Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL PARIS OUEST LA DÉFENSE (EPT POLD)

(92)

Exercices 2016 et suivants

Observations
délibérées le 5 avril 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **3**

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE **5**

OBSERVATIONS **7**

1 LA POSITION SPÉCIFIQUE DES EPT ENTRE LES COMMUNES ET LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS **7**

1.1 L'échelon intermédiaire d'une organisation territoriale non pyramidale sur trois niveaux 7

1.2 Des compétences analogues mais des ressources souvent inférieures à celles des communautés d'agglomération 8

2 UN TERRITOIRE GLOBALEMENT FAVORISÉ MAIS AVEC FAIBLE UN HÉRITAGE INTERCOMMUNAL **11**

3 LE DÉVELOPPEMENT TROP LENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE **14**

3.1 Des compétences exercées *a minima*, y compris les compétences obligatoires 14

3.1.1 Le recul de la coopération par la restitution de compétences aux communes : l'éclairage public et les transports 14

3.1.2 L'intérêt territorial des équipements sportifs et culturels encore à définir 15

3.1.3 L'intérêt territorial défini à partir de l'intérêt métropolitain 16

3.1.4 Les transferts obligatoires de POLD vers la MGP 17

3.1.5 Des compétences obligatoires pourtant restées communales de fait 18

3.1.6 L'émergence récente de coopérations à consolider sur des compétences techniques : assainissement, déchets ménagers 26

3.2 La place privilégiée des maires dans la gouvernance de POLD 27

3.2.1 La « charte de gouvernance » encadrant les pouvoirs de POLD 27

3.2.2 Un « projet de territoire » centré sur le rôle des communes 27

4 L'ADMINISTRATION DE POLD REPOSE SUR LES COMMUNES **28**

4.1 L'absence d'organigramme formalisé 28

4.2 La masse salariale maitrisée 29

4.3 La structure des effectifs atypique mais cohérente 31

4.4 La part croissante des effectifs extérieurs 31

4.4.1 L'externalisation du personnel qui concerne tous les métiers 32

4.5 Plus de 80 % des services refacturés aux communes 33

4.6 Une organisation globalement fondée juridiquement 35

4.6.1 Les orientations budgétaires insuffisamment détaillées 35

4.6.2 Le suivi perfectible des effectifs consolidés 35

4.6.3 Les mises à disposition de personnels communaux 36

4.6.4 Les agents en cumul d'activités 38

4.6.5 Le régime indemnitaire 39

4.6.6 Un temps de travail difficile à contrôler 39

4.6.7 Conclusion sur les ressources humaines 39

5 LA FIABILITE DE L'INFORMATION FINANCIÈRE 39
5.1 Des taux de réalisation des investissements prévus de plus en plus faibles 40
5.2 Des rapports d'orientation budgétaire au contenu insuffisant 41
5.3 Une dette encore portée juridiquement par POLD mais supportée financièrement par les communes 41
5.3.1 Les caractéristiques de l'endettement de POLD (budget principal) 41
5.3.2 84 % de l'encours de dette de POLD portent sur des compétences restituées 42
6 LA SITUATION FINANCIERE DE POLD RÉVÉLATRICE DE L'ABSENCE DE PROJETS COMMUNS 44
6.1 Le financement de POLD : un dispositif complexe pour une autonomie réduite 44
6.1.1 Les flux financiers entre POLD, les communes et la MGP 44
6.1.2 Les attributions de compensation 47
6.1.3 Un FCCT complexe et défavorable aux finances de POLD 47
6.1.4 La participation conséquente de POLD à la péréquation financière 50
6.2 La situation de POLD fragilisée par la vision communale de ses finances 52
6.2.1 Des recettes de fonctionnement en baisse malgré l'augmentation du taux de CFE 52
6.2.2 La baisse des charges de fonctionnement courant 54
6.2.3 Les budgets annexes d'aménagement en régie, vecteurs de risques financiers 55
6.2.4 L'autofinancement réduit du fait de la faible ambition partagée des communes 56
6.2.5 Un impact très limité de la crise sanitaire 57
6.2.6 Conclusion sur la situation financière de POLD 57
7 LA COMPETENCE « ASSAINISSEMENT » 57
7.1 Un budget annexe excédentaire mais d'une fiabilité perfectible 58
7.1.1 La fiabilité perfectible du budget assainissement 58
7.1.2 Le budget excédentaire en attente d'un projet territorial 59
7.1.3 Conclusion 64
7.2 La nouvelle délégation du service public de l'assainissement, première démarche d'harmonisation territoriale 64
7.2.1 Contexte de la délégation de service public 64
7.2.2 Les éléments du contrat de la DSP assainissement 65
7.2.3 Les remarques de la chambre sur l'analyse des offres 67
7.2.4 Les incidences de la DSP pour les usagers et le contribuable 68
7.2.5 Appréciation générale sur la DSP 68
ANNEXES 69

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné les comptes et la gestion de l'établissement public territorial (EPT) Paris Ouest La Défense (POLD) depuis sa création le 1er janvier 2016.

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 (NOTRé), sont des syndicats de coopération intercommunale qui rassemblent au total 131 communes. Ils ont été créés par fusion voire, pour trois d'entre eux, par 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 en a déjà souligné la complexité.

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

POLD fournit une illustration de cette complexité et de ses conséquences.

La création de POLD et le recul de la coopération intercommunale

L'EPT Paris Ouest La Défense, dont le siège est à Puteaux, réunit 11 communes d'une population totale de plus 560 000 habitants. Il a été constitué à partir de 3 communautés d'agglomération et de 3 communes « isolées » (Neuilly-sur-Seine, Levallois-Perret, La Garenne-Colombes).

Le 1er janvier 2018, POLD a restitué aux communes des compétences importantes en matière d'éclairage public et de transports.

Il n'a pas encore déterminé les équipements sportifs et culturels d'intérêt territorial, condition pourtant préalable à l'exercice de sa compétence en ce qui les concerne. De même, il ne s'est pas vraiment emparé de ses responsabilités en matière d'urbanisme et d'aménagement. Ainsi, contrairement à d'autres EPT déjà bien avancés dans l'élaboration de leur plan local d'urbanisme, POLD n'a engagé qu'en 2021 les études préalables à cette procédure

Hormis dans le cas de Nanterre, le transfert par les communes à POLD de la compétence « aménagement » est largement aménagé. POLD, reconnu maître d'ouvrage par la loi, a conclu des conventions de prestations de services avec les communes pour leur confier la plupart des actes de gestion. Le résultat financier des opérations d'aménagement ne revient pas à POLD mais aux communes. POLD ne possède pas de service chargé de l'aménagement et recourt aux agents des communes sans qu'ils lui aient été transférés. De même, les sociétés publiques locales d'aménagement sont restées sous le contrôle des communes.

POLD commence à exercer pleinement quelques compétences techniques, comme l'assainissement et la collecte et le traitement des déchets ménagers. Dans ces domaines, il a essayé de rationaliser les contrats repris des communes et des anciennes intercommunalités. En particulier, en matière d'assainissement, POLD a organisé une délégation de service public à l'échelle de six communes, qui est un premier pas vers la mutualisation de leur gestion et traduit une forme d'ambition territoriale visant un niveau de service amélioré pour un coût à l'usager globalement stable.

La gouvernance et l'administration de POLD sous le contrôle des communes

POLD considère que *« l'affectio societatis »* se dessine progressivement à l'échelle de ses onze communes. Leur défiance originelle à son égard se retrouve dans sa « charte de gouvernance » qui prévoit une « présidence tournante » entre les maires. Elle mentionne aussi que l'unanimité au sein de la « conférence des maires » est nécessaire pour soumettre une décision au bureau puis au conseil territorial.

L'absence d'intérêts communs se retrouve dans l'élaboration du budget de POLD qui n'est que la juxtaposition de douze budgets : un « budget sectorisé » pour chacune des onze communes et un « budget territorial », équivalent aux charges de siège de POLD et aux actions communes.

L'administration de POLD repose sur les mises à disposition d'agents communaux pour plus de 80 % de ses effectifs. POLD n'a pas d'organigramme fonctionnel clair. Même sur ses fonctions support (ressources humaines), il n'a que peu d'effectifs en propre. Sa masse salariale est faible et maîtrisée.

