-budgétaire, de droit commun, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### 4.3 Un délai de paiement se dégradant et dépassant la norme

Le délai global de paiement (DGP) est la durée dont dispose une collectivité pour payer une facture émise par le titulaire d'une commande publique. Il s'impose à la fois à l'ordonnateur et au comptable. Régi par l'article R. 2192-10 du code de la commande publique, il est fixé dans les pièces du marché et ne peut excéder 30 jours depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Il se décompose en 2 parties : le délai de mandatement (20 jours pour les collectivités locales) et le délai accordé au comptable (10 jours). En cas de dépassement du délai global de paiement, le créancier a droit, sans avoir à le demander, au versement d'intérêts moratoires.

**Tableau n° 18 : Délai de paiement moyen annuel**

	2016	2017	2018	2019	2020
Délai ordonnateur	19	21	27	27	21
Délai comptable	13	22	27	19	7
DGP	30	39	52	44	28
DGP fourni par le comptable	30,46	38,58	43,25	46,06	ND

Source : données de la collectivité et du comptable

Les délais moyens de paiement dépassent les normes réglementaires et entraînent le paiement d'intérêts moratoires parfois importants. De 2016 à 2019, le délai se dégrade chez l'ordonnateur (il ne doit pas dépasser 20 jours) mais aussi très substantiellement chez le comptable public. Toutefois, l'EPT fait état de plusieurs mesures récentes qui auraient permis en 2020 de réduire le délai de mandatement et donc le délai de paiement : actions de sensibilisation de la direction des finances vers le réseau comptable déconcentré ; dématérialisation de la certification du service fait. Ces efforts doivent être poursuivis par l'ordonnateur dont le délai est de 21 jours en 2020. Un nouveau règlement budgétaire et financier en cours d'élaboration pourra contribuer à la réduction des délais encore trop importants.

Cette situation permet à Plaine Commune de disposer d'un surcroît de trésorerie et d'améliorer de manière artificielle son besoin en fonds de roulement. L'incidence des délais de paiement sur la trésorerie apparaît dans le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 19 : La trésorerie**

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	4 790 085	16 407 064	6 776 496	5 931 624	6 902 221
- Besoin en fonds de roulement global	- 15 826 862	- 11 696 782	- 57 987 830	- 31 578 606	2 330 280
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>20 616 948</b>	<b>28 103 846</b>	<b>64 764 326</b>	<b>37 510 230</b>	<b>4 571 941</b>
En nombre de jours de charges courantes	<b>35,1</b>	<b>47,6</b>	<b>108,6</b>	<b>62,7</b>	<b>7,6</b>
dont DGP	30	39	52	44	
En nombre de jours de charges courantes, corrigée du DGP	<b>5,1</b>	<b>8,6</b>	<b>56,6</b>	<b>18,7</b>	
dont trésorerie active	20 616 948	28 103 846	64 764 326	37 510 230	4 571 941

Source : données de la collectivité et CRC-IDF (Anafi à partir des comptes de gestion)

Corrigée du délai de paiement, la trésorerie de l'EPT est fragile : elle est inférieure depuis 2017 à 1 mois de charges courantes. Elle s'est fortement dégradée en 2020, devenant négative après correction par un délai de paiement de 30 jours. En 2019, le dépassement du délai de paiement sur les marchés a donné lieu au versement d'intérêts moratoires s'élevant à 37 000 €, soit près de l'équivalent du coût d'un agent de catégorie C à temps plein.

## 4.4 Une information financière à faire évoluer

### 4.4.1 Des rapports d'orientation budgétaire à rendre accessibles au public

L'article L. 2312-1 du CGCT modifié par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que : « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Les débats d'orientation budgétaire (DOB) de l'EPT sont intervenus dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget par le conseil de territoire et ont fait l'objet d'une délibération distincte.

**Tableau n° 20 : Les DOB et l'adoption des budgets primitifs**

	2016	2017	2018	2019	2020
DOB	22/03/2016	28/02/2017	13/03/2018	19/03/2019	21/01/2020
Vote BP	12/04/2016	28/03/2017	10/04/2018	09/04/2019	25/02/2020

Source : budgets primitifs et délibérations du conseil territorial

Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) de Plaine Commune ne sont pas disponibles en ligne sur son site institutionnel contrairement à l'obligation imposée par les textes<sup>36</sup>.

Leur contenu a progressé, notamment en 2020 et 2021. Ils évoquent les principaux projets d'investissement ainsi que la stratégie financière de la collectivité. Le rapport de 2020 met l'accent sur les difficultés financières à venir de l'EPT. Il évoque « *les perspectives financières dégradées* » à partir de 2024 à propos des « *effets des réformes* » institutionnelles liées au Grand Paris. Il indique que le « *PPI voté en 2019, couvrant la période 2019-2023, fait apparaître une charge nette de 322 M€ alors que le pacte fiscal et financier [de 2018] a acté un volume de PPI de 250 M€ en charge nette sur 5 ans* ». Les élus sont donc alertés sur les dérives des finances de l'EPT mais le ROB n'insiste pas suffisamment sur le fait que les décisions prises sur le PPI en sont aussi à l'origine.

Depuis 2021, le ROB présente l'évolution et la structure de la masse salariale conformément aux textes. Cette dépense représente cependant un tiers des charges de fonctionnement de l'EPT. Une variation de 1 % coûte 940 000 €/an à l'EPT.

### 4.4.2 La qualité du compte administratif et des annexes : à consolider

Les annexes aux comptes administratifs sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction codificatrice n° 07-009-M14 du 23 janvier 2007. Elles figurent effectivement à l'appui des comptes administratifs de l'EPT Plaine Commune. Toutefois, la chambre a relevé qu'en ce qui concerne l'état du personnel, la partie relative au personnel non titulaire fait défaut (indice de rémunération, fondement du contrat, etc.). En 2019, l'annexe relative aux engagements donnés n'a pas été fournie.

---

<sup>36</sup> Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

Les informations portées à la connaissance du conseil du territoire à travers les annexes du compte administratif sont convenables. Quelques améliorations seraient à apporter, en particulier pour l'état du personnel et les engagements donnés. L'EPT s'est formellement engagé à se conformer aux obligations réglementaires, notamment en matière de personnels et d'engagements donnés, dès l'élaboration des prochains documents budgétaires.

**Recommandation régularité 2 : Rendre accessible les rapports d'orientation budgétaire sur le site institutionnel de l'EPT et mettre en conformité le contenu des documents budgétaires (budget primitif, compte administratif) notamment en matière de personnels et d'engagements donnés (opérations d'aménagement).**

#### **4.4.3 Des documents budgétaires à rendre plus lisibles sur les opérations d'équipement**

Plaine Commune présente la particularité de répartir et de voter ses investissements sous la forme d'opérations d'équipements. Par ailleurs, dans les états annexes de ses documents budgétaires, figurent un ensemble d'autorisations de programme.

Une autorisation de programme correspond à une dépense d'investissement prévue sur plusieurs années. Elle fixe le montant maximum des crédits de paiement qui peuvent être consommés chaque année au titre de cette dépense. Ces crédits doivent être ouverts dans le budget annuel.

Une opération d'équipement est constituée d'un « ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature ». L'instruction comptable M14 précise qu'elle concerne exclusivement les dépenses. Cependant, les crédits ouverts sont laissés à l'appréciation de l'ordonnateur. De même, les recettes éventuelles ne sont mentionnées que pour information. La pratique des opérations d'équipement permet des abondements fréquents. Bien que régulière, cette pratique ne présente pas d'emblée le coût global, même approché, de l'opération.

Plaine Commune dispose de 154 opérations d'équipement « vivantes », qui ont été créées au cours du temps depuis 2001. Certaines opérations d'équipement ne disposent pas de crédits budgétaires nouveaux ou disponibles. Sont également mis sur le même plan les « annonces et insertion sur opération » et des projets d'aménagement de grande ampleur, tels que le Franchissement Urbain Pleyel, principal enjeu d'investissement de Plaine Commune jusqu'en 2024 voire au-delà. L'acquisition de mobilier pour les services de Plaine Commune est inscrite dans l'opération d'équipement.

59 autorisations de programmes sont inscrites en annexe des documents budgétaires. Elles ne recouvrent pas les 164 opérations d'équipement. Elles ont été créées à partir de l'exercice 2016. Plaine Commune dispose, depuis cet exercice, d'un règlement budgétaire et financier, facultatif pour un EPCI. Ce document utile mériterait d'être modifié pour que Plaine Commune privilégie le vote en autorisation de programme plutôt qu'en opération d'équipement. Cette modification est en cours selon l'EPT ; le règlement budgétaire et financier prévoira, à la place du vote par opération et dès l'exercice budgétaire 2022, la généralisation des autorisations de programme à l'ensemble des dépenses d'équipement au-delà d'un seuil de 100 000 € ».

En procédant ainsi, la consolidation des dépenses d'investissement dans le temps n'est pas aisée pour les élus comme pour les citoyens. Il est difficile de relier le plan pluriannuel d'investissement de Plaine Commune à sa traduction budgétaire dans les opérations d'équipement. Ce vote en opération d'équipement ne facilite pas non plus le suivi par les services du coût global d'une opération ou des subventions dédiées ou affectées.

**Recommandation performance 3 : Voter le budget en autorisations de programme pour les opérations d'équipement du programme pluriannuel d'investissement.**

## **5 UNE SITUATION FINANCIÈRE AMÉLIORÉE MAIS DES PERSPECTIVES INCERTAINES**

### **5.1 Le financement de l'EPT : un dispositif complexe pour une autonomie réduite**

Les dispositions concernant les relations financières entre la MGP, les EPT et les communes ne sont pas codifiées dans le CGCT. Elles résultent de l'article 59 – XV de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRé).

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

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

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

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

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

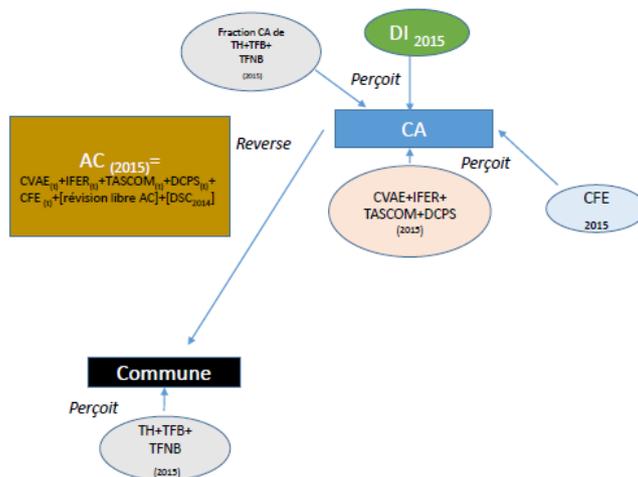
En outre, afin que cette nouvelle répartition des ressources ait un impact neutre sur les finances communales, le législateur a créé des fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), versés par les communes à leur EPT de rattachement, et des dotations d'équilibre, versées par les EPT à la MGP.

Pour tenter de surmonter la complexité introduite par la création de la MGP et des EPT, les schémas suivants montrent les flux de recettes, notamment fiscales, avant et après la réforme introduite par la loi NOTRé. Ils distinguent le cas des communes antérieurement membres d'un EPCI à fiscalité propre (communauté d'agglomération) de celui des communes dites « isolées » (non membre d'un tel EPCI).

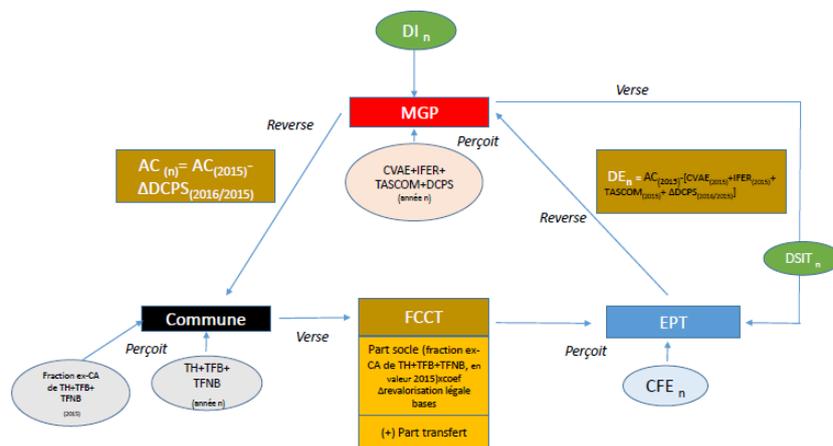
Ainsi, au premier élément de complexité, introduit par la répartition des compétences du bloc communal entre non plus deux mais trois niveaux de collectivités, s'en est ajouté un second : la juxtaposition de flux financiers circulaires allant de la MGP aux communes, des communes à l'EPT, de l'EPT à la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

**Schéma n° 3 : Flux financiers entre les collectivités du bloc communal  
 (avant et après la création de la MGP)**

**Avant réforme (2015)**



**Après réforme (2016-2020)**



Source : schémas : CRC

**Légende :**

MGP = Métropole du Grand Paris EPT = Établissement Public Territorial  
 CA = Communauté d'Agglomération  
 AC = Attribution de Compensation. Elle est une recette communale remplaçant le transfert de fiscalité économique perçu par l'EPCI à fiscalité propre (CA jusqu'en 2015, MGP depuis 2016)  
 FCCT = fonds de compensation des charges territoriales. Il est une recette pour l'EPT, remplaçant la fiscalité « ménages » laissée aux communes par la réforme. Il est complété d'une part « transferts » liés aux transferts de compétence des communes à l'EPT, à partir de 2016  
 CFE = contribution foncière des entreprises. Elle est une recette fiscale pour l'EPT jusqu'en 2022. La loi prévoit son affectation à la MGP à compter de 2023.  
 CVAE = contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.  
 IFER = Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux  
 Tascom = taxe additionnelle sur les surfaces commerciales  
 DCPS : dotation de compensation de la part salaire<sup>37</sup>  
 DI = dotation d'intercommunalité, versée par l'Etat aux EPCI à fiscalité propre.  
 DSIT = dotation de soutien à l'investissement territorial. Elle est versée par la MGP, prioritairement aux EPT, à partir d'une fraction de la DI, calculée sur les variations de la fiscalité économique. Elle est supprimée en 2021.  
 DE = dotation d'équilibre. Recette de la MGP appelée aux EPT, pour assurer le financement des AC aux communes. Elle est égale au produit de la fiscalité économique que la commune (CFE) a abandonnée à l'EPT, pour une commune isolée. Elle est atténuée de la fiscalité économique (CVAE, Tascom,...) que la CA a abandonnée à la MGP, pour les autres communes  
 TH = Taxe d'habitation ; TFB = Taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFNB = Taxe foncières sur les propriétés non bâties  
**Nota** : en indice est mentionnée l'année de référence de calcul. La lettre (n) correspond à l'année courante. La lettre (t) correspond à l'année d'adhésion d'une commune à une communauté d'agglomération.

<sup>37</sup> La loi de finances initiale pour 1999 a organisé la suppression progressive en cinq ans de la part "salaires" des bases de la taxe professionnelle. Elle a parallèlement institué une compensation de la perte de recette occasionnée par cette réforme aux collectivités locales, groupements de communes à fiscalité propre et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Cette dotation de compensation, versée par l'Etat sous la forme d'un prélèvement sur recettes, est indexée sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette même LFI a prévu qu'elle serait intégrée à cette dernière à compter de 2004. La DCPS a continué à être versée après la réforme de la fiscalité économique en 2010 et la suppression de la taxe professionnelle remplacée par la « contribution économique territoriale » constituée de la CFE et de la CVAE.

## 5.1.2 Les attributions de compensation

En 2015, certaines des communautés d'agglomération qui étaient en place avant la création des EPT ont augmenté les attributions de compensation (AC) versées aux communes, généralement de façon à y intégrer le montant de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Le but était de faire de cette dernière une recette fixe et pérenne des communes alors que son montant pouvait précédemment être arrêté chaque année par la communauté d'agglomération. La communauté d'agglomération Plaine Commune n'a pas recouru à cette pratique « d'optimisation » consistant *in fine* à faire supporter à l'EPT lui succédant, via la dotation d'équilibre, le poids de ces majorations des AC. Néanmoins, l'EPT Plaine Commune en a tenu compte dans le calcul du FCCT « socle » en réduisant les montants demandés aux communes des DSC versées en 2015, soit de 2,8 M€ au total.