Des finances équilibrées mais fragiles, peu à même, en l'état, de supporter des projets territoriaux

La construction budgétaire de POLD est singulière. À côté de la « sectorisation » communale des recettes et des dépenses, l'équilibre du budget est atteint en ajustant, chaque année, la seule recette importante, pérenne et potentiellement évolutive des EPT, le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT).

Il n'existe pas de « pacte fiscal et financier » pluriannuel, mais les élus s'accordent pour que POLD reverse aux communes les surplus de fiscalité économique (CFE) perçus. De même, POLD participe à la prise en charge partielle de la péréquation communale, dans une forme de « solidarité intercommunale » au bénéfice des communes les plus riches.

Depuis 2021, POLD perçoit directement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom). Mais il a fixé des taux communaux qui ne couvrent pas toujours le coût du service sans participation communale. Ce système ne peut être que transitoire.

Enfin, POLD ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle de ses investissements.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations[1] reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Achever, d'ici la fin de 2022, le transfert effectif des services des communes à POLD, au titre de la compétence « développement économique » relevant de POLD. 17

Recommandation régularité 2 : Préciser dans les rapport d'orientation budgétaire tous les points énoncés par le décret du 24 juin 2016. 35

Recommandation régularité 3 : Rendre conformes l'actif et l'inventaire. 59

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Prendre en charge les équipements sportifs et culturels répondant aux critères d'intérêt territorial conformément à l'article L. 5219-5 du CGCT. 15

Recommandation performance 2 : Délibérer sur l'engagement de la procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal..... 19

Recommandation performance 3 : Au titre de l'exercice effectif de la compétence « aménagement » que lui reconnaît la loi, renforcer la position de POLD au sein du capital et de la gouvernance des SPL. 25

Recommandation performance 4 : Renforcer le contrôle interne permettant de connaître le temps de travail des effectifs propres de POLD et des agents communaux mis à disposition. 39

Recommandation performance 5 : Réduire la trésorerie inutilement excédentaire du budget annexe assainissement. 64

[1] *Les recommandations de régularité sont des rappels aux droit.*
Les recommandations de performance visent à améliorer la gestion de l'organisme/collectivité/établissement.

PROCEDURE

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

Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives, qui s'est tenu le 5 avril 2022 sous la présidence de M. Martin, président, MM. Daurenjou et Prioleaud, présidents de section, MM. Sentenac, Defaud, Marceau, Roget, Calviac, premiers conseillers, Mme Bronnec, première conseillère.
Ont été entendus :

- en son rapport, M. Roget, premier conseiller, assisté de Mmes Lang et Bagourd, vérificatrices des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme la Procureure financière.

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

La réponse de l'EPT Paris Ouest La Défense (EPT POLD), au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 21/04/2022, a été reçue par la chambre le 23/05/2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

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

OBSERVATIONS

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

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

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

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[3], 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 », POLD.

À la différence de ce qui est constaté dans le reste du territoire français et même d'une grande partie de l'Île-de-France, le législateur a institué sur ce territoire métropolitain de 7 000 000 d'habitants un bloc communal à 3 niveaux (communes, EPT, MGP) qui n'est pas pyramidal puisque les EPT ne sont pas membres de la MGP. Ailleurs, le bloc communal, tel que défini par la loi NOTRé[4], comporte 2 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 5 niveaux d'administration locale.

[2] Voir annexe n° 1 : Les dispositions législatives successives créant les « territoires de la Métropole du Grand Paris ».
[3] Référé du 31 octobre 2017 adressé au Premier ministre, sur l'organisation territoriale en Île-de-France : https://www.ccomptes.fr/fr/documents/41275.
[4] 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 (Communautés de communes (CC), CA, métropole)
	EPCI à fiscalité propre : MGP	

Source : chambre régionale des comptes (CRC)

De plus, les périmètres des EPT n'ont pas été choisis ou négociés par les communes, notamment dans le cadre du schéma régional de coopération intercommunale[5]. Ils ont été fixés par le gouvernement au travers de 11 décrets, tous édictés le 11 décembre 2015, soit moins d'un mois avant l'entrée en vigueur de la loi, le 1er janvier 2016. Une seule contrainte s'imposait au gouvernement : le périmètre des EPT devait inclure intégralement le périmètre des EPCI à fiscalité propre préexistants. Le Conseil d'État a confirmé les prérogatives du gouvernement sur la fixation du périmètre, nonobstant l'avis des communes[6].

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 (FPU) avant le 1er janvier 2016[7]. 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 NOTRé selon lequel, il n'est pas possible pour une commune d'appartenir à deux EPCI à fiscalité propre.

Les EPT ont 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 1er janvier 2016)[8].

[5] Voir le schéma arrêté le 4 mars 2015, entré en vigueur le 1er janvier 2016 : https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/content/download/6514/41816/file/04.03.15%20Arrêté%20portant%20SRCI%20n°2015063-0002.pdf.
[6] Conseil d'État, 26 décembre 2016, « Commune de Neuilly-Plaisance », n° 396963.
[7] Pour une carte des EPCI à Fiscalité propre dans le périmètre de la MGP, voir http://www.senat.fr/rap/l12-859-1/l12-859-12.gif
[8] Des lois postérieures au 1er janvier 2016 ont confié des compétences obligatoires supplémentaires aux CA et CC : gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations (Gemapi) au 1er 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 1er janvier 2016 ; des compétences obligatoires soumises à la définition d'un intérêt territorial ; des compétences supplémentaires par rapport à celles dans la limite des compétences antérieurement exercées par les EPCI à fiscalité propre auquel POLD se substitue.

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 intercommunal. Ces compétences s'exercent depuis la création de POLD, le 1er janvier 2016.

La loi a établi une période transitoire de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2017, pour que POLD 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 compétence de ces derniers. L'objectif initial du législateur était d'assurer la continuité du service des compétences antérieurement communautaires et de donner un délai (deux ans) pour préparer l'éventuelle homogénéisation territoriale des compétences ou, à défaut, leur restitution aux communes membres de l'EPT.

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 POLD (les conseils municipaux n'ont pas à se prononcer) et à la majorité simple.

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

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, POLD est largement dépendant de ses communes membres à travers le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). Le financement des équipements et services de proximité repose sur les communes 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[9], IFER[10], Tascom[11], 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. *infra*).	X
Fonds de concours spécifiques versés par les communes (investissement et fonctionnement)	Interdits Cependant, en fonctionnement, une part du FCCT peut venir financer le coût de l'équipement d'une commune.	Autorisés avec plafond la part communale ne peut être supérieure à la moitié du reste à charge de la CA
Fonds de concours spécifiques versés aux communes (investissement et fonctionnement)	Interdits	Autorisés avec plafond (la part de la CA ne peut être supérieure à la moitié du reste à charge communal)

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

Comme développé plus loin, dans le cas de Paris Ouest la Défense, le FCCT est une recette particulièrement rigide de l'EPT alors qu'une communauté d'agglomération dispose de recettes fiscales dont les bases d'imposition sont par nature dynamiques et les taux d'imposition peuvent être modulés. 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.

Les dépenses et recettes de fonctionnement par habitant de POLD sont sensiblement supérieures à celles des EPCI les plus intégrés (métropoles, communautés urbaines). Mais elles comprennent surtout des reversements aux communes. POLD est un EPT très différent des autres. Il se distingue par exemple de Plaine Commune qui est issu d'une coopération intercommunale ancienne et intégrée. Au regard des EPCI à fiscalité propre, son épargne nette est faible et ses dépenses d'investissement très limitées, ce qui tend à corroborer que le fait que POLD n'a pas investi son champ de compétences.

[9] CVAE : Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.
[10] IFER : Impositions forfaitaires sur les équipements de réseaux.
[11] Tascom : Taxe sur les surfaces commerciales.

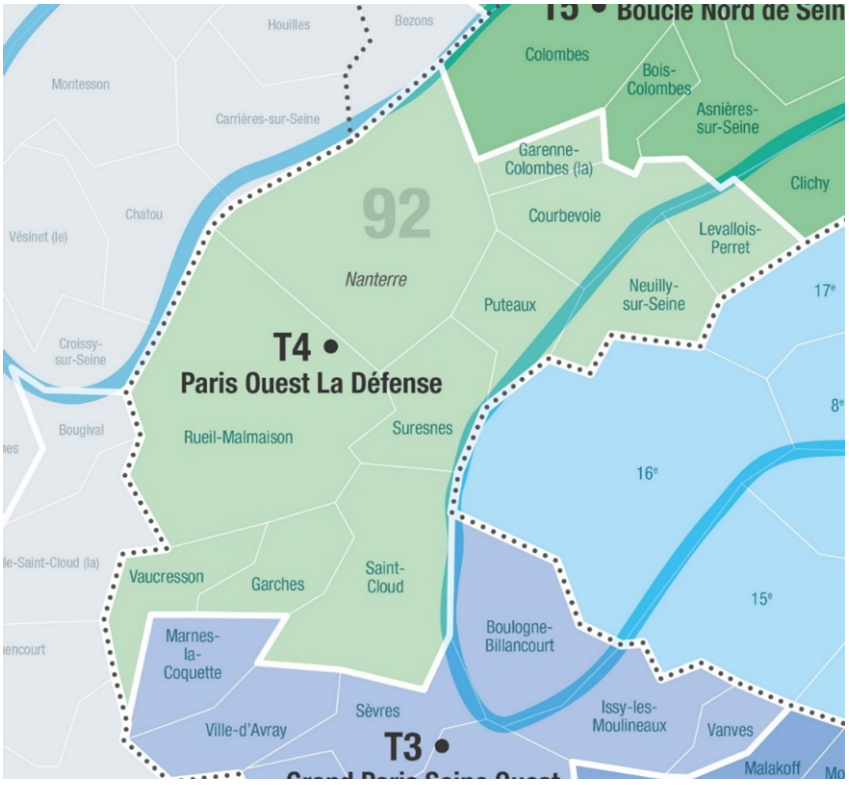
Tableau n° 4 : Comparaison des ratios financiers de Paris Ouest La Défense, Plaine commune et des EPCI à fiscalité propre de plus de 300 000 habitants

Montant par habitant (2018)	Métropoles et CU > 300 000 hab.	CA > 300 000 hab.	Plaine Commune 2018	POLD 2018
Dépenses réelles de fonctionnement	456	299	672	725
Attributions de compensation + DSC[12] (dans Dotations d'équilibre pour EPT)	*167*	*73*	*135*	*425*
Recettes réelles de fonctionnement	577	381	820	729
Épargne brute	121	82	148	4
Épargne nette	62	39	65	- 1
Dépenses d'investissement totales	197	107	173	17
Dépenses d'équipement	143	77	128	5
Recettes d'emprunts	52	46	33	3
Recettes d'investissement (hors emprunt)	78	40	72	12
R5 : Dette / habitant	582	497	1006	69
Capacité de désendettement (en années)	4,8	6,1	7,5	21,1

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

2 UN TERRITOIRE GLOBALEMENT FAVORISÉ MAIS AVEC FAIBLE UN HÉRITAGE INTERCOMMUNAL

Carte n° 1 : Plan de POLD et organisation spatiale



Source : carte des territoires, IAU, 2018

Le territoire de POLD est entièrement inclus dans les Hauts-de-Seine. Il regroupe 560 000 habitants (le seuil minimum des EPT est de 300 0000 habitants) et 11 communes, dont Nanterre, chef-lieu du département, Courbevoie et Puteaux, où se situe « Paris La Défense ». POLD est le deuxième EPT le plus peuplé après Grand Orly Seine Bièvre (près de 700 000 habitants).

[12] DSC : Dotation de solidarité communautaire.

Son territoire est l'un des plus riches économiquement de l'Île-de-France. Il est favorisé par les évolutions du quartier d'affaires de La Défense et par des dessertes nouvelles de transports dans le cadre du Grand Paris Express. Toutes les communes seront desservies par au moins un mode de transport public ferroviaire en 2025 (RER, métro, tramway).

Carte n° 2 : Réseaux des transports en 2025

Source : EPT POLD, projet de territoire, 2019

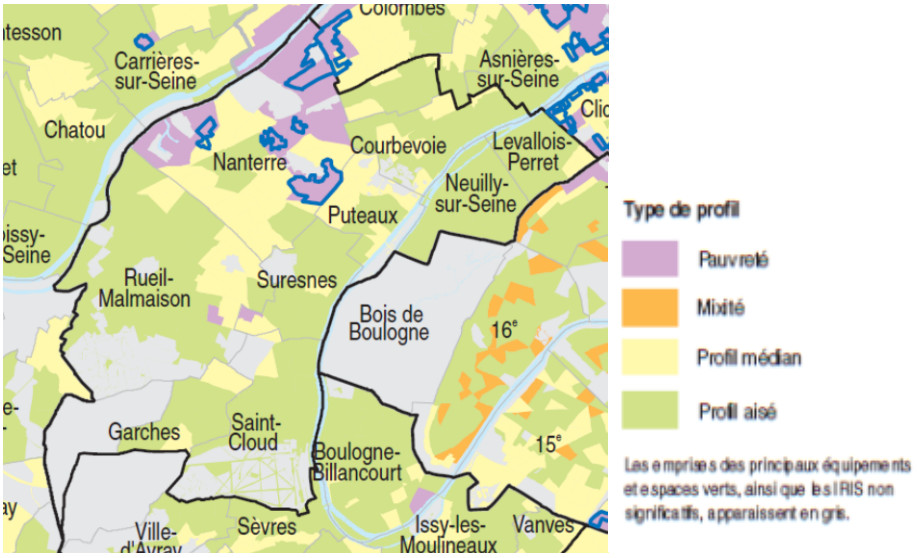
Près de 60 % de la population sont des actifs, dont 260 500 en emploi.

180 000 emplois sont concentrés sur les communes de Puteaux, Courbevoie et Nanterre, au sein de Paris La Défense. L'aménagement de ce quartier est géré par un établissement public national, l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPA-DESA) puis par l'établissement public Paris La Défense depuis le 1er janvier 2018

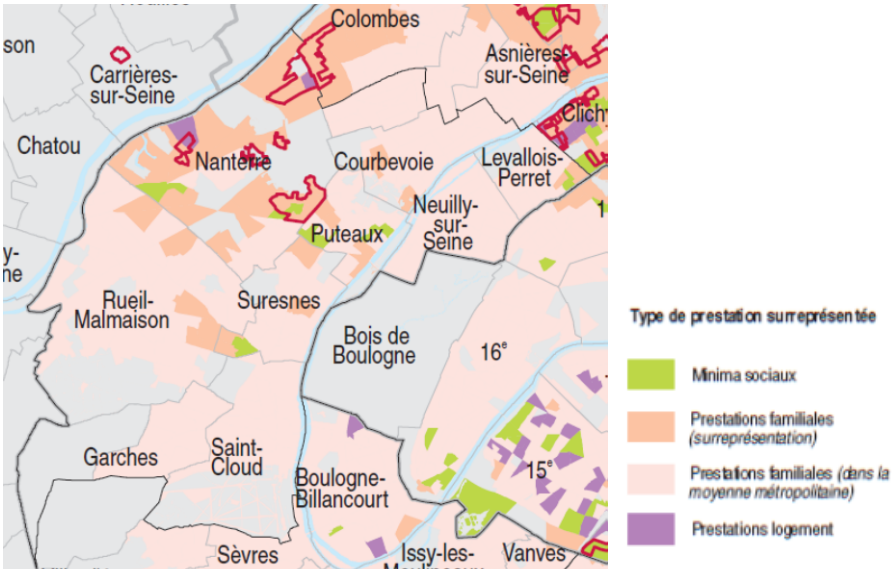
Il existe une inadéquation entre les emplois présents sur le territoire et la population qui y réside. En effet, le taux de chômage est plutôt élevé selon l'Insee (10,1 % en 2017 contre une moyenne nationale de 9,8 %). Le niveau de diplôme des actifs est élevé : 53 % des actifs ont un diplôme de l'enseignement supérieur (contre 37 % pour l'ensemble de l'Île-de-France). Les cadres représentent 43 % de la population, les ouvriers 7 %. Cet écart est atypique en Île-de-France. Le revenu moyen annuel des ménages est de 26 200 € annuels.

En termes socio-économiques, le territoire de POLD est plutôt privilégié. Nanterre constitue une singularité au sein du territoire. Le taux de chômage y est plus élevé (11,5 %) et le revenu par habitant le plus faible du territoire. Nanterre est la seule commune de POLD qui possède des secteurs éligibles au titre de la politique de la ville (secteurs Nouvelles politiques de renouvellement urbain [NPRU]). Cet élément n'est pas neutre au regard des compétences de POLD en matière d'aménagement et d'habitat.