La communauté d'agglomération Plaine Commune avait procédé à l'ajustement, d'ailleurs légal, d'une seule attribution de compensation, celle versée à la commune de Saint-Ouen qui avait adhéré en 2013. Plaine Commune avait encaissé les surplus de CFE et de CVAE, issus de « rôles complémentaires » relevant de l'exercice 2012. Concernant la CFE, Plaine Commune a reversé ces rôles en 2015 et a consolidé l'attribution de compensation de Saint-Ouen à hauteur de 0,61 M€ par une délibération du 13 octobre 2015.

## 5.1.3 Un FCCT complexe et peu évolutif

Le montant du FCCT de Plaine Commune progresse lentement. De 2016 à 2019, il n'a augmenté que de 3,3 %, soit 0,8 % par an. Cette progression est faible par rapport à l'évolution de ses charges de gestion (+ 4,2 %) et par rapport à celle de l'ensemble de ses produits de gestion (+ 10 %) au cours de la même période. Elle est aussi inférieure à celle des recettes de l'ancienne communauté d'agglomération. Le pacte fiscal et financier, malgré son existence, n'a pas été de nature à préparer Plaine Commune à financer un flux important d'investissements du territoire.

**Tableau n° 21 : Évolution du FCCT de Plaine Commune (2016-2019)**

En M€		2016	2017	2018	2019
	Part DPS (figée)	75,73	75,73	75,73	75,73
	Part Fiscalité ménage	39,66	39,50	39,97	40,86
<b>PART 1</b>	<b>Fiscalité 2015</b>	39,3	39,3	39,3	39,3
	Part coef. forfaitaire	0,4	0,6	1,0	1,9
	Réglul FdC aubervillier		-0,3	-0,3	-0,3
<b>PART 2</b>	<b>Transfert de charges et autres*</b>	0,00	-0,01	0,19	0,06
<b>PART 3</b>	<b>Pacte financier</b>	0,00	0,75	0,75	0,75
<b>PART 4</b>	<b>Abondement concours communes</b>			0,30	0,39
<b>PART 5</b>	<b>Conventions de mutualisation</b>				1,41
	<b>TOTAL FCCT</b>	<b>115,4</b>	<b>116,0</b>	<b>116,9</b>	<b>119,2</b>

\* Autres = DSC et exos TH en 2016, FPIC en 2017

Source : étude Klopfer du 29 mai 2020 sur l'analyse financière rétrospective 2013-2019 et prospective 2020-2027

Le mode de calcul du FCCT de Plaine Commune est complexe à analyser pour les élus locaux comme pour les citoyens soucieux de s'informer. Ce FCCT présente la particularité de s'être sédimenté depuis 2016 par l'ajout aux deux parts inéluctables que sont la part « socle » (retour de fiscalité) et la part « transferts de compétences », liée au transfert de la compétence « urbanisme » et aux transferts à la MGP, de trois nouvelles parts créées en 2017, 2018 et 2019 : la part « pacte financier », la part « abondement concours communes » et la part « conventions de mutualisation ». La part « pacte financier » est sur le principe vertueuse : elle est liée à l'anticipation des investissements que doit supporter par Plaine Commune. Les deux autres parts créées, en revanche, sont de nature à réduire la mutualisation des charges intercommunales en favorisant une individualisation commune par commune.

En tout état de cause, même si le schéma devient plus complexe, Plaine Commune a construit son FCCT en se fondant sur des règles pluriannuelles à travers un pacte financier et fiscal 2017-2020 et certaines décisions de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Malgré cet atout, le FCCT a connu depuis 2016 une évolution peu dynamique et inférieure à l'inflation.

**a) La part « socle » : une progression amputée de l'évolution physique des bases**

Conformément aux textes, cette part inclut le produit des impôts directs sur les ménages (en valeur 2015) qui était perçu précédemment par la communauté d'agglomération Plaine Commune, la totalité du produit de ces impôts étant désormais perçue par les communes. Elle comprend aussi la dotation de compensation part salaires (DCPS) (cf. supra).

**Tableau n° 22 : FCCT part « socle » - manque à gagner sur la progression des impôts « ménages »**

Taxe d'habitation (bases en k€)	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Aubervilliers	CA Plaine Commune	86 268	87 694	90 478	95 240	
Épinay-sur-Seine		66 065	65 920	65 553	67 512	
L'Île-Saint-Denis		9 732	9 578	9 594	10 216	
La Courneuve		36 246	36 388	36 260	37 054	
Pierrefitte sur Seine		36 007	36 299	36 185	37 406	
Saint-Denis		122 444	123 936	124 559	129 127	
Saint-Ouen		70 619	73 333	73 172	74 711	
Stains		38 610	39 262	39 445	40 650	
Villetaneuse		11 713	12 075	11 242	11 820	
<b>Total Plaine Commune</b>		<b>442 087</b>	<b>477 704</b>	<b>484 485</b>	<b>486 488</b>	<b>503 736</b>
Écart annuel bases /2015		35 617	42 398	44 401	61 649	<b>CUMUL</b>
Progression produit TH taux 8,87 % (k€)		3 159	3 761	3 938	5 468	<b>16 327</b>
Produit supplémentaire perçu (en k€)		400	600	1 000	1 900	<b>3 900</b>
<b>Écart en défaveur de l'EPT (en k€)</b>		<b>2 759</b>	<b>3 161</b>	<b>2 938</b>	<b>3 568</b>	<b>12 427</b>

*Source : DGCL (comptes individuels des communes), EPT, CRC*

Le pacte financier de l'EPT Plaine Commune marque néanmoins un recul par rapport à la situation antérieure. La CLECT a en effet acté que la progression annuelle du produit des impôts « ménages » inclus dans la part « socle » serait égale à la revalorisation forfaitaire des bases fixée par la loi de finances initiale. Ainsi, la progression « physique » des bases d'imposition, liée à l'urbanisation, reste acquise aux communes. Étant donné le dynamisme du secteur immobilier, ce choix leur est favorable et prive chaque année l'EPT de marges de manœuvre financières dont bénéficiait la communauté d'agglomération.

En effet, ce choix entraîne un manque à gagner conséquent pour l'EPT Plaine Commune au regard de ses larges compétences, notamment en matière de politique de la ville et d'aménagement urbain. La communauté d'agglomération Plaine Commune ne percevait que la taxe d'habitation (TH) et pas la taxe foncière sur les propriétés bâties<sup>38</sup>. Les bases nettes de la TH ont progressé de près de 14 % entre 2015 et 2019. En ne bénéficiant que de la revalorisation forfaitaire, l'EPT Plaine Commune a été privé d'une recette cumulée de 12,5 M€ au cours de cette période. Pour la seule année 2019, le manque à gagner est de 3,57 M€.

Ce manque à gagner représente 15 % de l'autofinancement brut de Plaine Commune. Néanmoins, il ne résulte pas des textes relatifs aux EPT mais d'une décision des élus, dans le cadre du pacte financier et fiscal.

<sup>38</sup> La CA Plaine Commune percevait la taxe foncière sur le foncier non bâti, ainsi qu'une taxe additionnelle sur ce foncier non bâti, lui procurant 653 000 € de recettes en 2015.

### **b) La part « transfert de charges » : une part mineure**

Elle comporte trois fractions. La première, fixée en 2016, correspond au reversement par les communes des allocations compensatrices de taxe d'habitation perçues par Plaine Commune en 2015. Son montant s'élève à 2,5 M€. La deuxième fraction déduit du FCCT le montant de la dotation de solidarité (DSC) que la communauté d'agglomération Plaine Commune versait aux communes mais plus l'EPT, soit au total 2,8 M€. Globalement, ces deux fractions s'équilibrent presque. La troisième fraction est relative au transfert de la compétence PLUi (en 2016) pour lequel a été évaluée la moyenne des charges consacrées précédemment par les communes à leur plan local d'urbanisme. Comme le personnel était déjà mis à disposition par Plaine Commune, le montant du remboursement des communes a été pris en compte. Cette fraction intègre aussi le coût de la restitution à Aubervilliers en 2017 de services (déchets d'activité de soins à risques infectieux des centres de santé municipaux).

En 2016, quelques villes ont dû consacrer une part réelle plus importante que celle issue des calculs « moyennés ». Pour ne pas grever leurs charges de fonctionnement, Plaine Commune a contourné, pour un montant de 310 000 €, la règle interdisant le versement d'un fonds de concours d'investissement. Les communes de Saint-Ouen et La Courneuve étaient essentiellement concernées.

### **c) La part « pacte financier » : une part insuffisante pour financer de lourds investissements**

Avec l'adoption du pacte financier et fiscal 2017-2020, Plaine Commune a voulu anticiper le financement de son programme d'investissement et se doter d'un autofinancement permettant de rembourser des emprunts futurs. Sur les quatre exercices, les communes ont abondé le FCCT de 750 000 € par an, soit 3 M€ au total. Cette démarche est positive mais cet abondement du FCCT a été limité en montant et en durée. Plus que pour financer le projet de territoire, il semble avoir permis de lisser l'autofinancement de Plaine Commune (cf. *infra* la partie sur l'analyse financière).

### **d) La part « abondement de concours des communes » : une adaptation intelligente de l'interdiction des fonds de concours des communes en investissement**

Cette part a été créée en 2018 lors de la revoyure du pacte financier et fiscal. Elle contrevient à l'idée de péréquation intercommunale qui semble avoir prévalu jusque-là. Elle procède de la volonté des communes de préfinancer leurs politiques publiques ou leurs projets prioritaires. Elle est présentée comme une « alternative au fonds de concours ». Plaine Commune a fixé des critères stricts pour que l'abondement soit recevable. Notamment, il ne doit pas « induire de masse salariale supplémentaire » pour l'EPT. Seules deux communes sont concernées : Saint-Denis dans le cadre du plan propreté grand centre-ville (300 000 €/an depuis 2018) ; Villetaneuse pour un projet de réhabilitation de l'ancienne piscine en tiers lieu (63 120 € en 2019), qui peut toutefois être source d'un surcroît de masse salariale.

Ce fonds de concours est très difficile à suivre dans les dépenses de Plaine Commune. Il peut constituer une réserve financière dans l'attente d'éventuels travaux.

### **e) La part « conventions de mutualisation » résultant de mises à disposition**

Cette dernière part est relative aux mises à disposition d'agents de l'EPT auprès des communes pour l'exercice de compétences qui sont restées communales. Inversement, comme le permet l'article L. 5219-10 II du CGCT, les communes mettent à disposition de l'EPT des services fonctionnels. Des conventions existaient déjà du temps de la communauté d'agglomération. Cependant, à l'occasion de leur renouvellement en 2018, Plaine Commune et ses communes membres ont décidé, pour simplifier leurs relations, « d'instaurer un flux unique par ville, constitué du solde entre ce que les villes paient à Plaine Commune et ce qu'elles perçoivent ». Ainsi, le nombre de conventions a été ramené de 50 à 9 (une par commune). 3 communes sont concernées, Aubervilliers, Saint-Ouen et Saint-Denis, la plus utilisatrice des mises à disposition d'agents de l'EPT.

#### **5.1.4 Une dotation d'équilibre équitable pour l'EPT**

L'EPT Plaine Commune verse à la MGP une dotation d'équilibre (56 M€) calculée pour permettre à celle-ci de verser aux communes les montants d'attributions de compensation que la communauté d'agglomération Plaine Commune leur a versés en 2015. Le schéma retenu par les élus aboutit à un calcul neutre pour les finances de l'EPT, lors de sa transformation-crétion, au 1<sup>er</sup> janvier 2016. En ce sens, la dotation d'équilibre que doit Plaine Commune est équitable pour l'EPT.

#### **5.1.5 Un prélèvement du FPIC avantageux pour les communes et défavorable à l'EPT**

##### **5.1.5.1 Un prélèvement élevé exercé sur Plaine commune depuis la création de l'EPT**

Créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est le premier mécanisme national de péréquation « horizontale » des ressources des intercommunalités et de leurs communes membres. Jusqu'alors, la péréquation était principalement caractérisée par des dispositifs de péréquation « verticale » abondés par l'État. Comme les autres fonds de péréquation, le FPIC se caractérise par le prélèvement d'une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités financièrement défavorisées.

Le FPIC est normalement mis en œuvre à l'échelle du « bloc communal » constitué d'un groupement intercommunal à fiscalité propre et de ses communes membres. Le législateur a prévu une exception pour les communes de la MGP. Au lieu de s'appliquer à l'échelle métropolitaine, le FPIC est mis en jeu pour chaque « bloc communal » constitué d'un EPT et de ses communes membres. « Un calcul du FPIC au niveau de la MGP se serait en effet traduit par des mouvements contre-péréquateurs au sein du territoire métropolitain. Celui-ci étant globalement contributeur, certains territoires défavorisés auraient perdu purement et simplement leur dotation, le prélèvement des plus riches étant *a contrario* considérablement allégé »<sup>39</sup>.

Font l'objet d'un prélèvement les ensembles intercommunaux (et communes « isolées ») dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFIA par habitant moyen constaté au niveau national<sup>40</sup>. Le montant du prélèvement dû par le territoire est déterminé au moyen d'un indice synthétique en fonction de deux paramètres : l'écart relatif entre le PFIA par habitant et le PFIA par habitant moyen<sup>41</sup> ; l'écart relatif entre le revenu par habitant et le revenu par habitant moyen.

Sont éligibles aux reversements du FPIC les ensembles intercommunaux classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges composé du PFIA par habitant, du revenu par habitant et de l'effort fiscal agrégé (ainsi que les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian). Le montant du reversement est calculé à partir de cet indice synthétique et de la population DGF du territoire. Sont exclus les ensembles intercommunaux et communes isolées dont l'effort fiscal agrégé est inférieur à 1.

Un même territoire peut donc être contributeur au FPIC et aussi bénéficiaire de reversements. De même, l'EPT peut être contributeur net et ses communes membres bénéficiaires nets.

---

<sup>39</sup> C. Bacharan, P. Piaton, « La péréquation verticale et horizontale », p.107-108, Territorial Éditions, mai 2020.

<sup>40</sup> Article L. 2336-3 du CGCT.

<sup>41</sup> Le PFIA correspond aux ressources fiscales et dotations de l'État perçues par le groupement intercommunal et ses communes membres. Dans le cas d'un EPT, il comprend les attributions de compensation versées par la MGP aux communes.

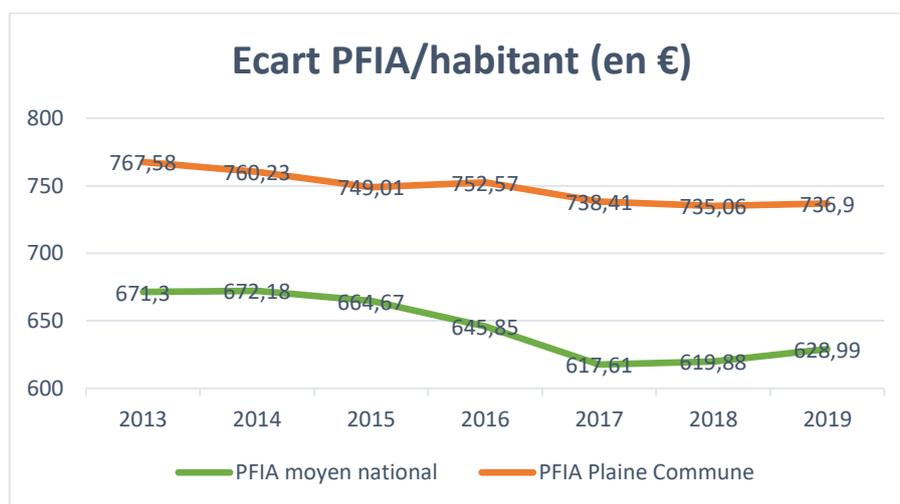
Les réorganisations intercommunales intervenues en 2015-2016 non seulement sur le périmètre de la MGP mais aussi sur l'ensemble du territoire ont eu une incidence négative pour Plaine Commune. Jusqu'en 2015, le montant du reversement perçu par la communauté d'agglomération Plaine Commune évoluait en fonction de son coefficient d'intégration fiscale (CIF)<sup>42</sup>. Cependant, la référence au CIF est devenue inopérante car les EPT n'ont pas de fiscalité propre. En conséquence, le reversement à l'EPT Plaine Commune a été plafonné au niveau de celui perçu par la communauté d'agglomération en 2015, soit 4,09 M€/an.

Plaine Commune a la particularité de présenter à la fois un PFIA sensiblement supérieur à la moyenne nationale (737 €/habitant en 2019 pour une moyenne nationale de 629 €/hab.), ce qui déclenche le prélèvement, et un revenu par habitant le plus faible de la France métropolitaine (9 116 €/hab. en 2019, 39 % en dessous de la moyenne nationale), ce qui le rend éligible à un reversement important. Cette tendance s'est accrue en raison de l'évolution de l'indice synthétique utilisé. Le montant du prélèvement s'est accru avec l'augmentation de l'enveloppe nationale à prélever<sup>43</sup>.

De plus, depuis 2017, Plaine Commune présente aussi la spécificité d'avoir 8 de ses 9 communes parmi les 250 premières communes de France de plus de 10 000 habitants éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et les 30 premières de moins de 10 000 habitants éligibles à cette même dotation de péréquation « verticale » versée par l'État. Aussi, elles sont exonérées de droit de tout prélèvement au titre du FPIC. Le prélèvement est donc supporté uniquement par l'EPT et la commune de Saint-Ouen. La prise en charge par l'EPT des exonérations de prélèvements pour les communes au titre de leur rang DSU est défavorable pour Plaine Commune. Ce mécanisme, conçu pour favoriser la péréquation au sein d'ensembles intercommunaux regroupant des communes riches et pauvres, pénalise l'EPT dont près de 90 % de la population vit dans des communes classées DSU cible.

Le graphique suivant montre le creusement de l'écart entre le PFIA de Plaine Commune et la moyenne nationale. 2016 et 2017 marquent une césure expliquant le passage d'un ensemble intercommunal globalement bénéficiaire net à un ensemble contributeur net, alors même que ses caractéristiques fiscales et socio-économiques n'ont pas changé.

**Graphique n° 1 : Évolution du PFIA/habitant de Plaine Commune par rapport au PFIA moyen**



Source : PlaineCommune, CRC

<sup>42</sup> Le CIF représente la part des impôts encaissés (nets des versements aux communes) par la CA, sur le total des impôts prélevés par les communes et la CA Plaine Commune). Plus il est élevé, plus l'intercommunalité est intégrée. Pour Plaine Commune, le CIF était de 39 % en 2015. La CA prélevait 39 % des impôts locaux du territoire, les 9 communes 61 %.

<sup>43</sup> L'enveloppe du FPIC est passée de 150 M€ en 2012 à 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015 et 1 000 M€ depuis 2016.

Cette situation, combinée au plafonnement du reversement au montant de 2015, a eu un impact négatif sur le solde net du FPIC pour l'EPT Plaine Commune. De bénéficiaire net, il est devenu contributeur net, au profit des communes de l'EPT.

**Tableau n° 23 : Évolution du prélèvement-reversement au titre du FPIC supporté par l'EPT Plaine Commune (2016-2020)**

En €	Année	Prélèvement	Reversement	Solde
Cte d'Agglo Plaine commune	2014	2 585 386	3 536 002	950 616
Cte d'Agglo Plaine commune	2015	3 430 463	4 090 911	660 448
EPT Plaine commune	2016	6 384 313	5 055 422	- 1 328 891
EPT Plaine commune	2017	7 184 927	4 090 911	- 3 094 016
EPT Plaine commune	2018	6 748 797	4 090 911	- 2 657 886
EPT Plaine commune	2019	6 184 981	4 090 910	- 2 094 071
EPT Plaine commune	2020	5 915 952	4 090 911	- 1 825 041

Source : Anafi – comptes de gestion

### 5.1.5.2 Un gain net pour les communes au détriment de l'EPT

Toutes les communes ont conservé un solde net positif au cours de la période. Saint-Ouen a bénéficié d'un traitement favorable en 2016, l'EPT ayant supporté le prélèvement qui lui incombait (environ 500 000 €).

Depuis 2016, seul l'EPT a pris en charge le solde net négatif à l'échelle de l'ensemble intercommunal. En 2017, il reconnaissait que « les dispositifs de péréquation ont permis, pour la plupart des villes, de compenser la baisse des dotations liée à la contribution au redressement des finances publiques »<sup>44</sup>.

D'après le tableau n° 24, les communes ont pu bénéficier d'une augmentation du FPIC d'environ 600 000 € entre 2016 et 2019 alors que l'EPT a subi une charge financière supplémentaire de 765 000 €.

**Tableau n° 24 : Répartition du solde net du FPIC entre l'EPT Plaine Commune et ses communes membres (2016-2019)**

en €	2016	2017	2018	2019
Aubervilliers	1 601 119	1 728 645	1 786 138	1 839 779
La Courneuve	765 760	816 371	843 523	868 855
Épinay-sur-Seine	1 272 277	1 398 578	1 445 093	1 438 492
L'Île-Saint-Denis	88 950	74 508	153 234	157 836
Pierrefitte-sur-Seine	700 899	730 231	754 518	777 177
Saint-Denis	1 846 216	1 970 457	2 035 992	2 097 136
Saint-Ouen sur Seine	568 776	- 220 369	- 88 719	53 315
Stains	833 479	901 202	931 175	959 139
Villetaneuse	241 613	262 043	270 579	278 890
<b>Total Communes</b>	<b>7 919 089</b>	<b>7 661 666</b>	<b>8 131 713</b>	<b>8 520 619</b>
<b>Plaine Commune</b>	<b>- 1 328 891</b>	<b>- 3 094 016</b>	<b>- 2 657 886</b>	<b>- 2 094 071</b>

Source : Plaine Commune – état de répartition du FPIC

Cette situation, pénalisante pour l'EPT, résulte du choix des élus sur la répartition du solde net prélèvement-reversement au titre du FPIC. Ils avaient la capacité d'en limiter la charge sur Plaine Commune. Ils peuvent en effet décider d'ajuster la participation de chacun en recourant à une répartition dérogoire ou libre.

<sup>44</sup> Compte-rendu de la conférence intercommunale des finances – 29 novembre 2017 – EPT Plaine Commune, p.2.

## 5.2 Un réel effort de désendettement depuis 2016

### 5.2.1 La progression des recettes de fonctionnement supérieure à celle des charges

Comme vu plus haut, les recettes du budget principal d'un EPT sont constituées du produit de la fiscalité locale directe sur les entreprises et du FCCT. Elles comprennent aussi le produit de la TEOM et les recettes d'exploitation afférentes aux services rendus aux usagers à travers, par exemple, l'accès aux équipements sportifs et culturels.

Pour les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, s'ils existent et si la compétence n'a pas été retransférée à un syndicat mixte, le financement repose essentiellement sur le prix du mètre cube d'eau facturée directement à l'utilisateur. Ces budgets ne peuvent être équilibrés au moyen d'une subvention du budget principal (à l'exception de l'assainissement pluvial).

Pour Plaine Commune, les produits des services sont peu importants, les médiathèques étant d'un accès gratuit. L'évolution des recettes fiscales est élevée grâce à l'effet-base mais surtout au relèvement des taux.

Le FCCT progresse faiblement (+ 0,65 % par an en moyenne). Les élus de l'EPT ont choisi, dans le pacte fiscal et financier, de laisser aux communes les gains financiers liés à la variation physique des bases de la fiscalité ménages alors qu'ils étaient perçus antérieurement par la communauté d'agglomération Plaine Commune. Par ailleurs, il y a eu peu de transferts de compétence du fait de la reprise de l'intérêt communautaire en intérêt territorial.

**Tableau n° 25 : Évolution des recettes de fonctionnement de Plaine Commune (en M€)**

Années		2016	2017	2018	2019	2020	Variation	
Comptes							En M€	en %
74752	FCCT	115,39	115,96	116,94	119,19	119,61	4,22	3,66
73111	CFE	100,61	107,62	114,05	110,62	114,09	13,48	13,40
7331	TEOM	48,83	50,72	52,13	53,27	54,83	6	12,29
Sous-total		264,83	274,31	283,13	283,08	288,54	23,71	8,95
Total des RRF		339,7	330,4	338,1	345,9		6,2	1,80
Part /total RRF (en %)		78	83	84	82			

Source : Comptes administratifs et logiciel Anafi

#### 5.2.1.1 La CFE a plus profité du relèvement des taux votés par l'EPT que de la progression des bases d'imposition

Le taux de la CFE a été relevé en 2016 (+ 3,2 %), 2017 (+ 2,8 %) et 2018 (+ 3,2 %). Il est resté inchangé en 2019 et 2020 à 38,49 % contre 36,26 % en 2015, soit une hausse de 9,53 % du taux entre 2015 et 2020. Dans le même temps, les bases d'imposition ont augmenté de 15,38 M€, soit 5,54 %. Le produit de la CFE, du fait de ces deux facteurs cumulés a progressé de 15,23 M€, soit de 15,60 %. Ainsi, cette progression du produit est due pour un tiers (37 %) à l'effet-base et pour les deux-tiers (63 %) à l'effet-taux.

L'attractivité du territoire, limitrophe de Paris, concourt à cette progression des bases. Le taux de CFE voté par Plaine Commune est très élevé. Les progressions récentes le font approcher des maxima autorisés. Du fait des règles de liens entre l'évolution des taux « ménages » des communes et des intercommunalités, la seule marge de progression de ces taux serait une augmentation des taux de taxes foncières dans les communes.

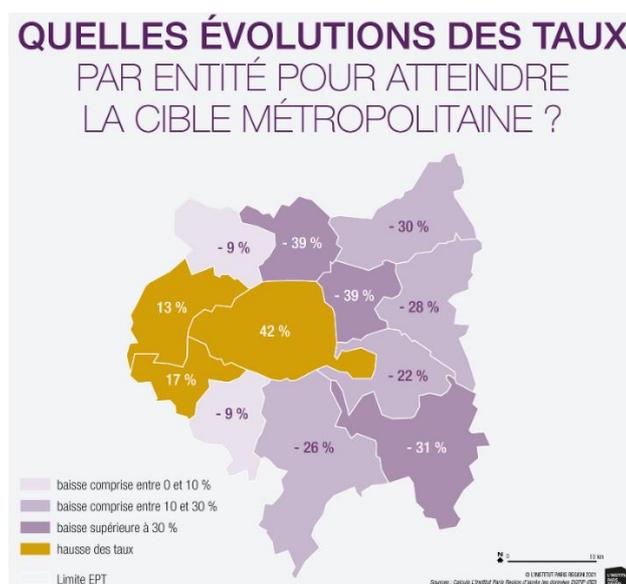
**Tableau n° 26 : Évolution du taux de la CFE, effet-base et effet-taux**

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020	Part dans l'évolution (en %)
Bases (en M€)	277,84	276,61	291,40	293,57	286,08	293,22		
Augmentation des bases (en M€)		-1,24	14,79	2,17	- 7,49	7,15	15,38	37
Évolution des bases (en %)		- 0,44	+ 5,35	+ 7,45	- 2,55	+ 2,50	+ 5,54	
Taux (en %)	35,14	36,26	37,29	38,49	38,49	38,49		
Taux maximum autorisé (en %)			38,49	38,49	38,52			
Augmentation du taux (points)		+1,12	+1,03	+1,2	0	0	+ 3,35	63
Augmentation du taux (en %)		3,19	2,84	3,22			+ 9,53	
Produits de la CFE (en M€)	97,63	100,30	108,66	112,99	110,11	112,86	15,23	100
Augmentation du produit (en %)		+ 2,74	+ 8,33	+ 3,98	- 2,55	+ 2,50	+ 15,60	

Sources : états fiscaux 1259, délibération de vote des taux EPT Plaine Commune, CRC

Cette stratégie de taux, dans l'optique du transfert de la CFE à la MGP à l'horizon 2023, peut paradoxalement être favorable à Plaine Commune car ce transfert s'accompagnera de l'harmonisation progressive des taux de la CFE sur une période de 17 ans à l'échelle métropolitaine. Pour les entreprises de Plaine Commune, il se traduira par la baisse du taux.

**Schéma n° 4 : Évolution des taux de CFE de chaque EPT en vue du transfert de la taxe à la MGP**



Source : Institut Paris Région, chronique de fiscalité locale du 4 mars 2021

Plaine Commune ne serait pas forcément perdant financièrement puisque, en l'état actuel des textes, la compensation du produit de la CFE que la MGP devra lui verser reposera sur la base du produit perçu en 2022 avec les taux actuels.

L'Institut Paris Région a réalisé une simulation par territoire de l'évolution des taux de CFE pour arriver au taux moyen métropolitain. Sur Plaine Commune, les entreprises devraient voir une diminution de 39 % de leur imposition à la CFE.

Au terme de la réforme (2033), Plaine Commune sera un territoire où les entreprises paieront moins de CFE par emploi salarié qu'à la Défense. Elles y seront moins imposées que dans l'EPT Grand Paris Seine Ouest ou Paris Ouest La Défense. Aujourd'hui, sur Plaine Commune, la base de CFE par emploi salarié (valeur locative de l'immobilier d'entreprise, bureaux ou industries) est déjà sensiblement égale à celle de Grand Paris Seine Ouest.

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

**Tableau n° 27 : Projection de l'évolution du produit de la CFE par emploi issue du transfert de la CFE à la MGP (2019-2033)**

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

Source : CRC d'après Institut national de la statistique et des études économique (Insee), Institut Paris Région, DGCL

### 5.2.1.2 Un suivi plus fiable permettra de s'assurer de l'équilibre financier de la collecte et du traitement des déchets

La compétence « collecte et traitement des déchets ménagers » était exercée par Plaine Commune depuis sa création. L'état spécial annexé au compte administratif montre que le service n'arrive plus à s'autofinancer par le produit de la taxe et les redevances spéciales sur la collecte de déchets non ménagers. Un état récapitulatif a été effectué à partir de 2013 qui montre la détérioration de l'équilibre de ce service sur le long terme. Cette comparaison a pu être réalisée du fait de l'isopérimètre de l'EPT et la communauté d'agglomération.

La progression de 5,3 M€ du produit de la TEOM entre 2016 et 2019 n'est pas très différente de celle des dépenses (4,9 M€). La chambre invite Plaine Commune à réviser le financement de ce service.

Elle a constaté aussi une annexe mal remplie pour 2019, notamment sur le montant de la TEOM collectée. L'EPT reconnaît ce manque de fiabilité. Afin d'améliorer le suivi de ce service particulier et garantir l'impératif d'équilibre, il a souhaité individualiser le service public administratif assurant la gestion des déchets dans un budget annexe, permettant de mieux donner à voir le coût réel du service, ses évolutions ainsi que les recettes correspondantes. Ce nouveau budget annexe, créé par délibération du 29 juin 2021, sera effectif selon l'EPT à compter de l'exercice 2022.