Carte n° 3 : Type de profil socio-économique sur le territoire de POLD



Carte n° 4 : Type de prestations sociales versées



Source : Insee, Analyses Île-de-France, n° 54, 9 février 2017[13]

POLD a été construit à partir de trois anciennes communautés d'agglomération (CA), regroupant huit communes, et de trois communes « isolées » (Neuilly-sur-Seine, Levallois-Perret et La Garenne Colombes). Il s'est substitué aux CA du Mont Valérien (Nanterre, Suresnes et Rueil-Malmaison), Cœur de Seine (Saint-Cloud, Garches et Vaucresson) et Seine-Défense (Courbevoie, Puteaux). La taille réduite de ces anciennes CA ajoutée à l'existence de communes « isolées » explique la faible culture intercommunale de POLD.

Ces trois CA regroupaient chacune très peu de communes. Elles avaient peu de compétences, hormis les compétences obligatoires de cette catégorie d'EPCI. Leur structure budgétaire comportait beaucoup de reversements aux communes, supérieurs à la fiscalité encaissée. Les dotations de l'État (dotation d'intercommunalité au sein de la dotation globale de fonctionnement) servaient à optimiser ces retours financiers. L'investissement, à part pour la CA du Mont-Valérien, était très faible, comme l'endettement.

[13] Le profil de l'Iris a été défini à partir de l'écart relatif entre le revenu médian disponible et déclaré, *Source : Insee, FiLoSoFi 2013*.

Depuis sa création, l'EPT POLD est présidé par le maire de Courbevoie, M. Jacques Kossowski, réélu pour un cinquième mandat à la mairie de Courbevoie, le 28 juin 2020, et réélu, le 10 juillet 2020, président de POLD.

3 LE DÉVELOPPEMENT TROP LENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

La création de POLD semble mal acceptée par les élus du territoire qui avaient défendu un périmètre différent en 2015. Cependant, les débats autour de la création des communautés d'agglomération, notamment celle du Mont Valérien en 2009, montraient la volonté d'ouverture des élus de cette CA pour intégrer des communes sur le périmètre actuel de POLD.

Dans une lettre du 6 novembre 2020 à la chambre, le président de POLD évoque le contexte d'un périmètre de coopération imposé, le cadre légal inadapté et l'incertitude toujours actuelle sur le maintien des EPT. Ce contexte difficile n'empêche pas selon lui un *« affectio societatis »* au sein de POLD. La chambre constate néanmoins que la gouvernance de POLD, la définition de ses compétences et leur transfert a minima par les communes témoignent de la faiblesse de la coopération intercommunale sur ce territoire.

3.1 Des compétences exercées *a minima*, y compris les compétences obligatoires

3.1.1 Le recul de la coopération par la restitution de compétences aux communes : l'éclairage public et les transports

Entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2017, POLD a exercé les compétences dites supplémentaires des trois anciennes CA sur leur périmètre d'origine. Il disposait de ce délai soit pour étendre ces compétences à tout le territoire, soit pour les restituer aux communes., POLD a fait le choix de restituer aux communes toutes ces compétences supplémentaires. Les compétences de POLD sont ainsi en recul par rapport à celles des anciennes communautés d'agglomération.

Ainsi, au 1er janvier 2017, la compétence « bouches incendie » a été restituée aux communes de l'ancienne CA Cœur de Seine (Garches, Saint-Cloud et Vaucresson). Le montant de la restitution est peu élevé (149 447 €, selon l'évaluation de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) du 4 octobre 2016, corrigée à 100 001 € en 2017).

Au 1er janvier 2018, les compétences « éclairage public » et « transports », recouvrant le financement de « navettes » et des aides individuelles à l'acquisition de vélos à assistance électrique (VAE), ont été restituées aux communes de l'ancienne CA Seine Défense (Courbevoie, Puteaux) et du Mont-Valérien (Nanterre, Rueil-Malmaison, Suresnes). En 2014, Courbevoie et Puteaux avaient pourtant décidé de transférer cette compétence à leur CA de rattachement à compter du 1er janvier 2015. Deux ans après, la compétence a été restituée.

La restitution de l'éclairage public et des transports représente des dépenses de 12,1 M€ par an dont 8,3 M€ en fonctionnement et 3,8 M€ en investissement[14].

[14] CLECT du 12 mars 2018.

3.1.2 L'intérêt territorial des équipements sportifs et culturels encore à définir

Avant le 31 décembre 2017, POLD devait définir l'intérêt territorial relatif aux compétences obligatoires suivantes : « la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs » ; « l'action sociale ». Il a délibéré le 20 décembre 2017 pour définir un intérêt territorial a minima, sans réelle portée pratique[15].

En matière d'action sociale, la compétence de POLD se limite à la création d'un *« observatoire de l'action sociale »*, *« en lien avec les villes et leurs centres communaux d'action sociale (CCAS) »*. Cet observatoire a *« pour rôle d'établir un diagnostic de territoire par une analyse de ses besoins sociaux »*. Depuis qu'il a cette compétence, il n'a rien produit. Aucune dépense commune ne semble avoir été engagée sur le diagnostic de territoire.

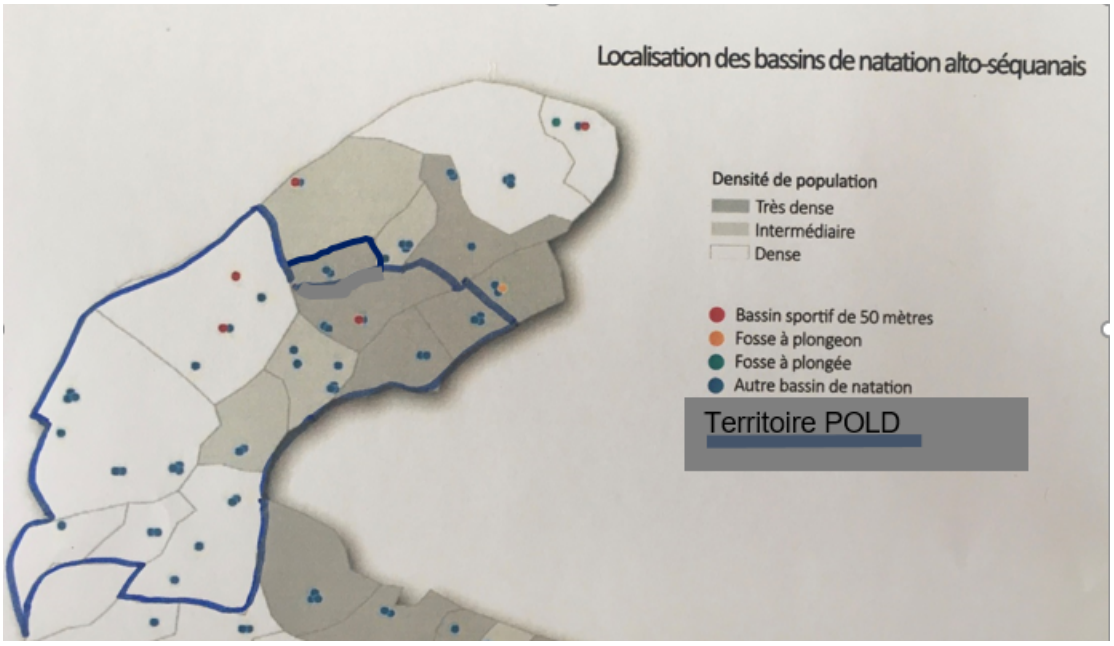
En matière d'équipements sportifs et culturels, au-delà de la mise en réseau et de la formulation d'une stratégie de développement, POLD n'a pas défini l'intérêt territorial concernant la construction et la gestion des équipements. Aucun des nombreux équipements du territoire (carte n° 5) n'a été reconnu d'intérêt territorial et aucun critère ne permet de caractériser sa compétence pour les futurs équipements dont il aurait la maîtrise d'ouvrage. La rédaction de la délibération du 20 décembre 2017 ne permet pas le transfert effectif de la compétence « équipements publics sportifs et culturels » à l'échelon territorial. Les seules activités mises en commun sont la programmation culturelle, l'enseignement musical et l'acquisition des instruments de musique.