**Tableau n° 28 : Détail des dépenses et recettes du service « ordures ménagères »**

Exécution des dépenses et recettes d'ordures ménagères (en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	Variation	
							2019-2016	en %
Dépenses de gestion (chiffres DOB 2020)	nc	203,50	204,80	207,10	209,60	210,17	5,37	2,6
Dépenses de gestion (hors rembt. MGP) : chapitres 011 et 012 et cptes 65 (chiffres Anafi)	200,8	203,27	204,02	206,17	208,98	210,56	6,54	3,2
Charges à caractère général 011	45,55	46,29	46,60	47,34	46,40	47,98	1,38	3,0
Dépenses de personnel 012	3,0	3,30	3,84	4,13	4,26	4,23	0,39	10,2
Dépenses de gestion (011+012)	48,6	49,59	50,44	51,47	50,66	52,21	1,77	3,5
Autres contributions (cpte 66548)					2,40	2,45	2,45	
Total dépenses de fonctionnement	48,17	49,76	50,51	51,53	53,20	54,66	4,90	9,70
Total de recettes OM	52,87	52,62	55,04	54,18	54,71	56,38	3,76	6,83
dont TEOM (cpte 7331)	47,17	47,93	48,39	50,71	52,13	53,27	5,34	11,04
dont redevance/abonnement déchets industriels et commerciaux (cpte 706)			3,44	2,73	2,15	2,99	- 0,45	- 13,08
dont participations autres organismes (cpte 7478)			1,58	0,00	0,00	0,12	- 1,46	- 92,41
dont autres produits exceptionnels sur opérations de gestion (cpte 7788)			1,46	0,02	0,00	0,00	- 1,46	- 99,79
solde ( recettes-dépenses)	4,7	2,86	4,53	2,65	1,51	1,72	- 2,81	- 62,03
Part du solde sur les recettes (en %)		5	8	5	3	3		
Dépenses d'investissement	1,72	2,23	3,00	2,16	2,56	1,84	- 1,16	- 38,67
<b>Disponible (après investissement)</b>	<b>3,0</b>	<b>0,63</b>	<b>1,53</b>	<b>0,49</b>	<b>-1,05</b>	<b>-0,12</b>	<b>- 1,65</b>	<b>- 107,84</b>

Source : CA et annexes A7.3.1 - détail des dépenses ordures ménagères, \*après retraitement pour l'année 2019

## 5.2.2 Une réelle maîtrise des charges de gestion à partir de 2016

Le pacte financier et fiscal adopté en 2017 et revu en 2018 reposait sur la maîtrise des charges de fonctionnement afin notamment d'améliorer la situation financière de Plaine Commune, fragile en 2016. De fait, la progression des charges de fonctionnement a été limitée puisqu'elles ont augmenté de 216,16 M€ en 2017 à 218,86 M€ en 2019 (+ 0,62 %), malgré la formulation d'un objectif imprécis dans le pacte financier et fiscal.

Par rapport à la période précédente<sup>45</sup>, il peut être constaté que les charges de gestion ont augmenté de 4,7 % entre 2013 et 2015 et seulement de 2,1 % depuis 2016. Cette progression ralentie des charges de gestion est largement imputable aux charges d'intérêt de la dette qui ont reculé de 3,6 M€, soit de 34,9 %. En effet, en se désendettant et en profitant de taux d'intérêt faibles, Plaine Commune a réduit de près d'un quart le coût de son endettement en quatre exercices et la tendance se confirme en 2020. Hors résultats financiers, les charges de gestion semblent maîtrisées avec une progression de 0,84 % par an en moyenne de 2016 à 2020.

**Tableau n° 29 : Charges de gestion courante (2013-2020)**

Charges de gestion courante (comptes 60 à 65) (en M€)	CA Plaine commune					ETP Plaine commune					Var.	en %
	2013	2014	2015	Var.	en %	2016	2017	2018	2019	2020		
Charges à caractère général (60, 61, 62 et 635 et 637)	99,99	102,58	104,05	4,06	4,1	105,47	106,63	106,83	107,80	107,94	2,46	2,3
Charges de personnel (64 + 621 + 631 + 633)	86,65	90,74	91,87	5,22	6,0	91,79	92,99	93,30	93,67	94,86	3,07	3,3
Subventions de fonctionnement (657)	5,95	6,17	6,06	0,11	1,8	5,88	5,85	5,77	5,87	6,70	0,82	13,9
Autres charges de gestion (65-657)	1,39	1,31	1,29	- 0,10	- 7,5	0,88	0,70	3,08	3,22	3,17	2,30	261,7
<b>Total des charges de gestion</b>	<b>193,98</b>	<b>200,81</b>	<b>203,27</b>	<b>9,29</b>	<b>4,8</b>	<b>204,02</b>	<b>206,17</b>	<b>208,98</b>	<b>210,57</b>	<b>212,66</b>	<b>8,65</b>	<b>4,2</b>
Charges d'intérêt de la dette(661)	10,27	11,40	10,49	0,22	2,1	10,32	9,49	8,73	7,89	6,72	- 3,60	- 34,9
Autres charges financières - refinancement (6681)						0,44	0,50	0,40	0,40	0,00	- 0,44	- 100,0
<b>Total des charges courantes</b>	<b>204,25</b>	<b>212,20</b>	<b>213,76</b>	<b>9,51</b>	<b>4,7</b>	<b>214,77</b>	<b>216,16</b>	<b>218,11</b>	<b>218,86</b>	<b>219,38</b>	<b>4,60</b>	<b>2,1</b>
<i>Charges de personnel / charges courantes (en %)</i>	<i>42,4</i>	<i>42,8</i>	<i>43,0</i>	<i>0,6</i>		<i>42,7</i>	<i>43,0</i>	<i>42,8</i>	<i>42,8</i>	<i>43,2</i>	<i>0,5</i>	
<i>Intérêts / charges courantes (en %)</i>	<i>5,0</i>	<i>5,4</i>	<i>4,9</i>	<i>- 0,1</i>		<i>4,8</i>	<i>4,4</i>	<i>4,0</i>	<i>3,6</i>	<i>3,1</i>	<i>- 1,7</i>	

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Quant à la masse salariale de l'EPT, elle progressé de 3,3 % de 2016 à 2020, soit de 0,83 % par an en moyenne.

<sup>45</sup> L'analyse de l'évolution des charges de gestion courantes de 2013 à 2020 est possible car l'EPT a repris le périmètre et les compétences de la communauté d'agglomération.

**Tableau n° 30 : Évolution des dépenses de personnel (2016-2020)**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution (en %)
Rémunération principale	39 709 573	40 504 698	40 546 211	40 142 756	39 767 361	0,1
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	13 825 457	14 195 824	14 570 337	14 386 657	15 317 341	10,8
+ Autres indemnités	3 361 472	3 354 361	3 377 179	3 354 978	3 311 480	- 1,5
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	56 896 502	58 054 882	58 493 727	57 884 391	58 396 182	2,6
Rémunération principale	7 188 262	7 002 949	6 946 102	7 557 875	7 790 677	8,4
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 262 900	2 212 172	2 187 669	2 417 135	3 026 201	33,7
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	9 451 162	9 215 121	9 133 770	9 975 011	10 816 878	14,5
Autres rémunérations (c)	292 985	407 752	270 036	251 796	332 826	13,6
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	66 640 649	67 677 755	67 897 534	68 111 198	69 545 887	4,4
- Atténuations de charges	259 430	285 761	183 186	157 219	90 670	- 65,1
= Rémunérations du personnel	66 381 219	67 391 994	67 714 348	67 953 979	69 455 216	4,6
Charges totales de personnel	91 790 964	92 988 461	93 301 469	93 667 713	94 858 206	3,3
- Remboursement de personnel mis à disposition	1 488 935	319 640	0	0	0	- 100,0
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	90 302 029	92 668 821	93 301 469	93 667 713	94 858 206	5,0

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

Les dépenses liées aux créations de postes (médiathèque à Stains, propreté) ont été compensées notamment par le report d'application de nouvelles mesures réglementaires et statutaires. L'augmentation des vacances de postes explique aussi cette progression mesurée alors que le nombre de postes ouverts est resté stable (+ 0,4 %). Elle est aussi à mettre en regard avec l'actualisation tardive du régime indemnitaire. En conséquence, la part des dépenses de personnel dans les produits de gestion a légèrement baissé.

**Tableau n° 31 : Part des dépenses de personnel au sein des produits de gestion**

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	90 302 029	92 668 821	93 301 469	93 667 713	94 858 206
en % des produits de gestion	34,9	34,9	34,1	33,3	33,4

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

Les autres charges de gestion ont progressé sensiblement, notamment du fait des « autres contributions ». Les charges à caractère général, qui représentent près de la moitié (49 %) des dépenses de gestion courante, paraissent maîtrisées. Elles ont progressé de 0,60 % par an en moyenne sur la période 2016-2020. Certaines progressions sont financées par les communes, via le FCCT.

**Tableau n° 32 : Évolution des charges à caractère général**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. an. Moy. (en %)
<b>Charges à caractère général</b>	<b>105 470 384</b>	<b>106 625 510</b>	<b>106 833 716</b>	<b>107 800 459</b>	<b>107 935 258</b>	<b>0,6</b>
dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	11 835 399	11 996 367	11 750 771	11 146 844	11 262 544	- 1,2
dont locations et charges de copropriétés	2 708 101	2 799 091	2 647 428	2 666 417	2 230 816	- 4,7
dont entretien et réparations	21 695 943	22 098 050	24 348 281	27 823 308	28 895 175	7,4
dont assurances et frais bancaires	1 334 920	1 413 058	1 051 864	1 034 245	1 086 472	- 5,0
dont autres services extérieurs	9 871 664	9 656 464	6 817 185	6 334 360	6 542 680	- 9,8
dont remboursements de frais (BA, organismes de rattachement, etc.)	4 484 612	4 004 792	3 917 107	2 062 379	1 405 694	- 25,2
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	50 008 573	51 247 211	51 676 736	51 851 605	52 982 085	1,5
dont honoraires, études et recherches	650 175	650 711	1 089 146	1 531 642	1 161 603	15,6
dont publicité, publications et relations publiques	1 812 943	1 584 804	1 907 175	2 062 257	1 384 635	- 6,5
dont déplacements et missions	325 300	354 048	536 457	413 505	232 268	- 8,1
dont frais postaux et télécommunications	449 899	448 510	514 004	425 379	387 684	- 3,7
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	251 087	333 849	536 629	404 571	352 181	8,8

Source : CRC

Des économies ont été réalisées sur le fonctionnement des services (affranchissement, locaux, déplacements, assurances, autres services extérieurs, relations publiques). Les dépenses sur l'entretien de la voirie et la maintenance des bâtiments, qui représentent la moitié de ces charges à caractère général progressent, mais elles marquent les efforts sur la propreté urbaine (notamment à la demande de Saint-Denis, + 300 000 € depuis 2018, qui les finance par le FCCT). Enfin, les remboursements aux communes ont été réduits d'environ 3 M€, du fait de la modification des conventions instaurant un flux unique entre l'EPT et les communes (*voir supra*). Aussi, seuls les études et honoraires progressent fortement, par un doublement des dépenses entre 2016 et 2020.

**Encadré n° 2 : Les subventions aux organismes de droit privé concentrées sur quelques satellites à surveiller**

Pour l'année 2018, sur la centaine d'associations subventionnées, six associations, agissant dans le domaine culturel, social, d'insertion (emploi) et économique, ont reçu un montant total de 3,25 M€, soit 56 % du montant total : l'office du tourisme intercommunal (975 000 €), le comité social et culturel (CASC pour 674 000€), l'association « objectif emploi » (643 507 €), l'association plan local de l'insertion par l'économie (PLIE pour 361 997 €), la maison de l'initiative économique locale (Miel pour 315 000 €), le festival de musique classique de Saint-Denis (313 000 €)<sup>46</sup>.

Ces six structures ont toutes leur siège social à Saint-Denis, dont deux dans les locaux de l'EPT, 21, avenue Jules-Rimet (le CASC et l'association le PLIE).

On compte aussi au sein de leurs instances (bureau et conseil d'administration), des élus (maires, adjoints et conseillers) des communes membres de l'EPT et un chef d'entreprise, président de l'office de tourisme et vice-président du PLIE, dont la société est un attributaire régulier de marchés publics par Plaine Commune.

La chambre constate que, si l'hébergement de deux associations dans les locaux de l'EPT n'est pas juridiquement contestable (le CASC et l'association le PLIE), les avantages ainsi procurés doivent être mentionnés mais aussi valorisés dans les annexes du CA au même titre que les subventions versées. La convention entre l'association et Plaine Commune doit chiffrer ces avantages matériels alloués. Cela n'est pas le cas actuellement.

Enfin, la subvention à l'office de tourisme absorbe les trois quarts du produit de la taxe de séjour perçue par Plaine Commune (1,2 M€ en 2019).

La chambre invite Plaine Commune à sécuriser ses relations avec ces associations, notamment l'office de tourisme, le PLIE et le CASC et à s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts avec les membres dirigeants au sein des associations subventionnées par l'EPT. L'EPT précise que la prise en compte de la mise à disposition de locaux ainsi que leur valorisation dans le cadre des analyses financières des satellites est en cours et devrait être intégrée à compter de l'année 2022.

### **5.2.3 L'autofinancement conforté par des apports exceptionnels de satellites**

Grâce à la progression de ses produits de gestion, plus rapide que celle de ses charges courantes, Plaine Commune a pu restaurer sa marge d'autofinancement qui s'était détériorée à la fin de la période en communauté d'agglomération. Ce n'est pas tant le changement de sa forme juridique qui est à l'origine de cette évolution que les décisions de ses élus.

---

<sup>46</sup> Le Festival a fêté en 2018 son 50e anniversaire.

**Tableau n° 33 : Formation de l'autofinancement brut de Plaine Commune**

en M€	CA Plaine commune				ETP Plaine commune						
	2013	2014	2015	variat	2016	2017	2018	2019	2020	variation	en %
<b>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>110,73</b>	<b>110,72</b>	<b>126,82</b>	<b>16,09</b>	<b>154,37</b>	<b>167,26</b>	<b>171,92</b>	<b>170,94</b>	<b>172,55</b>	<b>18,18</b>	<b>11,8</b>
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	15,19	16,38	16,09	0,90	14,10	13,38	12,76	13,02	13,49	- 0,62	- 4,4
= fiscalité totale nette)	124,69	124,74	141,38	16,68	168,47	180,63	184,68	183,96	186,04	17,56	10,4
+ Ressources d'exploitation	13,97	14,02	14,56	0,60	14,04	8,77	12,80	10,59	11,70	- 2,34	- 16,7
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	113,29	110,04	95,62	- 17,67	75,93	76,16	76,49	86,97	86,53	10,60	14,0
= Produits de gestion (A)	253,17	251,16	253,10	- 0,08	258,44	265,56	273,97	281,53	284,26	25,82	10,0
Charges à caractère général	99,99	102,58	104,05	4,06	105,47	106,63	106,83	107,80	107,94	2,46	2,3
+ Charges de personnel	86,65	90,74	91,87	5,22	91,79	92,99	93,30	93,67	94,86	3,07	3,3
+ Subventions de fonctionnement	5,95	6,17	6,06	0,11	5,88	5,85	5,77	5,87	6,70	0,82	13,9
+ Autres charges de gestion	1,39	1,31	1,29	-0,10	0,88	0,70	3,08	3,22	3,17	2,30	261,7
= Charges de gestion (B)	193,98	200,80	203,27	9,29	204,02	206,17	208,98	210,57	212,66	8,65	4,2
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	59,19	50,35	49,83	-9,36	54,42	59,39	64,99	70,96	71,60	16,54	30,4
en % des produits de gestion	23,4	20,0	19,7		21,1	22,4	23,7	25,2	25,2		
+/- Résultat financier	- 10,27	- 11,40	- 10,49	- 0,22	- 10,32	- 9,49	- 8,73	- 7,89	- 6,72	3,60	- 34,9
+/- Autres produits et charges exceptionnels	0,51	0,81	13,45	12,94	16,40	0,09	0,22	0,35	0,11	- 16,29	- 99,3
= CAF <sup>47</sup> brute	49,44	39,77	52,80	3,36	60,50	50,00	56,49	63,42	64,99	4,49	7,4
en % des produits de gestion	19,5	15,8	20,9		23,4	18,8	20,6	22,5	27,0		
<b>CAF brute hors produits exceptionnels</b>	<b>48,93</b>	<b>38,96</b>	<b>39,34</b>	<b>-9,58</b>	<b>44,10</b>	<b>49,90</b>	<b>56,26</b>	<b>63,07</b>	<b>64,88</b>	<b>18,97</b>	<b>43,0</b>

*Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion*

L'autofinancement a bénéficié de deux opérations exceptionnelles, l'une de 13 M€ en 2015 et l'autre de 15 M€ en 2016, liées à des versements de la part de la SEM Plaine Commune Développement dans le cadre de l'opération d'aménagement « Zac Landy-Pleyel ». Ces recettes exceptionnelles ne sont pas définitives. Elles ont été versées en anticipation de résultats positifs de cette Zac en cours de commercialisation et arrivant à échéance en 2023/2024<sup>48</sup>. Elles ont aidé Plaine Commune à équilibrer plus aisément ses comptes sur deux exercices difficiles. Il a pu ainsi limiter le recours à l'emprunt. En 2016, le versement exceptionnel de la SEM Plaine Commune a représenté la moitié de la capacité d'autofinancement brute de l'EPT.