Selon POLD, l'absence d'équipements publics sportifs et culturels d'intérêt territorial se justifierait par le fait que chaque commune membre possède ses propres équipements et que ceux-ci n'auraient qu'un rayonnement communal. Pour la chambre, cette analyse révèle une mauvaise compréhension de la coopération intercommunale. Le transfert à POLD d'une partie des équipements permettrait en effet d'améliorer l'efficience de leur gestion en réalisant des économies d'échelle ainsi que le service rendu aux usagers en mettant ces équipements en réseau.

Recommandation performance 1 : Prendre en charge les équipements sportifs et culturels répondant aux critères d'intérêt territorial conformément à l'article L. 5219-5 du CGCT.

[15] Délibération n° 61/2017 du 20 décembre 2017.

Carte n° 5 : Localisation des bassins de natation sur le territoire de POLD



Source : atlas des équipements sportifs, préfecture d'Île-de-France, 2019

3.1.3 L'intérêt territorial défini à partir de l'intérêt métropolitain

Aux termes de la loi, 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 Région est « chef de file » et les interventions économiques doivent être conformes aux orientations définies par le conseil régional au sein du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII).

La délibération de la MGP du 8 décembre 2017 a renvoyé l'exercice de sa compétence à l'adoption par elle du schéma de cohérence territoriale (Scot) qui est intervenue le 24 janvier 2022. En attendant, les EPT restaient compétents pour les actions des anciens EPCI à fiscalité propre sur leur périmètre.

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, les anciennes communautés d'agglomération disposaient de peu de compétences. POLD gère, en budget annexe, une « pépinière d'entreprises », Pép'It, dont les locaux de 2 500 m^2, situés sur la zone d'aménagement concertée (Zac) des Guilleraies à Nanterre, étaient gérés par la CA du Mont-Valérien.

Les communes « isolées » disposaient de services à vocation économique qui devaient être transférés à POLD mais ce transfert n'a pas été opéré en totalité. En 2018, POLD a soumis un questionnaire aux communes qui devaient répondre avant le 15 juin. Un report a été accordé devant la faiblesse des retours. Au deuxième semestre 2018, des conventions de gestion ont été conclues pour que les communes continuent à conserver leur personnel et à exercer la compétence à titre transitoire. Seules Courbevoie et Vaucresson ont mis à disposition une partie de leurs services. En 2019, des conventions de mise à disposition de personnels ont été conclues mais elles n'ont concerné que Levallois-Perret et Courbevoie. Fin 2020, deux autres communes avaient mis à disposition leurs services auprès de POLD (les communes de l'ex-CA « Cœur de Seine » : Garches et Saint-Cloud). En 2021, Neuilly a engagé la mise à disposition son service du développement économique.

Aucune charge relative à des transferts de dispositifs d'aides n'a été identifié par la CLECT et transféré à POLD. Cinq communes, dont Nanterre, ont conservé leurs services entrant dans les compétences de POLD. Un transfert doit être régularisé dans les meilleurs délais, l'échéance étant déjà dépassée de trois ans.

Pour l'aménagement, la MGP a défini sa compétence pour l'avenir. Une seule zone d'aménagement concertée (Zac) existante, implantée 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 éco quartier à l'échelle communale »[16].

La MGP n'a pas défini ni méthode ni critères pour qualifier une opération d'aménagement d'intérêt métropolitain.

Le territoire de POLD présente la particularité de disposer de zones d'aménagement d'intérêt national, dont le maître d'ouvrage est l'établissement public « Paris La Défense » (anciennement EPA-DESA et Defacto).

Aucune commune, notamment Nanterre, qui dispose de 12 opérations d'aménagement dans le prolongement du quartier de la Défense, n'a proposé de transférer ses opérations à la MGP. Leur intérêt, lié à Paris La Défense, autour de nouvelles stations ferroviaires du « Grand Paris Express », pouvait cependant permettre de leur reconnaître un intérêt métropolitain et pas simplement territorial.

Recommandation régularité 1 : Achever, d'ici la fin de 2022, le transfert effectif des services des communes à POLD, au titre de la compétence « développement économique » relevant de POLD.

3.1.4 Les transferts obligatoires de POLD vers la MGP

La définition de l'intérêt métropolitain, par délibération de la MGP du 8 décembre 2017, s'est traduite, à compter du 1er 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 1er 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 relevaient de la compétence communautaire.

[16] Voir http://www.reseaunationalamenageurs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/3._rna_-_zac_des_docks_de_saint-ouen_vf.pdf.

Concrètement, pour POLD, ces transferts de compétences se sont traduits par des flux financiers mineurs. Chiffrés en 2018 à 11 254 €, ils correspondaient à la reprise par la MGP de l'adhésion de POLD, depuis 2016, à Bruitparif. Le choix a été fait de répartir la suppression de la dépense sur les onze communes, au prorata du nombre d'habitants[17].

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[18]). 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. Aussi, dans cette attente, POLD devrait assurer cette compétence.

Selon le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage arrêté par le préfet le 9 juin 2015, le territoire doit créer 103 places d'accueil. À ce jour, il ne dispose que de quelques places à Nanterre sur un terrain partiellement aménagé accueillant 8 familles.

3.1.5 Des compétences obligatoires pourtant restées communales de fait

3.1.5.1 L'urbanisme

Les EPT sont compétents en matière d'urbanisme depuis leur création en 2016. Le territoire de POLD comprend de nombreux enjeux d'aménagement et d'occupation de l'espace, notamment avec le quartier d'affaires de Paris-La Défense, qui couvre les communes de Courbevoie, Nanterre et Puteaux, ainsi que La Garenne Colombes. Néanmoins, cette opération échappe, en termes de règles d'urbanisme, aux collectivités locales. En application de l'article L. 123-24 du code de l'urbanisme, l'État définit les orientations générales d'urbanisme de ce secteur, en tant qu'« opération d'intérêt national ».

La superficie du quartier d'affaires Paris La Défense (1,6 km²) représente 2,7 % de la superficie totale de POLD (59,4 km²). Les décisions de l'État ont des répercussions en termes d'urbanisme sur les quatre communes directement concernées par le quartier mais aussi, à proximité, sur Neuilly-sur-Seine et Suresnes, notamment.

Une étude sur la mobilité « domicile-travail », réalisée au 1er semestre 2020 par le conseil départemental des Hauts-de-Seine, indique qu'une proportion importante des habitants de POLD travaille dans le territoire, notamment sur le quartier d'affaires de La Défense. 125 000 actifs résidant sur le territoire de POLD y travaillent sur POLD. Ils représentent près de la moitié des actifs résidant du territoire (47 %).

Les communes de POLD sont interdépendantes, notamment en matière d'équipements publics, de zones d'urbanisation, d'organisation des transports, de gestion de la voirie. Pourtant, si des études sectorielles existent (schéma directeur cyclable, règlement intercommunal de publicité, par exemple), aucune réflexion sur les équilibres de l'urbanisation n'est conduite à l'échelle du territoire. Ce n'est que depuis 2021 qu'une commission spécifique dédiée aux études préalables travaille à la préparation de l'élaboration du PLUi. POLD procède à des modifications des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes, à leur demande. Depuis 2016, il a délibéré sur 29 modifications (normales ou simplifiées) des PLU. Toutes les communes sont concernées. Les modifications simplifiées permettent souvent d'adapter le PLU à un projet d'aménagement précis (cas de Courbevoie pour le village Delage, de Nanterre, de Puteaux, de Neuilly-sur-Seine). Une révision du PLU de Courbevoie a été achevée en 2020 après cinq ans de procédure.

[17] Par une diminution du FCCT dû par les communes.
[18] ELAN : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Tableau n° 5 : Modifications normales ou simplifiées des PLU des communes de POLD

Commune	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Courbevoie	2	1	1	1		
Garches					1	
La Garenne Colombes		1		1		1
Levallois-Perret					1	
Nanterre		2				
Neuilly sur Seine		2	1	1		1
Puteaux	1			1		1
Rueil Malmaison	1	1				
Saint-Cloud	1	1				
Suresnes	1		1	1		
Vaucresson	1			**1**		
Total	**7**	**8**	**3**	**6**	**2**	**3**

Source : registre des délibérations de POLD

Lors des débats d'orientation budgétaire pour 2020 et 2021, POLD a mentionné qu'il envisageait d'engager une procédure de PLU intercommunal. Néanmoins, aucune délibération n'a encore été présentée devant le conseil territorial contrairement à d'autres EPT qui ont déjà engagé la procédure de PLUi (GOSB[19], GPSO[20], Plaine Commune) ou qui l'ont finalisée (Est Ensemble).

POLD a indiqué à la chambre qu'il envisageait d'engager cette procédure fin 2022. À travers la rédaction nécessaire d'un programme d'aménagement et de développement durable (PADD), à l'échelle du territoire, POLD pourra se doter d'orientations de planification de son urbanisation sur la base d'un diagnostic étayé.

Recommandation performance 2 : Délibérer sur l'engagement de la procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

3.1.5.2 Le transfert formel des opérations d'aménagement

Selon le IV de l'article L. 5219-5, les EPT disposent « de plein droit » d'une compétence au titre de l'aménagement pour toutes les opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, à l'exception de celles déclarées d'intérêt métropolitain. Celui-ci couvre un large champ d'action, soit les opérations qui *« ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »*

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

[19] Grand-Orly Seine Bièvre
[20] Grand Paris Seine Ouest

Les communes ou EPT ont recours à différentes procédures pour maîtriser des terrains dans ces zones, réaliser leur viabilisation, construire les équipements publics nécessaires, céder les terrains viabilisés pour construire des logements ou des locaux économiques, procéder au renouvellement urbain. Les procédures les plus connues et les plus usitées sont celles des zones d'aménagement concertées (Zac)[21]. Le territoire de POLD présente des zones de « projet urbain partenarial » (PUP) qui sont des outils de financement des équipements publics différents des conventions d'aménagement des Zac. Dans une Zac, l'aménageur construit l'équipement public et le remet à la collectivité. En PUP, l'aménageur verse à la collectivité une somme qui lui permet de construire l'équipement public, en sus du versement des taxes d'aménagement réglementaires. La conclusion d'un PUP ne nécessite pas une mise en concurrence préalable.

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

Logiquement, ces deux opérations devaient être concomitantes pour ne pas exposer POLD financièrement. De plus, la rédaction retenue par la loi permet une grande liberté de relations financières entre POLD et les communes. On peut même penser qu'elle introduit une dérogation au CGCT en prévoyant un fonds de concours en investissement entre POLD et les communes[22]. Elle permet également le maintien du financement direct d'un équipement public restant de la compétence d'une commune (par exemple le financement d'une école primaire ou d'une crèche).

La compétence de POLD au titre des opérations mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme est effective depuis le 1er janvier 2018. Elle revêt deux aspects : le transfert des opérations sous maîtrise d'ouvrage communale en cours au 1er janvier 2018 et les nouvelles opérations. Aucune opération d'aménagement n'a été reprise des intercommunalités préexistantes, ces dernières n'en ayant porté aucune. Un délai de deux ans à compter de la définition de l'intérêt métropolitain, interprété comme courant jusqu'au 31 décembre 2019, était donné pour matérialiser le transfert.

3.1.5.2.1 Le transfert des opérations engagées par les communes[23]

Pratiquement, POLD a traité le transfert, commune par commune, au cours des différentes CLECT qui se sont tenues en 2018 et 2019. Le calendrier voulu par les élus a été décalé : initialement, l'objectif était de finaliser les transferts fin 2018.

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

[22] Le recours aux fonds de concours est interdit pour les syndicats, avec quelques exceptions, concernant les syndicats d'électrification, les syndicats mixtes ouverts qui gèrent des ports ou l'établissement d'un réseau de communications électroniques (voir réponse ministérielle QE n° 05566, JO Sénat, 6 décembre 2018, p.6198).

[23] L'annexe n° 15 du présent rapport porte sur les opérations d'aménagement transférées à POLD.

À partir des déclarations des communes, POLD a identifié 26 opérations d'urbanisme transférables (annexe n° 12). Certaines ont été conclues très peu de temps avant le transfert de la compétence, notamment à Nanterre. La dernière opération transférée, la convention de PUP de l'Îlot Fauvelles à Courbevoie, l'a été lors du conseil territorial du 29 septembre 2020. Les opérations de Suresnes, les deux de Courbevoie (Zac Jules Ferry et Zac Charras Nord), six des huit opérations de Nanterre n'ont pas encore fait l'objet de conventions de transfert.

Cependant, le transfert est seulement formel. De fait, aucune opération d'urbanisme n'est pilotée par POLD, toutes le sont par les communes selon des modalités assez homogènes. Le principe est celui de la « neutralité financière » pour POLD et les communes : en réalité, POLD ne conserve pas disposer les résultats des opérations d'aménagement : il doit les reverser intégralement aux communes. En outre, par le biais de conventions de prestations de services, les opérations d'aménagement restent sous le pilotage communal.

Quelques opérations méritent d'être distinguées en raison de la spécificité du montage juridique et financier retenu.

- **La Zac des Champs Philippe à la Garenne Colombes**

Cette opération, initiée en 2006, avait été confiée initialement en concession d'aménagement à la société d'économie mixte (SEM) 92. À la suite d'une décision du Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise, en juillet 2012, annulant la concession d'aménagement, l'opération est, depuis, réalisée en régie.

Le transfert de la compétence à POLD s'est traduit, pour cette Zac, par un « transfert universel de patrimoine » de la commune à POLD. Le recours à la notion de « transfert universel de patrimoine » permet d'exonérer les cessions des terrains à vocation commerciale et économique, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La cession a été réalisée à titre onéreux, à la suite d'une délibération du conseil territorial du 12 décembre 2019. En 2018 et 2019, POLD et la commune avaient conclu une « convention de gestion provisoire », qui laissait à la commune le maintien l'exécution des actes de gestion, avec un remboursement par POLD.

Au terme de la délibération du 12 décembre 2019, la commune a vendu la propriété de ses terrains d'assiette de la Zac à POLD, pour 18 192 000 €. La vente présente des conditions particulières quant au paiement du prix par POLD : la reprise d'une dette communale pour 10 M€, constitutive d'un paiement immédiat pour la commune ; le paiement échelonné du solde à la commune, lors de la cession de chaque « lot » aménagé à un promoteur.

POLD a repris un emprunt *in fine*, d'une durée de trois ans (« prêt relais ») conclu par la commune sur son budget annexe « Zac Champs Philippe », en 2018. POLD doit rembourser le capital le 20 novembre 2021. Le budget primitif 2021 de la Zac prévoit le remboursement de cet emprunt grâce à des cessions de terrains. Fin 2021, le produit des cessions atteignait 15,4 M€ HT selon la commune (sur 62 M€ à valoriser).

Cependant, si les produits de cession permettent de rembourser le solde de cet emprunt, POLD devra trouver de nouvelles recettes pour abonder le budget annexe par une subvention d'équilibre du budget principal. Le financement de cette subvention d'équilibre devra être pris en charge par la commune à travers le FCCT.

- **Les Zac « Charcot » et « Bergères » à Puteaux :**

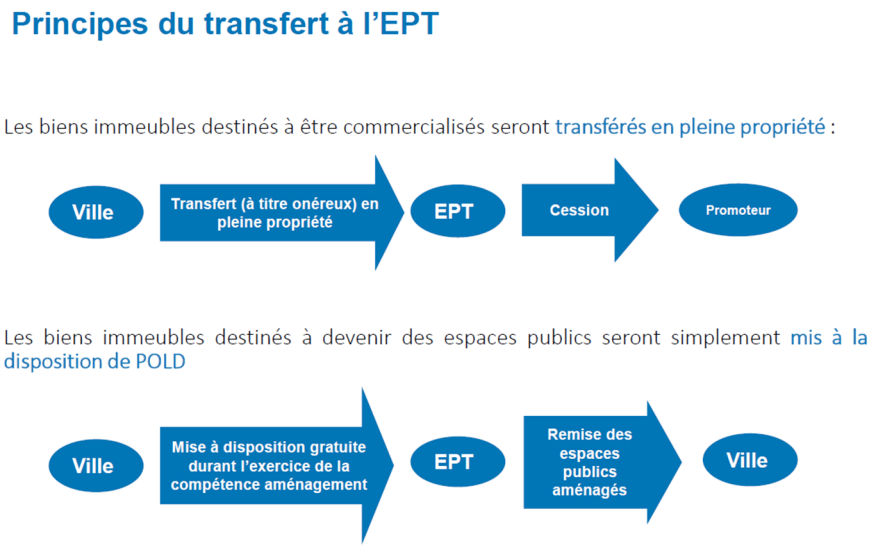
Le transfert des terrains d'assiette de la Zac et des contrats de travaux pour l'aménagement de la Zac s'est opéré différemment de la Garenne Colombes.