Depuis 2018, la CAF brute représente une part satisfaisante des produits de gestion (plus de 20 %). Elle s'améliore sur toute la période même hors produits exceptionnels. Toutefois, cette embellie a reposé largement sur l'augmentation de la fiscalité : la hausse du produit de la CFE est équivalente à celle de la CAF brute (environ + 18 M€ en quatre ans).

Pour l'avenir, la CFE n'a plus guère de marge de progression. Son taux a atteint son maximum. Et, à partir de 2022, elle sera transférée à la MGP qui reversera à Plaine Commune le montant encaissé en 2023. L'EPT perdra l'un des seuls facteurs de dynamisme de l'évolution de ses ressources. Face à cela, si la structure des dépenses de fonctionnement doit continuer à subir une progression de l'ordre de 1 % par an, la CAF brute (hors produits exceptionnels) reviendra en 2024 à son niveau de 2016.

Cette structure de recettes et de dépenses de fonctionnement n'est pas de nature à permettre le financement d'un rythme soutenu d'investissements.

<sup>47</sup> CAF : Capacité d'autofinancement.

<sup>48</sup> Plaine commune - Grand Paris - Pleyel au cœur du Grand Paris.

## 5.2.4 L'amélioration de la capacité de désendettement

### 5.2.4.1 La réduction des investissements au budget principal

Si des efforts ont été consentis en fonctionnement, Plaine Commune a amélioré également sa situation financière en réduisant très fortement ses investissements depuis son passage en EPT. Néanmoins, en 2018, le montant des investissements par habitant équivalait à celui d'une communauté urbaine ou une métropole de taille équivalente.

En 2020, la capacité de désendettement de Plaine Commune atteint 6 ans. Le plafond légal est fixé à 12 ans pour le bloc communal.

**Tableau n° 34 : Situation financière de Plaine commune**

en M€	communauté d'agglomération				EPT n°6						
	2013	2014	2015	Var.	2016	2017	2018	2019	2020	Var.	En %
comptes administratifs											
Recettes réelles de fonctionnement (RRF), hors produits des cessions immobilières	nr	372,7	388,3	15,6	339,7	330,4	338,1	345,9	347,7	6,2	1,8
Dépenses réelles de fonctionnement (**)	nr	332,9	335,6	2,7	279,2	280,4	281,6	281,9	283,1	2,78	1,0
Épargne brute	nr	39,8	52,7	12,9	60,5	50	56,5	64	64,6	3,5	5,7
Taux d'épargne brute / RRF (en %)	nr	10,70	13,60	2,90	17,80	15,10	16,70	18,50	18,58	0,70	3,8
comptes de gestion											
Capacité d'autofinancement brute	49,44	39,8	52,8	3,36	60,5	50	56,5	63,4	64,9	4,4	7,3
Annuité en capital de la dette	17,35	22,6	26,6	9,29	30,5	33,3	35	37,3	38,2	7,7	25,2
Capacité d'autofinancement nette	32,09	17,1	26,2	-5,93	30	16,7	21,5	26,1	26,7	-3,3	-11,0
Dépenses d'investissement (équipement et subventions, hors dépenses financières)	175,98	105,83	96,26	-79,72	87,76	69,5	72,47	69,13	91,2	3,44	3,9
dont dépenses d'équipement	47,3	30,2	26,7	-20,6	69,8	53,9	53,7	48,2	60,8	-9	-12,9
Encours de dette au 31 décembre	305,82	397,4	455,3	149,48	448,9	447,4	424,2	400,1	390,4	-58,5	-13,0
Ratio de désendettement encours de dette/CAF brute (en année)	6,2	10	8,6	2	7,4	8,9	7,5	6,3	6	-1,4	-18,9
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	93,63	86,58	40	-53,63	20,08	35,02	14	15	30	9,92	49,4

*Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion, et CA (\*) y compris dotation d'équilibre, nr : non renseignés*

L'analyse de l'investissement montre que Plaine Commune s'est concentré sur ses engagements en matière de politique d'aménagement et sur la voirie. En 2019, l'entretien du patrimoine et de la voirie représentait 60 % de ses dépenses d'équipement.

**Tableau n° 35 : Dépenses d'immobilisations en cours et travaux de voiries (en M€)**

Dépenses d'équipement (hors subventions)	2016	2017	2018	2019	Total
2315 : Immobilisations en cours-installations, matériel et outillages techniques	19,49	17,98	13,65	21,88	73,00
2151 : réseaux de voirie	6,44	6,34	5,68	3,61	22,07
2152 : Installations de voirie	3,33	4,77	4,53	4,15	16,79
Total voirie	9,77	11,12	10,21	7,76	38,86
Total dépenses d'équipement	29,27	29,10	23,86	29,64	111,86

*Source : fichiers de mandats équipement*

La durée de renouvellement des immobilisations augmente par rapport à la situation antérieure en CA. Elle passe de 7,9 à 11,6 années pour les installations de voirie, réseaux, matériels et mobilier. L'EPT devra y être attentif dans les années à venir en veillant à ne pas allonger encore cette durée. En effet, en matière de voirie, notamment, il est courant de programmer les entretiens et renouvellements sur une durée ne dépassant pas 12 ans.

**Tableau n° 36 : Durée de renouvellement des immobilisations**

En nombre d'années	Moyenne 2013-2015	Moyenne 2016-2020
Rythme apparent de renouvellement des immobilisations en années (immobilisations brutes propres / inv. d'équipement de l'année)	7,9	11,6

*Source ; logiciel Anafi d'après les CG*

Plaine Commune concentre également ses engagements d'investissements avec peu de tiers. En matière d'aménagement, les satellites de Plaine Commune sont majoritaires, avec la SEM Plaine Commune Développement et la SPL Plaine Commune Développement. Plus étonnamment, pour les marchés de voirie mais aussi d'assainissement, un tiers se dégage, autour d'une société, seule ou en groupement, la PME « Dubrac TP ». L'annexe au présent rapport montre que Plaine Commune Développement (SEM et SPL) et Dubrac TP (seul ou en groupement) concentrent le quart des dépenses d'investissement depuis 2016 (annexe n° 3).

**Encadré n° 3 : Une faible concurrence sur les contrats publics de Plaine Commune**

En matière de marchés publics, l'examen de neuf dossiers de marchés (annexe n° 4) sur la voirie, l'éclairage public et l'assainissement, qualifiés de « baux de voirie » ou de « baux d'assainissement » par Plaine Commune, a montré une faible intensité concurrentielle malgré les montants pluriannuels concernés. Régulièrement passés, ces marchés sont fréquemment attribués à la société Dubrac TP, seul ou en groupement avec d'autres PME de Seine-Saint-Denis. Les entreprises majeures du secteur du BTP sont rarement candidates. C'est une singularité de Plaine Commune. Par conséquent, Plaine Commune a peu de marges pour apprécier si les prix pratiqués ne peuvent pas être optimisés.

**5.2.4.2 La progression préoccupante de l'endettement au budget annexe « assainissement »**

Le budget annexe « assainissement » a connu une hausse des investissements, financée par un recours important à l'emprunt (comparé au budget principal). À l'avenir, son équilibre devra être assuré par le relèvement de la redevance d'assainissement payée par les usagers. Déjà, Plaine Commune a procédé à des hausses sensibles depuis 2016. L'augmentation du produit de la redevance a été de 12,2 % en 2017 et de 2,5 % en 2019. Elle n'a cependant pas permis à la CAF brute de progresser. L'annuité de la dette absorbe les produits supplémentaires encaissés. La poursuite de la hausse des redevances est nécessaire pour accompagner l'effort d'investissement que Plaine Commune entend maintenir sur cette compétence.

**Tableau n° 37 : Financement des investissements du budget annexe « Assainissement »**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	total cumulé	variation 2020-2016	
							montant	en %
CAF brute	3 326 416	4 481 740	4 715 220	5 092 099	3 461 042	21 076 517	134 626	4
- Annuité en capital de la dette	2 535 212	2 710 503	3 313 643	3 478 914	4 066 205	16 104 477	1 530 993	60
= CAF nette ou disponible (C)	791 204	1 771 237	1 401 577	1 613 184	- 605 162	4 972 040	- 1 396 366	- 176
<i>en % du produit total</i>	<i>10,50</i>	<i>21,30</i>	<i>17,50</i>	<i>18,30</i>	<i>- 8,07</i>			
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 952 650	1 308 883	1 582 027	1 694 329	1 733 638	6 537 889	- 219 012	- 11
+ Subventions d'investissement	492 783	678 500	455 233	545 515	1 163 590	2 172 031	670 807	136
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 445 433	1 987 383	2 037 260	2 239 844	2 897 228	8 709 920	451 795	18
= Financement propre disponible (C+D)	3 236 637	3 758 620	3 438 837	3 853 028	2 292 065	13 681 960	- 944 572	- 29
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (en %)</i>	<i>41</i>	<i>36</i>	<i>35</i>	<i>38</i>	<i>30</i>	<i>36</i>	<i>26</i>	<i>63</i>
- Dépenses d'équipement	7 921 213	10 527 696	9 693 121	10 272 019	7 672 920	38 414 050	2 350 806	30
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 4 684 576	- 6 769 076	- 6 254 284	- 6 418 991	- 5 380 855	- 24 732 090	- 1 734 415	37
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 858 184	5 000 000	6 000 000	6 352 257	5 329 221	21 210 441	2 494 073	65
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 826 392	- 1 769 076	- 254 284	- 66 734	- 51 634	- 3 521 649	759 658	- 92

Source : Logiciel financier Anafi d'après les comptes de gestion

Par délibération du 9 février 2021, l'EPT a voté une très faible augmentation de la redevance assainissement (+ 0,007 euros/m<sup>3</sup>) qui devra lui rapporter 0,16 M€ en 2021. La redevance est peu élevée par rapport aux autres EPT du département (0,45 €/m<sup>3</sup> à Est Ensemble et 0,67 €/m<sup>3</sup> à Grand Paris Grand Est). Selon Plaine Commune, elle ne représente que 13 % du montant total constitué avec les parts départementale et interdépartementale qui sont, elles, en progression continue depuis cinq ans).

Plaine Commune affirme travailler à l'actualisation de la prospective financière du budget assainissement visant à un meilleur équilibre entre recettes et dépenses pour diminuer le recours à l'emprunt notamment par l'augmentation progressive de la redevance.

### 5.3 Les investissements prévus pour les JO de 2024 sources de risques financiers

La situation financière de Plaine Commune s'est assainie depuis 2016. Néanmoins, cette situation a vocation à se dégrader rapidement du fait de ses engagements liés aux Jeux Olympiques de 2024. Plaine Commune fait partie des territoires de la métropole du Grand Paris qui accueilleront le plus d'équipements olympiques. Le village sera situé à Saint-Ouen et Saint-Denis. Le principal équipement lié aux épreuves aquatiques est en cours de construction à Saint-Denis par la MGP. Plaine Commune s'est en outre lancé dans un programme d'investissements connexes pour améliorer les déplacements sur son territoire. Ces investissements sont aussi liés à la livraison et la mise en service de la nouvelle ligne de métro 15 et la création de gares nouvelles.

De 2021 à 2024, toutes ces décisions vont avoir des conséquences notables sur les finances de Plaine Commune. La « respiration » qu'il s'est donnée depuis 2016 ne sera pas suffisante, à ressources constantes, pour conserver une situation financière soutenable à partir de 2024.

Enfin, jusqu'en 2030, Plaine Commune aura à fournir un effort marqué en matière de renouvellement urbain. À ce stade, il s'est engagé sur un protocole de préfiguration d'une nouvelle convention avec l'Anru au titre de la nouvelle politique nationale de renouvellement urbain.

#### 5.3.1 La dérive des engagements relatifs au programme pluriannuel d'investissements

Le vote en opérations d'équipements plutôt qu'en autorisations de programme se traduit par l'augmentation progressive des engagements du programme pluriannuel d'investissement de Plaine Commune. Le pacte financier et fiscal 2017-2020 était conçu pour « une programmation des investissements limitée à 200 M€ en charge nette sur cinq ans ». L'actualisation du PPI traduit des engagements supérieurs à ceux considérés comme supportables par le pacte financier et fiscal. Le tableau suivant montre l'évolution du PPI et de son coût net prévisionnel de 2016 à 2019.

**Tableau n° 38 : Évolution du coût net du PPI de Plaine Commune entre 2016 et 2019**

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020	2021	Total 2017-2021	2022	Total 2018-2022	2023	Total 2019-2023
PPI 2016-2020	51,9	64,3	51,9	43,7	31,0	242,8						
PPI 2017-2021		57,3	61,4	58,2	35,7		19,1	231,7				
PPI 2018-2022			58,7	61,9	50,9		24,1		42,5	238,1		
PPI 2019-2023				66,4	62,7		59,8		65,5		68,4	322,7

Source : PPI communiqués et adoptés par l'EPT (annexés au vote du budget primitif)

Ces données prévisionnelles montrent que, de 2016 à 2018, le coût net devrait dépasser de 40 M€ environ la programmation. Cette programmation sert de fondement au pacte fiscal et financier. Ensuite, le coût net du PPI 2019-2023 dérive de plus de 80 M€ (322,7 - 242,8) à financer sur les prochains budgets. Deux engagements financiers, liés aux Jeux Olympiques, expliquent cet accroissement : la participation à verser à Solidéo pour les futurs équipements olympiques et le projet de « franchissement urbain Pleyel ».

Grâce aux études prospectives d'un cabinet extérieur, Plaine Commune sait depuis juin 2019 que sa situation financière deviendra délicate à partir de 2024. En quatre ans, sa capacité de désendettement sera divisée par deux et approchera la limite légale de 12 ans (11,3 ans en 2024 contre 6 ans en 2020). Le pacte fiscal et financier, malgré une part « financement des investissements » dans le FCCT et le recours à l'augmentation du taux de CFE, n'était pas suffisant pour dégager le financement nécessaire à la réalisation du PPI.

Les principales décisions qui engagent financièrement Plaine Commune, sur ces deux dossiers, ont échappé au conseil territorial. Elles ont été prises en bureau territorial alors que les engagements financiers correspondants n'étaient pas votés par le conseil territorial.

### 5.3.2 L'important engagement financier de l'EPT auprès de Solidéo

Par une décision du bureau délibératif du 7 novembre 2018, Plaine Commune a signé avec la société de livraison des équipements olympiques (Solidéo), établissement public de l'État, une convention de participation au financement des ouvrages nécessaires aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Par cette convention, Plaine Commune s'engage à verser une participation financière de 35 M€ à Solidéo, « fléchée » sur des équipements prévus sur son territoire : le village olympique, la passerelle modes doux Île-Saint-Denis, la passerelle piétonne A1 pour la liaison avec le Stade de France, l'aménagement du canal Saint-Denis entre Pantin et le Stade de France, l'aménagement du cheminement piéton de la future « Gare des 6 routes-Marville et les sites d'entraînements situés sur Plaine Commune. La convention prévoit un échéancier de versement de 2018 à 2025. Une actualisation est prévue en 2021 pour les participations des années 2022 à 2025 « afin de tenir compte de l'actualisation du montant des dépenses » supportées par Solidéo.

Cependant, l'examen du budget primitif de 2018 ne prévoyait pas d'autorisation de programme à hauteur de ce montant pour cette opération. Aucune opération d'équipement n'était non plus votée pour ouvrir 35 M€ de crédits. Or, le bureau délibératif peut, au sens de la délégation qui lui a été consentie par le conseil territorial en 2016, signer des conventions qui ne relèvent pas de la commande publique, mais il ne peut pas engager l'EPT au-delà des crédits budgétaires ouverts. Cette règle est inscrite dans l'instruction comptable M14.

Seuls les PPI joints au budget mentionnent l'engagement avec Solidéo, sans atteindre aujourd'hui 35 M€. Plaine Commune devra vraisemblablement emprunter. Outre qu'elle engage lourdement Plaine Commune sur le plan financier, cette décision aurait dû être soumise au conseil territorial. Par ailleurs, l'engagement de l'EPT pourrait évoluer à la hausse à partir de 2021 du fait de la clause d'actualisation.

**Tableau n° 39 : Évolution de la participation de Plaine Commune aux équipements construits par Solidéo, soumise dans les différents PPI présentés aux élus territoriaux**

Opération n°502 : Jeux olympiques et para-olympiques 2024												
	en M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	total
PPI 2016-2020	dépenses	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00						0,25
	recettes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00						0,00
	coût net	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00						0,25
PPI 2017-2021	dépenses		0,06	2,00	2,00	2,00	2,00					8,06
	recettes		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
	coût net		0,06	2,00	2,00	2,00	2,00					8,06
PPI 2018-2022	dépenses			2,15	3,00	3,00	3,00	3,00				14,15
	recettes			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				0,00
	coût net			2,15	3,00	3,00	3,00	3,00				14,15
PPI 2019-2023	dépenses				4,38	4,94	4,94	4,94	4,94			24,12
	recettes				0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00
	coût net				4,38	4,94	4,94	4,94	4,94			24,12
Dépenses mandatées au 31/12/2019		0,32	0,13	2,19	4,38							7,01
Convention Solidéo : échéancier 2018-2025				2,135	4,375	4,935	4,935	4,935	4,935	4,375	4,375	35,00

Source : EPT selon chiffrage des PPI et montants des fichiers de mandats d'investissement

### 5.3.3 Le projet de « Franchissement Urbain Pleyel » porteur d'un important risque financier sous-évalué par Plaine Commune

Le projet de « Franchissement Urbain Pleyel » (FUP) est un projet important pour le développement du quartier Pleyel à Saint-Denis, aujourd'hui enclavé par la Seine à l'Ouest, l'autoroute A86 au Nord et le faisceau ferré à l'Est. Il offrira une nouvelle liaison Est-Ouest pour le territoire et permettra l'interconnexion des lignes du Grand Paris Express et du RER D.

Il consiste en la création d'un « pont urbain » au-dessus des voies ferrées de la ligne Paris-Lille pour relier les deux parties de Saint-Denis. Ce pont de 700 mètres de long, dont près de 300 mètres au-dessus des voies ferrées, doit être livré en 2024 pour faciliter les liaisons entre des sites olympiques et surtout entre les gares de Saint-Denis-La Plaine (RER D) et la future gare Saint-Denis Pleyel (ligne 14 et 15 notamment), l'une des plus importantes du Grand Paris Express. Il comportera des voies pour les piétons, les transports en commun et les automobiles. Il devra être réalisé en deux phases, la phase de pont pour les véhicules particuliers devant être achevée dans un second temps. Il est aussi prévu sur ce pont un ensemble d'immeubles de bureaux et de commerces dont la construction fait partie de la Zac Pleyel<sup>49</sup> confiée par Plaine Commune à sa SPL en mars 2019.

Les travaux ont commencé à l'automne 2020 après l'attribution par la SPL du marché de travaux à un groupement ayant pour mandataire Bouygues Construction. Plaine Commune est maître d'ouvrage. Le coût total de l'opération est estimé à 188 M€ HT, en valeur 2015, dont 102 M€ pour l'ouvrage d'art, 68 M€ pour le rétablissement des voies ferrées, 10 M€ pour l'acquisition des emprises foncières et une provision pour aléa de 17 M€. Cependant, Plaine Commune n'a pas voté d'autorisation de programme pour ce projet et procède à des abondements successifs de crédits annuels sur l'opération d'équipement dédiée depuis 2016. Selon lui, une autorisation de programme sera créée à compter de 2022 et la gestion en autorisations de programme sera généralisée à l'ensemble des opérations d'investissements, sauf exceptions limitées.

La convention cadre du financement du franchissement urbain Pleyel du 19 juin 2019 fixe un coût total prévisionnel de l'opération à 221,9 M€ HT prenant en compte les actualisations de prix et la mise en œuvre de la « part pour aléa » de 17 M€.

Cette opération est financée par plusieurs partenaires.

**Tableau n° 40 : Financement de l'opération Franchissement Pleyel**

Montant (en M€)	État	Société du Grand Paris	Plaine Commune	MGP	Département	Saint-Denis	Divers	Reste à financer	Total
	50	53	45,9	5,9	4	2,4	4,8	56	222

*Convention cadre du financement du franchissement urbain Pleyel du 19 juin 2019*

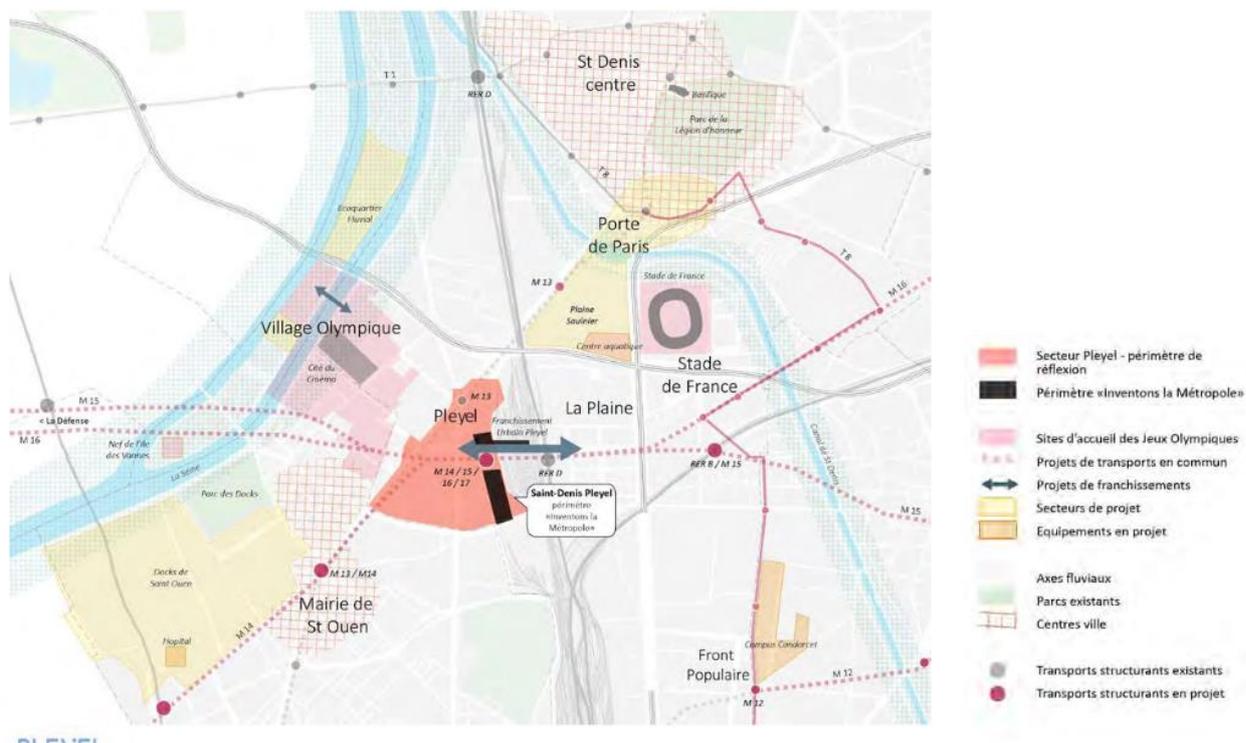
La question du reste à financer de 56 M€ n'est pas résolue. La convention précise seulement que « Plaine commune ne pourra assurer seule le financement de l'ensemble de ce reste à financer ». La convention précise également que le plan de financement définitif sera adopté le 30 juin 2020 sauf en cas d'avenant. À ce stade, le plan de financement définitif n'a pas été établi et aucun avenant n'a été adopté. Seules la Société du Grand Paris, la Métropole du Grand Paris et la commune de Saint-Denis s'engagent à prendre en charge l'actualisation économique du coût du projet.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire que le PPI de Plaine Commune indique clairement les ressources actualisées permettant de financer le montant relevant de l'EPT (45,9 M€ selon la convention du 19 juin 2019). Des imprécisions avait été identifiées par la chambre concernant la planification de cette opération.

<sup>49</sup> Cette Zac est différente de la Zac Landy-Pleyel confiée en 2010 à la SEM Plaine Commune Développement.

À ce stade, le financement de cette opération comporte encore des incertitudes qui obèrent la prospective budgétaire de Plaine Commune.

**Carte n° 10 : Plan de situation du « Franchissement Urbain Pleyel »**



Source : rapport d'enquête publique, Plaine Commune, octobre 2019

**Photo n° 1 : Vue du « Franchissement Urbain Pleyel » côté Saint-Denis-La Plaine**



Source : document Plaine Commune, mars 2019, d'après étude AVP Marc Mimram architecture

➤ **Une opération d'intérêt métropolitain**

Les communes ont transféré à l'EPT la réalisation du franchissement urbain Pleyel en tant qu'opération d'aménagement et de voirie.

Elles ont aussi transféré une partie du financement à la MGP en tant qu'action de restructuration urbaine. La participation de la MGP est actée par une délibération du 11 octobre 2019 qui la prévoit à hauteur de 5,9 M€ en faisant référence au financement d'études portant sur les années 2017 et 2018.

La délibération est fondée sur la définition de l'intérêt métropolitain concernant « les actions de restructuration urbaine au titre de la compétence d'aménagement de l'espace métropolitain ». Selon cette délibération, sont d'intérêt métropolitain « les actions futures de restructuration urbaine, dont le conseil métropolitain a décidé la réalisation, **ou le soutien financier**, contribuant à la cohérence du territoire métropolitain, notamment sous l'angle de la lutte contre les coupures urbaines (franchissement des faisceaux ferrés ou routiers...) ».

À l'évidence, l'intérêt de cette opération est de niveau métropolitain. Plaine commune doit donc réfléchir à en transférer la maîtrise d'ouvrage à la MGP.

➤ **L'information insuffisante du conseil territorial**

En 2019, Plaine Commune a délégué la maîtrise d'ouvrage de la construction du pont à la SPL Plaine Commune Développement par une délibération du bureau territorial. Cette délégation pouvait être accordée sous réserve néanmoins que le financement de l'opération ait été voté par le conseil territorial et non uniquement par le bureau. Lorsque l'opération d'équipement a été créée, l'information des élus territoriaux non membres du bureau n'était pas complète.

Pour cette opération d'un montant supérieur à 100 M€ HT, à titre complémentaire, le conseil territorial aurait dû délibérer au titre des dispositions relatives aux « opérations exceptionnelles d'investissement d'envergure ». Une étude d'impact pluriannuelle de l'opération aurait dû être soumise au conseil territorial, soit dans une délibération spécifique, soit au sein d'un débat d'orientation budgétaire, soit lors du vote du budget primitif territorial. Ces dispositions figurent depuis 2016 à l'article D. 1611-35 du CGCT. L'EPT précise qu'il lui appartient de soumettre une telle étude lors d'une prochaine délibération soumise au Conseil de territoire.

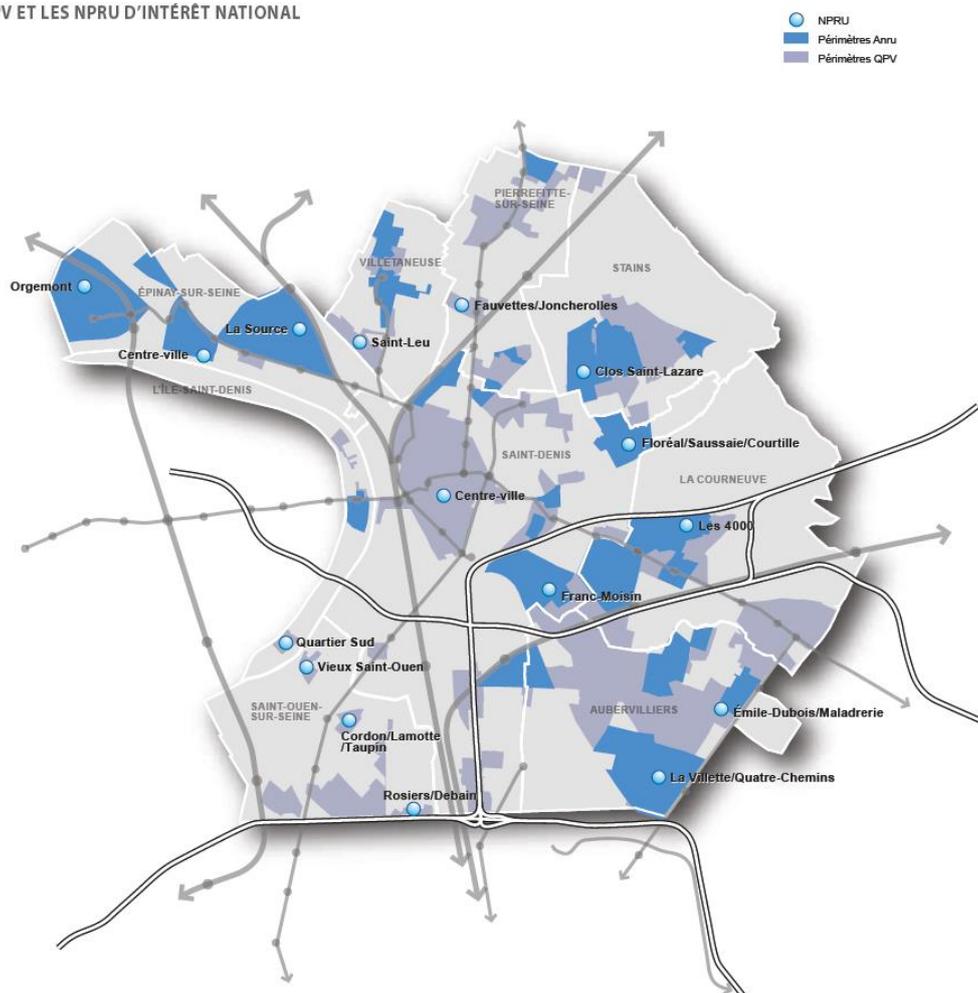
**Recommandation régularité 3 : Faire délibérer le conseil territorial sur les opérations entrant dans le champ des « opérations exceptionnelles d'investissement d'envergure » (article D. 1611-35 du CGCT).**

### **5.3.4 Les engagements au titre de la politique de renouvellement urbain à l'horizon 2030**

Plaine Commune est un territoire engagé dans les politiques de renouvellement urbain. Cette politique, liée à l'aménagement, occupe une place importante dans ses investissements. Le PPI 2019-2023 affiche une dépense brute de 57 M€ pour ces programmes. Plaine Commune a conclu, fin 2016, une convention de préfiguration relative à la nouvelle politique nationale de renouvellement urbain. Il a prévu d'y consacrer plus de 11 M€, cofinancés à 65 % notamment par l'Anru, en matière d'ingénierie et d'études préalables d'ici fin 2023, sur 16 quartiers de son territoire.

**Carte n° 11 : Les quartiers « nouvelle politique nationale de renouvellement urbain-NPNRU »  
retenus sur Plaine Commune**

QPV ET LES NPRU D'INTÉRÊT NATIONAL



Source : Plaine Commune, protocole de préfiguration NPNRU, 17 novembre 2016

8 des 16 quartiers sont concentrés dans le sud de Plaine Commune, les plus proches des futures infrastructures de transport en commun du Grand Paris Express. Cette répartition peut amplifier la différenciation entre le nord et le sud du territoire malgré les montants mis en œuvre pour accompagner les quartiers de La Courneuve, Stains, Villetaneuse, Épinay et Pierrefitte.

La convention de préfiguration doit déboucher sur une convention pluriannuelle de renouvellement urbain qui doit courir jusqu'en 2030. Les services de l'État estiment les financements de Plaine Commune nécessaires à cette nouvelle convention à 590 M€ entre 2022 et 2030, financés à 50 % ou 65 %. La charge nette à venir s'établirait à 206,5 M€ avec un cofinancement à 65 %. Environ 200 M€ ne sont pas, à ce stade, inclus dans la programmation des investissements de Plaine Commune puisqu'ils couvrent les exercices 2024-2030.

La préfecture de la Seine-Saint-Denis a sollicité une analyse de la soutenabilité financière pour l'EPT Plaine Commune des projets de NPNRU, rendue en octobre 2019. Un scénario paraît soutenable pour l'État, fondé sur deux hypothèses très fortes et conditionné par un taux de subvention de l'Anru de 65 %. À ce stade, ce taux n'est pas officiellement acquis même si l'État le recommande à l'Anru.

Le scénario « soutenable », suppose un abondement du FCCT ou une DSIT (versée par la MGP) de 3 M€ à partir de 2030. La capacité de désendettement atteindrait 11,1 ans. Le scénario suppose surtout une moyenne des dépenses annuelles d'investissement hors NPNRU de 50 M€ entre 2024 et 2030.