En 2018 et 2019, POLD et la commune de Puteaux ont, également, conclu une « convention de gestion provisoire », dans l'attente de se mettre d'accord sur les modalités financières et patrimoniales du transfert. L'accord définitif est intervenu par une délibération de POLD du 12 décembre 2019.

La commune et POLD ont acté la mise à disposition à titre gratuit des terrains de la commune, le transfert à titre onéreux n'ayant lieu que sur les terrains commercialisés et une fois les recettes de cession encaissées par POLD. Pour les terrains destinés à devenir des espaces publics, qui restent communaux, il n'y a pas de transfert en pleine propriété. Ce montage limite les flux financiers entre la commune et POLD.

POLD a résumé les principes du transfert des Zac de Puteaux ainsi :

Schéma n° 1 : Transfert des Zac « Charcot » et « Bergères » de Puteaux à POLD



Source : EPT POLD

La convention de transfert prévoit toutefois un mécanisme original pour le calcul du coût du transfert en pleine propriété. Plutôt que de se référer à une valeur estimée par les Domaines, POLD acquiert le terrain en versant à Puteaux le montant des cessions de charges foncières qu'il a encaissées, diminué du coût d'aménagement « pris en charge par POLD » (net des subventions reçues), corrigé d'un coefficient.

D'après les projections de Puteaux (en 2021), les deux Zac doivent se terminer en dégageant un boni de 8 761 000 €, représentant 110 % de leur coût total (acquisitions, travaux, frais financiers). Des problématiques foncières pourraient néanmoins minorer cette prévision.

La commune bénéficie, pour chaque cession, d'un reversement lié au produit de la vente : « une partie du montant de l'acquisition réalisée » par un promoteur « doit être versée à la commune », par « l'application d'un ratio sur le prix de vente au tiers ».

Ce montant permet, en réalité, de reverser le boni de fin d'opération au fur et à mesure et non uniquement à la fin des cessions. Le ratio précité est ajusté chaque année aux dépenses réelles et recettes réelles des deux Zac. L'annexe n° 4 à la convention de transfert montre qu'ainsi, pour POLD, le boni est nul. Ce conventionnement permet de faire une avance du boni à la commune mais elle devra éventuellement compenser à terminaison en cas de déficit.

- **Les conventions de prestations de service des communes pour les opérations en régie (Puteaux, La Garenne Colombes) : un moyen formel pour conserver la gestion communale des opérations d'aménagement**

Le bureau territorial du 12 décembre 2019 a adopté deux conventions « de prestations de service » relatives, pour l'une, à la Zac des Champs Philippe, pour l'autre aux Zac « Bergères » et « Charcot ». Ces conventions ont été conclues entre POLD et les communes de La Garenne Colombes, « jusqu'au 31 décembre 2025 » et Puteaux, « pour la durée des opérations » « Bergères » et « Charcot ».

Malgré une rédaction qui n'est pas identique, de nombreuses dispositions sont communes aux deux conventions, qui délèguent, en réalité, la gestion des opérations d'aménagement de POLD aux communes. Elles sont fondées sur l'alinéa VI bis de l'article L. 5219-5 du CGCT, inséré par la loi ELAN du 23 novembre 2018, qui dispose que les EPT « peuvent confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, par convention avec la ou les communes concernées ».

En 2020, la préfecture des Hauts-de-Seine a déféré devant le juge administratif ces deux conventions et les décisions de POLD et des communes les adoptant. Par une décision du 24 février 2022, le tribunal administratif de Cergy Pontoise a validé ces conventions estimant que les opérations d'aménagement pouvaient être entendues comme la « réalisation d'un équipement » au sens du CGCT. Toutefois, leur légalité reste conditionnée à la conservation par POLD de sa maîtrise d'ouvrage, de la signature des marchés publics et du risque financier.

Par ces conventions, POLD confie aux communes la gestion des opérations d'aménagement. Les communes « assurent la préparation et la signature », « au nom et pour le compte de POLD » des contrats « d'études et de programmation » des Zac, « les travaux de mise en état (démolitions) et de viabilisation », « les frais de gestion transitoire des immeubles (entretien, sécurisation, …) », « les travaux de réalisation des infrastructures », « les frais de publication (commande publique) », « les frais de communication » relatives aux Zac concernées. « La commune est chargée de définir et rédiger les conditions administratives et techniques dans lesquelles les prestations des co-contractants seront réalisées ». De même, « la commune engage et mandate, au nom et pour le compte de POLD, l'ensemble des dépenses liées à l'exercice des missions » dans le cadre d'une opération budgétaire dite « opération pour le compte de tiers », suivie aux chapitre 45 et retraçant l'ensemble des dépenses et recettes afférentes à cette opération.

En réalité, bien que maître d'ouvrage, POLD ne pilote pas réellement les opérations d'aménagement des communes de Puteaux et de la Garenne Colombes. Dans le cas de ces trois Zac, il n'assure ni le suivi ni la gestion opérationnelle des opérations d'aménagement.

- **Les opérations d'aménagement de Nanterre : un transfert provisoirement complet à POLD**

Huit opérations d'aménagement se situent à Nanterre, chef-lieu du département. Une opération transférée a été découplée en opération d'intérêt territorial (Neuilly Diderot) et en opération d'intérêt métropolitain, sur le secteur « Lenine Poincarré ». Le volet résorption de l'habitat insalubre (RHI) relatif à la requalification du quartier « Lénine-Poincaré », au sein de la concession d'aménagement, a été transféré à la MGP. Néanmoins, POLD se voit transférer une concession d'aménagement avec une subvention d'équilibre majorée de près de 1,5 M€ par rapport au traité de concession initialement conclu par la commune de Nanterre, compte tenu de l'évolution des modalités de portage des charges foncières, actée par avenant.

À part cette opération, confiée à la SOREQA[24], toutes les opérations d'aménagement transférées par Nanterre à POLD sont confiées, par concession, à des sociétés contrôlées majoritairement par la ville : la SPLNA et la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion de la ville de Nanterre (SEMNA).

Le transfert s'est effectué de deux façons : pour deux opérations (Zac du Petit Nanterre et Opération « Neuilly-Diderot »), une convention de transfert a été conclue entre POLD et la ville. Pour les six autres opérations, aucune convention de transfert n'a été signée.

Par ailleurs, les opérations sont suivies par la ville pour le compte de POLD, par une convention de mise à disposition. La ville de Nanterre continue de disposer d'une « direction de l'aménagement » alors que la compétence est transférée.

[24] SOREQA : Société de requalification des quartiers anciens.

En l'absence de convention de transfert, POLD reprend tous les engagements de la ville de Nanterre avec les concessionnaires. D'une certaine manière, le transfert de la compétence est parfaitement opéré. En effet, là où la ville est désignée comme le « concédant », POLD est de droit substitué à la ville. Plus particulièrement, POLD se voit remettre les ouvrages publics construits par l'aménageur (voiries, réseaux, jardins publics, médiathèque, PMI, marché couvert, parking en ouvrage, etc.). De même, pour la Zac des Provinces Françaises, POLD disposera de l'excédent prévisionnel (1,011 M€) pour l'affecter librement. Les projets de protocoles en cours prévoient néanmoins l'application de la « neutralité financière », c'est-à-dire que la commune supportera le risque financier final (déficit ou bénéfice).

Sur deux opérations (Zac « La Boule/Sainte Geneviève », Opération « Chemin de l'Île de la République), la Ville de Nanterre a opportunément conclu un avenant, peu de temps avant le transfert (octobre et décembre 2017), pour encaisser, par anticipation, un boni de liquidation de 4,8 M€ (La Boule/Sainte-Geneviève) et disposer d'une restitution d'une subvention d'équilibre de 1 M€ (Île de la République).

Le contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Nanterre avait souligné que la ville avait limité, pour l'avenir, son exposition financière liée à l'aménagement.[25]

3.1.5.2.2 Le transfert insuffisant des participations des communes au capital des sociétés compétentes en matière d'aménagement

Le transfert de la compétence « aménagement » emporte aussi celui de la participation des communes au capital de sociétés dont l'objet social s'inscrit dans le cadre des compétences transférées. Le préfet des Hauts-de-Seine a rappelé cette conséquence, dans une lettre circulaire de 2018, adressée aux EPT et complétée par la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales.