Au regard des nécessités d'entretien de son patrimoine routier et bâti, Plaine Commune doit maintenir son effort d'investissement aujourd'hui autour de 28 M€ par an<sup>50</sup>. La NPNRU représenterait une charge nette moyenne annuelle de 33 M€ à partir de 2024.

Avec les engagements non budgétés sur Solidéo et l'achèvement du Franchissement Urbain Pleyel, Plaine Commune n'a aucune marge avant 2026.

### **5.3.5 Repenser profondément le financement du PPI**

Le FCCT devrait rapidement intégrer le reversement par les communes de la revalorisation physique des bases des impôts ménages. Sur la base des cinq dernières années, Plaine Commune pourrait ainsi consolider ses recettes de fonctionnement à hauteur de 2,5 M€ par an, soit 22,5 M€ sur la période 2022-2030.

En outre, la révision de sa contribution au FPIC par l'ajustement de son partage avec les communes permettrait de dégager 0,6 M€ par an sur les charges de fonctionnement. Sur la période 2022-2030, cet ajustement ferait gagner 5,4 M€.

Plaine Commune attend encore des produits exceptionnels en 2021 et 2023, liés à la Zac Landy-Pleyel à hauteur de 30 M€.

Au total, par ces mesures fortes, Plaine Commune pourrait accroître sa capacité d'autofinancement (CAF) brute de l'ordre de 60 M€ d'ici 2030.

Il a fait réaliser en juin 2021 une étude prospective par un cabinet extérieur sur la programmation de ses investissements, qui vise à maintenir ses grands équilibres financiers. La trajectoire semble soutenable avec une capacité de désendettement de 6,8 ans en 2026. Toutefois, les précisions sur le contenu des dépenses d'équipement sont manquantes, notamment s'agissant de la participation de Plaine Commune au financement du franchissement urbain Pleyel et des opérations de renouvellement urbain. De même, les subventions attendues sont encore incertaines.

La chambre ne dispose pas d'informations suffisamment solides sur ce point tant que la programmation des investissements et le pacte financier et fiscal, révisant notamment le montant du FCCT, ne sont pas adoptés.

## **6 L'INCIDENCE ENCORE LIMITEE DE LA CRISE SANITAIRE**

71 décisions ont été prises par le président de Plaine Commune au titre de l'ordonnance 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020, pendant la période d'avril à juin 2020, pour assurer la continuité des services publics et les mesures de protection du public, mais aussi pour prendre des mesures financières.

Parmi ces mesures, Plaine Commune a décidé de participer au fonds Résilience de la Région Île-de-France à hauteur de 500 000 €. Ce montant s'impute en section d'investissement (avances remboursables). Les droits de place ont été suspendus. Les loyers dus à Plaine Commune, notamment dans les locaux de Villetaneuse, ont été annulés. Il n'y a pas eu d'incidence sur les recettes des médiathèques dont l'accès est gratuit.

---

<sup>50</sup> Cf. tableau n° 37 sur les dépenses d'équipement de l'EPT hors subventions d'investissement.

L'impact financier sur le budget de 2020 se verra précisément au moment du vote du compte administratif. Si des recettes ont été abandonnées, d'un autre côté, Plaine Commune a pu réduire certaines dépenses de fonctionnement sur marchés, telles que l'entretien ou le chauffage des locaux, le carburant pour les véhicules. La décision modificative n° 2 du budget principal, adoptée le 24 novembre 2020, réduit les crédits de fonctionnement de plus de 350 000 € sur ces postes.

**Tableau n° 41 : Premières estimations des dépenses de fonctionnement de Plaine Commune, liées à la crise sanitaire**

Réduction des crédits de fonctionnement 2020	Montant (en €)
Eau	- 20 904
Carburants	- 224 415
Énergie, électricité	- 50 000
Nettoyage des locaux	- 60 000
Total estimé 2020	- 355 319

*Source : décision modificative n° 2, budget principal, 24 novembre 2020*

L'impact pourra être plus significatif en 2021, notamment sur les recettes liées à la taxe de séjour dont le produit actuel est de l'ordre de 1,2 M€ par an.

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure .....	74
Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées .....	75
Annexe n° 3. Classement décroissant des tiers dans les dépenses d'investissement.....	76
Annexe n° 4. Échantillon des procédures et marchés contrôlés.....	77
Annexe n° 5. Liste des Zac communales transférées lors de la mise en place de l'EPT et à clôturer ( <i>source : EPT</i> ).....	78
Annexe n° 6. Aménagement non transférées à l'EPT .....	79
Annexe n° 7. Glossaire des sigles.....	80

**Annexe n° 1. Déroulement de la procédure**

*Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :*

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence		

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	26 novembre 2019	Monsieur Patrick Braouzec, président de l'EPT
Entretien de début de contrôle	3 février 2020	Monsieur Patrick Braouzec, président de l'EPT
Entretien à la demande du nouveau président de l'EPT, Monsieur Hanotin	7 octobre 2020	Président de la 5 <sup>ème</sup> section
Entretien de fin d'instruction	25 novembre 2020	Monsieur Mathieu Hanotin, nouveau président de l'EPT
	7 décembre 2020	Monsieur Patrick Braouzec, ancien président de l'EPT

Délibéré concernant le :	Date	Participants
Rapport d'instruction provisoire	22 avril 2021	<i>M. Le Président, MM. du Breil de Pontbriand, Dumay, Desbordes, Poissonnet, Husson, Mme Cophornic</i>
Rapport d'instruction définitif	18 novembre 2021	<i>M. Le Président, MM. Thiebaud, Defaud, Roget, Desbordes, Poissonnet, Husson, Mme Cophornic</i>

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	2	06/07/2021	Monsieur Patrick Braouzec, ancien président de l'EPT Monsieur Mathieu Hanotin, président de l'EPT
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	2	06/07/2021	DDFiP, MGP
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	<b>Nombre</b>		<b>Date</b>
	1 réponse commune aux 2 ordonnateurs		30 septembre 2021

Envoi du rapport d'observations définitives	2		Monsieur Patrick Braouzec, ancien président de l'EPT Monsieur Mathieu Hanotin, président de l'EPT
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives	0		
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	<b>Nombre</b>		<b>Date</b>
	1		24/01/2022

**Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées**

- Madame Mélanie Lamant, Directrice générale des services ;
- Madame Joséphine Roig-Laurent, DGA Département ressources ;
- Madame Amélie Jullien, directrice de la commande publique et des affaires juridiques, et en conférence téléphonique, Madame le 25 septembre 2020 ;
- Monsieur Mathieu Hanotin, nouveau président de Plaine commune, le 7 octobre 2020 ;
- Monsieur David Lebon, Directeur de cabinet du nouveau président, le 7 octobre 2020.

**Annexe n° 3. Classement décroissant des tiers dans les dépenses d'investissement**

Mandats cumulés : 48,36 M€ SEM Plaine commune et SPL

Mandats cumulés : 34,4 M€ entreprise Dubrac TP seule ou en groupement

Montants mandatés par tiers	Année				Total	25 premiers sur 1 095 tiers bénéficiaires		
	2016	2017	2018	2019		rang	part/total	en %
Plaine Commune Développement SPL	2,07	4,69	5,65	6,80	19,21	1		
Dubrac TP/SNTPP	5,39	7,14	4,76	0,22	17,51	2		
SEM plaine co developement	17,30	0,01		0,01	17,32	3		
Sequano aménagement	5,15	4,52	3,81	2,55	16,03	4		
Dubrac TP	1,86	3,20	2,25	7,18	14,48	5	84,54	27
SEM Plaine Commune Développement	0,14	3,75	4,29	3,65	11,83	6		
OPH communautaire de plaine commune plaine commune habitat	0,78	2,80	3,53	2,79	9,89	7		
Soreqa Ste requalif des quartier s anciens	1,02	1,20	2,23	4,88	9,33	8	115,60	37
Caprim entre les mains notaire Fricoteaux			8,09		8,09	9		
Eurovia Île-de-France	1,71	1,20	1,08	3,41	7,41	10	131,10	42
Eiffage/prunevieuille/bentin/entr		0,46	2,94	3,44	6,84	11		
Solidéo			2,14	4,38	6,51	12		
Ugap - union des GPMTS d'achats publics	2,24	0,67	0,71	1,14	4,76	13		
Contenur	1,41	1,26	0,79	0,85	4,30	14		
Entra/prunevieuille/bentin	2,02	1,71	0,07	0,08	3,89	15		
Emulithe	0,53	1,03	1,23	1,08	3,87	16		
Gagneraud construction	1,56	1,09	0,70		3,35	17		
Urbanis	0,31	1,63	0,56	0,78	3,27	18		
Hectronic France	0,54	1,90	0,75		3,19	19		
Colas / espace deco / keller		1,32	1,14	0,65	3,10	20		
GRPMT Agrigex environmt plaine en vironn/espace dec	1,36	1,05	0,20	0,01	2,63	21		
Bourgeois/Dubrac	0,85	0,92	0,48	0,18	2,42	22		
Colas IDFN - agence SNPR sylvain joyeux	1,15	0,09	0,31	0,76	2,30	23		
Terideal-agrigex environnement/ plaine environnement/espace deco			0,99	1,23	2,22	24		
Ingenia	0,50	0,39	0,61	0,68	2,19	25	185,94	60
sous total pour les 50 premiers tiers							221,87	72
../... ( 1095 tiers recensés)								
Total des dépenses d'investissement	91,28	72,37	73,67	72,27	309,60			

Source : fichier des mandats de l'EPT sur la période

**Annexe n° 4. Échantillon des procédures et marchés contrôlés**

sélection d'un échantillon de marchés	Procédure	Date de la notification	Intitulé	Titulaire	Montant	Nbre d'offres reçues
14-00062	AOO		Entretien, maintenance et aménagement voiries lot 1	Dubrac / SNTTP	mini 2 400 000 HT et Maxi 15 000 000 HT	1
	AOO		chargement, transport recyclage et stockage de matériaux en pierre Naturelle lot 2	Eurovia IdF	171 495,59 HT	1
16-00319	AOO	25/11/2016	Travaux de création, reconstruction, rénovation et amélioration des ouvrages d'assainissement - lot n°1 : Aubervilliers, La Courneuve	Dubrac / SNTTP	mini 200 000 HT et Maxi 1 000 000 HT	1
16-00320	AOO	24/11/2016	Travaux de création, reconstruction, rénovation et amélioration des ouvrages d'assainissement - lot n°2 : Saint-Denis, l'île-Saint-Denis, Saint-Ouen	Dubrac / SNTTP	mini 350 000 HT et Maxi 1 750 000 HT	1
16-00321	AOO	24/11/2016	Travaux de création, reconstruction, rénovation et amélioration des ouvrages d'assainissement - lot n°3 : Épinay-sur-Seine, Pierrefitte, Villetaneuse, Stains	Colas	mini 400 000 HT et Maxi 2 000 000 HT	3 dont Dubrac /SNTTP
16-00218	MAPA 4	05/08/2016	Travaux d'aménagement des parvis de la gare Stains-Cerisaie - lot 1	Dubrac	1 069 269 HT	6
16-00271	MAPA 4	24/10/2016	Travaux d'aménagement des parvis de la gare Stains-Cerisaie - lot 2	Prunevielle	125 896, 5 HT	3
16-00372	MAPA 4	23/12/2016	Travaux d'aménagement des parvis de la gare Stains-Cerisaie - lot 3	Marcel Villette	3262 399,8 HT	10
16-00167	MAPA 4	23/06/2016	Travaux d'aménagement de la Place de la Résistance et de la Déportation à St-Denis - lot 1 VRD	Dubrac TP	892 207 HT	3 avec Eurovia TP et Colas
16-00168	MAPA 4	23/06/2016	Travaux d'aménagement de la Place de la Résistance et de la Déportation à St-Denis - lot 2 Éclairage public	Prunevielle / Bentin	73 292 HT	3
16-00217	MAPA 4	05/08/2016	Travaux d'aménagement de la Place de la Résistance et de la Déportation à St-Denis - lot 3 Plantations	Design parc	40 830 HT	3
16-00160	MAPA 4	16/06/2016	Travaux de réhabilitation des réseaux d'assainissement rue des Écoles à Aubervilliers	Groupement Dubrac/segex/seirs	512 504,5 HT	8
16-00160	av	27/03/2017	Avenant n° 1 au marché de travaux de réhabilitation du collecteur d'assainissement visitable et des branchements particuliers de la rue des Écoles à Aubervilliers	Dubrac TP	durée de 4, 5 mois prolongé de 10 jours suite avarie de matériel de projection de béton	x
16-00167	av	26/07/2017	Avenant n° 1 au marché de Travaux d'aménagement de la place de la Résistance et de la Déportation à Saint-Denis – Lot n°1 : voirie et réseaux divers	Dubrac TP	prolongation durée suites aléas : TF de 5,5 à 8,5 mois et TC de 6 à 11 semaines	x
17-00112	MAPA 4	11/05/2017	Aménagement rue François Couperin - Rue Ravel - Voie nouvelle et trottoir avenue de Jarrow- Quartier La Source à Épinay-sur-Seine Lot 1 VRD	Bourgeois / Dubrac	966 040 HT	6
17-00113	MAPA 4	11/05/2017	Aménagement rue François Couperin - Rue Ravel - Voie nouvelle et trottoir avenue de Jarrow- Quartier La Source à Épinay-sur-Seine Lot 2 Plantations	Quesnot paysage	45 407 HT	9
17-00114	MAPA 4	24/05/2017	Aménagement rue François Couperin - Rue Ravel - Voie nouvelle et trottoir avenue de Jarrow- Quartier La Source à Épinay-sur-Seine Lot 3 Éclairage public	Entra	219 129 HT	4
18-00131	AOO	11/07/2018	Lot 1 : Entretien, maintenance et aménagements de voirie	Dubrac TP	sans mini, sans maxi	2
18-00132	AOO	11/07/2018	Lot 2 : chargement, transport, stockage et recyclage de matériaux de voirie en pierre naturelle	Eurovia Île-de-France	sans mini, sans maxi	1
19-00144	AOO	04/07/2019	Travaux de réhabilitation des réseaux d'assainissement sans ouverture de tranchées sur le territoire de Plaine Commune	Valentin	mini 350 000 HT et Maxi 1 400 000HT	7
19-00130	MAPA 4	18/06/2019	Travaux de mise en séparatif des réseaux d'assainissement des rues Massenet - JJ Rousseau et Postillons	Dubrac TP	1 844 769,6 HT	6

**Annexe n° 5. Liste des Zac communales transférées lors de la mise en place de l'EPT  
 et à clôturer (source : EPT)**

Opération	Commune	Concessionnaire	Engagement financier pluriannuel global	Commentaires: répartition du solde de clôture de la Zac.
Zac de la Cerisaie	Stains	Sidec puis Séquano		
Zac du Bois Moussay	Stains	Sebail	Zac privée	Zac non clôturée
Zac Saint-Léger	Stains	AFTRP puis GPA		
Zac de la Prairie de Romaincourt	Stains	pas d'information		
Convention de concessions d'actions d'aménagement	Aubervilliers	SEM Plaine Commune Développement.		222 000 € dû par la Ville à l'aménageur
Zac Demars	Aubervilliers			
Zac des Econdeaux	Épinay-sur-Seine			
Zac des Blancs Chandins	Pierrefitte	OFA Omnium Foncier d'Aménagement	C'était une Zac privée sans participation des communes et il n'y a pas d'Engagement financier pluriannuel global.	
Zac Cornillon Nord	Saint-Denis	Séquano		
Zac Cornillon Sud	Saint-Denis	Séquano		13 744 231 € répartis entre : - 12 037 309 € pour le département - 1 706 922 € pour Séquano
Zac Place du RER	Saint-Ouen-sur-Seine			
Zac Victor Hugo	Saint-Ouen-sur-Seine			
Zac Rosier Curie	Saint-Ouen-sur-Seine			

**Annexe n° 6. Aménagement non transférées à l'EPT**

- Pasteur-Zola : l'opération représente un budget de 16 M€. Une concession d'aménagement a été signée entre la commune et la Semiso le 28 avril 2010 pour six ans prolongé jusqu'au 28 avril 2022. L'avenant n° 4 au traité de concession relatif au transfert de l'opération à l'EPT a fait l'objet d'une délibération du bureau territorial le 11 décembre 2019. L'avenant précise à l'article 3.3 que la commune de Saint-Ouen a contribué par un apport en nature (biens immobiliers) d'un montant de près de 2,4 M€ HT. Cette apport a été fait avant le transfert à l'EPT le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'article 23.5 précise que la commune peut toujours participer sous forme de subventions d'investissement ou d'apport foncier.
- Hugo Péri : l'opération représente un budget important de 26 M€. La commune a signé le 28 avril 2010 une concession d'aménagement avec la Semiso d'une durée initiale de huit ans. L'avenant du 28 décembre 2017 a prorogé la concession jusqu'au 28 avril 2022. L'article 2 précise que « les autres clauses du traité de concession d'aménagement non modifiées par le présent avenant demeurent inchangées ». Un apport en nature évalué à près de 5,7 M€ est mentionné par l'étude FCL. Le boni revient à l'aménageur. Aucune information n'est donnée sur le transfert des risques (apports, emprunts garantis).
- Porte de Saint-Ouen : l'opération représente un budget de 37 M€. Une délibération du 23 juin 2003 désigne la Semiso comme aménageur de la Zac. La Semiso a de nouveau été désignée par une délibération du 27 juin 2011. Le traité de concession du 5 juillet 2011 portait sur une durée de huit ans, soit jusqu'au 4 juillet 2019. La durée de la concession a été prolongée jusqu'au 4 juillet 2022 par l'avenant n°1. La participation sous forme d'apports fonciers pour un montant de près de 6,8 M€ HT a été entièrement versée par la commune au 27 juin 2011. L'article 17.3 de la convention précise néanmoins que la commune peut toujours participer sous forme de subventions d'investissement ou d'apport foncier.
- Jules Vallès : l'opération représente un budget de 8,7 M€. Une concession d'aménagement a été signée entre la commune et l'aménageur Deltaville (devenu depuis Séquano aménagement) le 3 août 2012 pour une durée de six ans. Le transfert opéré le 1<sup>er</sup> janvier 2018 aurait dû se poursuivre par l'adoption d'un avenant pour prolonger la durée de la Zac (la chambre n'a pas été destinataire de ce document). La commune s'est engagée à contribuer par un apport en nature (bien immobilier) pour un montant de près de 1,2 M€ HT (conformément selon la convention à l'évaluation des services fiscaux). L'article 3.3 précise que cette participation sera versée à travers la signature d'une convention tripartite à intervenir entre la commune, Séquano Aménagement et l'EPT. L'article 15.3 précise que les cessions interviendront au fur et à mesure des besoins exprimés par le concessionnaire. Ce dernier article de la convention précise néanmoins que la commune peut toujours participer sous forme de subventions d'investissement ou d'apport foncier. L'article 15.6 précise qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les garanties d'emprunts seront couvertes à hauteur de 40 % par l'EPT et à 40 % par la commune. Une participation du concédant de 580 000 € est mentionné par l'étude FCL. Une avance de 700 000 € jusqu'en 2019 est mentionnée par cette même source. Cette avance serait prise en charge par l'EPT en cas de prolongement. Cette opération peu avancée pose la question de la prise en charge des évolutions futures du bilan, le risque étant porté contractuellement par le concédant. Le partage du boni n'est pas précisé dans l'avenant.

**Annexe n° 7. Glossaire des sigles**

<b>Anru</b>	Agence nationale pour la rénovation urbaine
<b>CA</b>	Communauté d'agglomération
<b>CAF</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CFE</b>	Contribution foncière des entreprises
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CIA</b>	Complément indemnitaire annuel
<b>CIF</b>	Coefficient d'intégration fiscale
<b>CLECT</b>	Commission locale d'évaluation des charges transférées
<b>CRC</b>	Chambre régionale des comptes
<b>CVAE</b>	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>DOB</b>	Débat d'orientation budgétaire
<b>DSC</b>	Dotation de solidarité communautaire
<b>ELAN</b>	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
<b>EPCI</b>	Établissements publics de coopération intercommunale
<b>EPT</b>	Établissement public territorial
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>FCCT</b>	Fonds de compensation des charges territoriales
<b>FPIC</b>	Fonds de péréquation intercommunales et communales
<b>Maptam</b>	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
<b>MGP</b>	Métropole du Grand Paris
<b>NOTRé</b>	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
<b>IFER</b>	Impositions forfaitaires sur les équipements de réseaux
<b>OPH</b>	Office public de l'habitat
<b>PFIA</b>	Potentiel financier agrégé
<b>PLUi</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>PPI</b>	Programme pluriannuel d'investissement
<b>Rifseep</b>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>SCoT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>Semiso</b>	Société anonyme d'économie mixte de construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen
<b>Solidéo</b>	Société de livraison des équipements olympiques
<b>SPL</b>	Société publique locale
<b>TEOM</b>	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
<b>TH</b>	Taxe d'habitation
<b>Zac</b>	Zone d'aménagement concertée

## **REPONSE**

**DE MONSIEUR MATHIEU HANOTIN  
PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC  
TERRITORIAL PLAINE COMMUNE (\*)**

*(\*) 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.*



Saint-Denis, le 20 janvier 2021



Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France  
Monsieur Christian MARTIN  
Président  
6, Cours des Roches  
BP 187 NOISIEL  
77315 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion de l'EPT Plaine Commune – réponse de l'EPT aux observations définitives

Monsieur le Président,

Vous m'avez communiqué, par courrier en date du 21 décembre 2021, les observations définitives rendues par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune depuis sa création en 2016. Je vous en remercie et vous fais part des éléments de réponse et des précisions que ce document appelle.

Avant toute chose, je tiens à rappeler l'importance que la collectivité attache au rôle exercé par les Chambres régionales des comptes dans leur mission de contrôle. Leurs travaux encouragent l'amélioration des pratiques des collectivités et Plaine Commune s'est toujours efforcée de mettre en œuvre les recommandations formulées lors des précédents contrôles.

Depuis janvier 2020, les services de l'EPT se sont attachés, tout au long de la phase d'instruction et en dépit du contexte sanitaire, à apporter une collaboration active au travail de la Chambre. J'accorde, en effet, une attention particulière à ce que Plaine Commune fasse preuve de la plus totale transparence dans sa gestion vis-à-vis de ses administrés, des élus des communes membres et des juridictions financières.

- *Sur les enjeux institutionnels et financiers métropolitains*

Je partage le constat d'une trop grande complexité de l'architecture institutionnelle métropolitaine depuis la création de la Métropole du Grand Paris (MGP). Elle se traduit notamment par des flux financiers peu compréhensibles par les administrés et par les élus. De plus, ceux-ci s'avèrent particulièrement déséquilibrés en défaveur des EPT qui assument la quasi-totalité des dépenses d'intervention alors que l'application de la loi NOTRE conduirait à transférer l'intégralité de la dynamique de recettes fiscales à la MGP.

Il apparait dès lors nécessaire de travailler à un scénario d'évolution institutionnelle assurant l'autonomie financière des EPT en leur confiant le statut d'EPCI à fiscalité propre et en stabilisant un périmètre de compétences cohérent avec la pertinence de l'échelon territorial.



Il convient également d'élaborer les mécanismes financiers permettant de remplir l'objectif de péréquation entre les territoires du Grand Paris qui avait, en grande partie, justifié la création de la MGP.

- *Sur la gouvernance et l'exercice des compétences de l'EPT*

Je prends acte des éléments positifs relatifs à la gouvernance de l'EPT et à son intégration intercommunale que souligne le rapport. En effet, Plaine Commune s'appuie sur une désormais longue tradition de travail coopératif entre ses communes membres qui a permis de faire bénéficier de la dynamique de développement à l'ensemble du territoire, bien qu'une part importante de la population demeure en situation de précarité. J'accorde une attention particulière au maintien d'une forme de cohésion territoriale pour que l'ensemble des communes et de leurs habitants bénéficient de la dynamique de projets à venir, en premier lieu l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques 2024 et les nombreuses opérations d'aménagement et de transports qui y sont liées.

Par ailleurs, Plaine Commune travaille aujourd'hui à l'actualisation de son projet de territoire afin de définir les grandes orientations de développement du territoire à moyen terme autour des objectifs de transition écologique, d'attractivité et d'amélioration du cadre de vie pour les habitants. Cette démarche stratégique s'accompagnera d'une réflexion sur l'exercice de nouvelles compétences à l'échelon intercommunal pour le stationnement en voirie et en ouvrage, la gestion du paysage urbain liée à l'affichage publicitaire et aux enseignes et les équipements sportifs aquatiques notamment.

En matière d'aménagement urbain, Plaine Commune mettra en œuvre la recommandation de régularité émise par la Chambre relative à l'augmentation de sa participation dans le capital de la SPL Plaine Commune Développement dès 2022, en portant celle-ci à 50% simultanément à l'entrée au capital de la commune de Saint-Ouen. L'EPT s'engage également à clôturer dans les meilleurs délais les opérations de ZAC terminées.

- *Sur l'organisation administrative de l'EPT et les ressources humaines*

Je me félicite du constat présenté dans le rapport d'une administration bien structurée dont l'évolution des effectifs est maîtrisée depuis la création de l'EPT en 2016. En outre, Plaine Commune a mené en 2021 une réorganisation de ses services afin de mettre en cohérence la structuration de l'administration et traduire opérationnellement les grandes orientations politiques du mandat.

Le rapport souligne la réforme, engagée dès 2020 et appliquée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, de la durée du temps de travail pour l'aligner sur la durée légale des 1607 heures. De derniers ajustements sur le règlement du temps de travail ont été demandés par la Préfecture de Seine-saint-Denis afin de parvenir à une stricte conformité avec la loi. Ils seront soumis au vote de l'assemblée délibérante le 15 février prochain et Plaine Commune disposera alors d'un cadre adapté et modernisé concernant les modalités d'exercice des missions de ses agents.

Par ailleurs, la collectivité poursuivra la mise en conformité de son régime indemnitaire en 2022 avec l'application d'un complément indemnitaire annuel basé sur l'engagement professionnel.

- *Sur la fiabilité des comptes*

Les observations définitives de la Chambre font état de certaines pistes d'amélioration de la fiabilité comptable et budgétaire qui sont actuellement en cours de mise en œuvre : fiabilisation de l'inventaire des immobilisations en lien avec le comptable public, révision de la délibération relative aux amortissements des immobilisations adoptée en décembre 2021 et développement des provisions pour contentieux et créances douteuses acté dans le budget primitif pour 2022.

La Chambre souligne les efforts entrepris depuis 2020 ayant conduit à une nette amélioration du délai global de paiement des factures s'imposant à l'ordonnateur et au comptable.

L'EPT s'est également engagé à renforcer l'accessibilité de ses documents budgétaires sur le site internet institutionnel avec l'élaboration en cours d'une page dédiée aux sujets financiers.

Les annexes aux documents budgétaires mentionnées dans le rapport, relatives au personnel non-titulaire et aux engagements financiers donnés, sont en cours de modification pour être complétées en vue de l'adoption du compte administratif 2021.

En 2021, l'EPT a travaillé à la définition de sa programmation pluriannuelle d'investissement à travers un plan d'investissement de mandat dont l'élaboration a été engagée en concertation étroite avec les villes. Ce document stratégique doit définir l'ensemble des opérations d'investissements à mener au cours du mandat ainsi que le volume budgétaire qui leur sera alloué par année.

Parallèlement, Plaine Commune a fait évoluer les modalités de gestion budgétaire de ses investissements pour adopter un vote par chapitre et non plus par opération. Ce changement doit permettre d'augmenter la souplesse de gestion pour les services opérationnels et d'instaurer une gestion dynamique des crédits de paiement par secteur d'investissement correspondant aux grandes orientations politiques de l'exécutif en fonction de l'avancée effective des différentes opérations.

Enfin, l'EPT a modifié son règlement budgétaire et financier pour passer d'un vote par opération d'équipement à une généralisation des autorisations de programme à l'ensemble des dépenses d'équipement au-delà d'un seuil de 100 000 € et à l'exception des opérations en fin de vie. Ces changements sont effectifs dès l'exercice budgétaire 2022.

- *Sur la situation financière de Plaine Commune*

Je partage le constat de la faible autonomie financière de l'EPT du fait de mécanismes de financement désavantageux, qui tendront par ailleurs à s'accroître avec la mise en œuvre de la loi NOTRE et le transfert prévu de la CFE à la MGP en 2023. La perte de dynamique de recettes qu'elle engendrerait a été largement anticipée dès 2021 avec un amendement en loi de finances transférant les 2/3 de la dynamique de CFE à la MGP, portant ainsi atteinte à la bonne trajectoire financière de la collectivité et à sa capacité à conduire les investissements nécessaires au développement et à la transformation du territoire. Pour Plaine Commune, cela s'est ainsi traduit en 2021 par 4,5 M€ de recettes transférées. Je ne peux que regretter que ce mécanisme ait été reconduit en loi de finances pour 2022.

Le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), tel qu'il est structuré aujourd'hui, ne permet pas de disposer d'une dynamique de recettes suffisantes pour financer la programmation d'investissements ambitieuse de Plaine Commune ces prochaines années.

Les modalités de prélèvement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) sont également particulièrement désavantageuses pour l'EPT qui a la particularité de regrouper 8 communes sur 9 dont l'exonération de prélèvements est reportée sur l'intercommunalité. Ce mécanisme conduit à pénaliser le territoire par une réduction du budget intercommunal alors que le revenu par habitant y est parmi les plus faibles des intercommunalités de métropole (près de 40% en dessous de la moyenne nationale).

Malgré cela, je prends acte des éléments positifs soulignés par la Chambre sur l'important effort de maîtrise des dépenses de gestion conduit depuis 2016, qui, associé à une forte dynamique de recettes fiscales, a permis d'améliorer significativement l'ensemble des principaux indicateurs financiers de la collectivité (épargne brute, épargne nette, encours de dette, capacité de désendettement). Cette stratégie de gestion budgétaire responsable est poursuivie avec volontarisme depuis 2020 pour permettre le développement de nouvelles actions et accroître la capacité d'autofinancement des investissements.

Conscient de la situation préoccupante de l'endettement du budget annexe de l'assainissement, j'ai souhaité initier une nouvelle trajectoire financière, dès le budget primitif pour 2022, en augmentant de manière significative le taux de la redevance assainissement afin d'accroître les recettes du budget pour permettre d'augmenter la capacité d'autofinancement des investissements et ainsi réduire le recours à l'emprunt.

Je prends note des alertes formulées par la Chambre sur la soutenabilité des investissements à venir. En effet, Plaine Commune entend poursuivre la transformation du territoire à travers une programmation ambitieuse d'investissements en matière d'aménagement et de renouvellement urbain, d'adaptation de la ville au changement climatique, d'accompagnement des grands projets de transports, du développement des mobilités douces ou encore de la lutte contre l'habitat indigne et insalubre.

Pleinement conscient des risques financiers pouvant peser sur la collectivité, j'ai entrepris, dès 2021, de définir un plan d'investissement de mandat garant des grands équilibres financiers de l'EPT en s'appuyant sur une stratégie financière prospective robuste. Ce travail, mené en étroite collaboration avec les communes, doit aboutir en 2022 pour donner un cadre à l'action de Plaine Commune en conciliant la réponse aux besoins d'investissement et le respect d'une stratégie financière responsable.

Plaine Commune entend, par ailleurs, se conformer à la recommandation de la Chambre en délibérant sur les « opérations exceptionnelles d'investissement d'envergure » pour l'opération du Franchissement urbain Pleyel dont elle assure la maîtrise d'ouvrage.

Dans un contexte économique et financier incertain, la stratégie de maîtrise des dépenses de gestion contribue à donner les marges de manœuvre nécessaires pour mettre en œuvre les projets d'investissement identifiés. La poursuite d'une politique de développement à même de répondre aux grands enjeux que connaît le territoire nécessite également de sortir de l'incertitude entourant l'architecture institutionnelle métropolitaine afin de garantir à Plaine Commune, et aux autres EPT, des ressources pérennes et dynamiques.

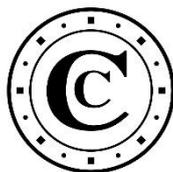
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

Mathieu HANOTIN



Président de Plaine Commune  
Maire de Saint-Denis





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

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

**Chambre régionale des comptes Île-de-France**

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)