Aussi, l'exercice de la compétence « aménagement » entraîne une prise de participation au sein du capital des SEM ou sociétés publiques locales (SPL) ayant cet objet social, en lieu et place des communes[26]. Toutefois, il convient aussi de tenir compte de l'article L. 1531-1 du CGCT *« lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires »*.

Quant à POLD, il n'avait pas à acquérir les parts des communes dans des SEM dans la mesure où l'objet social de ces dernières continue de relever de leurs compétences.

Pour trois SPL d'aménagement présentes sur son territoire, les transferts sont cependant insuffisants. Il n'y a que dans le cas de la SOREQA que POLD a repris l'intégralité de l'engagement communal, en l'espèce de Nanterre, pour la totalité de sa participation au capital.

Pour la SPLA de la ville de Nanterre (SPLAN), POLD ne dispose que de 1 % du capital. Pour la SPL Rueil Aménagement, il ne dispose que de 3 % du capital. Dans ces deux SPL, la participation de POLD au capital devrait correspondre davantage au poids financier que représente la compétence « aménagement » dans les activités des sociétés.

- **La SPL Rueil Aménagement**

[25] Rapport d'observations définitives et sa réponse, commune de Nanterre, Cahier n° 1 : contrôle organique, exercices 2012 et suivants, observations délibérées le 12 février 2020.
[26] Article L. 1521-1 du CGCT, alinéa 2 : « La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale ou que la loi attribue à la métropole de Lyon peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la métropole de Lyon plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences. »

Le capital est réparti entre la commune de Rueil Malmaison qui détient 97 % du capital et POLD, qui détient 3 %, cédés par la commune de Suresnes en 2018. Lors d'une assemblée générale du 17 octobre 2018, la SPLA Rueil Aménagement a modifié ses statuts, pour devenir une SPL, avec un objet élargi à la construction d'équipements publics pour le compte des communes. Néanmoins, la lecture des statuts montre que cet objet est accessoire au principal, qui concerne les opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. L'examen des comptes annuels 2020 montre également que la SPL a son activité quasi exclusive dans des concessions d'aménagement.

En conséquence, la chambre invite la commune à ouvrir le capital de la SPL aux collectivités (POLD et la MGP) qui détiennent légalement la compétence « aménagement », en tenant compte du poids de celle-ci au sein des activités de la SPL.

- **La Société publique locale de la ville de Nanterre (SPLNA) :**

POLD détient 1 % du capital par la reprise de l'engagement de la communauté d'agglomération du Mont Valérien (CAMV), au moment de sa dissolution. La ville de Nanterre détient 99 % du capital.

En mars 2017, à l'initiative de la ville de Nanterre, les statuts de la SPLNA ont été modifiés pour en étendre le champ d'intervention, sur des opérations relevant du code de la construction et de l'habitat (CCH), notamment des opérations de requalification des copropriétés dégradées. De plus, la SPLAN est délégataire de service public pour la ville de Nanterre sur un cinéma labellisé « arts et essais », « Les Lumières ».

L'analyse des derniers comptes publiés de la SPLNA montre néanmoins que les activités pour le compte de la commune de Nanterre sont ne sont pas majoritaires dans les produits d'exploitation de la société

La faiblesse de la participation au capital de POLD dans les SPL (de 1 % à 3 %) n'est pas de nature à permettre à POLD d'assurer l'exercice effectif de sa compétence.

Dans le cas de la SPLNA, sa participation ne lui permet pas non plus de caractériser le « contrôle analogue » nécessaire à la définition des relations « in house » entre POLD et cette société. À ce stade, POLD n'exerce pas de contrôle effectif sur la SPLNA comme il le ferait sur ses propres services. Toute attribution d'une nouvelle concession d'aménagement sur le territoire de Nanterre doit être organisée selon les règles du code de la commande publique. À cet égard, l'attribution sans mise en concurrence, en 2019, de la nouvelle concession relative à la Zac du Petit Nanterre apparaît irrégulière. Déjà, en 2020, la chambre, dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Nanterre, avait souligné les fragilités de la SPLNA et de la participation de la commune. La chambre avait formulé une recommandation de transfert du capital de la commune à POLD. La chambre constate que cette recommandation n'a pas été suivie d'effet depuis 2020[27].

Recommandation performance 3 : Au titre de l'exercice effectif de la compétence « aménagement » que lui reconnaît la loi, renforcer la position de POLD au sein du capital et de la gouvernance des SPL.

3.1.5.2.3 Conclusion générale sur la compétence « aménagement »

De fait, POLD, titulaire de la compétence d'aménagement territorial, en délègue largement le pilotage aux communes. Seule Nanterre paraît avoir transféré jusqu'à présent, tous ses droits et obligations à POLD sur les opérations d'aménagement territoriales.

[27] Rapport d'observations définitives, commune de Nanterre, cahier n° 1 : contrôle organique, février 2020, page 23.

Le principe de « neutralité budgétaire » appliqué à POLD, retourne les bénéfices des zones d'aménagement aux communes à travers leur FCCT. Les « conventions de services » entre POLD et ses communes, leur confient des responsabilités importantes de gestion des opérations. L'absence de direction de l'aménagement au sein des services de POLD, mais uniquement au sein des communes, illustre le réel poids de celui-ci dans l'exercice de sa compétence. Enfin, les SPL qui sont des opérateurs d'aménagement sont restées sous le contrôle des communes. Pour Nanterre, la SPL est le principal concessionnaire de POLD mais est détenue à 99 % par la commune.

En matière d'aménagement, POLD est placé sous la dépendance des communes alors que cette compétence est essentielle dans ce territoire largement organisé autour du quartier d'affaires de La Défense. POLD doit renforcer le pilotage de la compétence « aménagement » qui lui est reconnue par la loi, par sa maîtrise d'ouvrage et ses participations dans les SPL.

3.1.6 L'émergence récente de coopérations à consolider sur des compétences techniques : assainissement, déchets ménagers

Les EPT sont obligatoirement compétents en matière d'assainissement et de collecte et traitement des déchets ménagers. Pour les déchets ménagers, le législateur avait laissé une tolérance de cinq ans, qui s'achevait le 31 décembre 2020, pour que le transfert de la compétence, en matière de recettes, soit effectif à POLD.

Sur ces deux compétences très techniques, POLD a commencé à engager une coopération qui dépasse les simples limites communales et intègre des problématiques partagées sur le territoire de plusieurs communes.

3.1.6.1 POLD, coordinateur de la compétence partagée de l'assainissement

POLD a assumé cette compétence obligatoire dès le 1er janvier 2016 en lieu et place des communautés d'agglomération et des communes « isolées » (Neuilly, Levallois, La Garenne Colombes). Les biens affectés à l'assainissement (réseaux essentiellement) ont été transférés de droit ou mis à disposition de POLD (trois conventions avec les communes de Neuilly, Levallois, La Garenne Colombes).

De même, les personnels des anciennes communautés d'agglomération ont pu être transférés ou mis à disposition selon la quotité de leur travail affecté à l'assainissement (décision du bureau du 15 septembre 2016).

La compétence est partagée avec le département (pour les réseaux départementaux) et le syndicat de traitement (Siaap). Il n'y a pas de relations financières entre ces opérateurs publics, chacun ayant ses propres ressources (cf. ci-dessous) mais des conventions de coordination juridiques et techniques approuvées par POLD (15 septembre 2019).

POLD a engagé une procédure visant à attribuer deux nouvelles délégations de service public (DSP) en 2018. Cette procédure qui intègre plusieurs communes au sein d'une même DSP a rencontré des difficultés de mise en œuvre[28].

3.1.6.2 La compétence « déchets ménagers » exercée pleinement à partir de 2021

Depuis 2017, POLD assume les dépenses de collecte et de traitement des déchets ménagers, en lieu et place des communes. Les contrats ont été transférés à POLD, les agents des communes mis à disposition ou repris de la CA Mont Valérien.

[28] Cf. Partie 7.2 du présent rapport sur l'analyse de la procédure d'attribution et des contrats.

Cependant, en recettes, entre 2016 et 2020, deux régimes distincts ont existé. Sur les périmètres de deux anciennes communautés d'agglomération (Cœur de Seine et Mont Valérien), la Teom communautaire est devenue territoriale. Sur les communes de Courbevoie et Puteaux ainsi que sur les communes « isolées » jusqu'en 2016, la taxe est perçue par les communes et reversée à POLD.

Par une délibération du 29 septembre 2020, POLD acte la perception de la Teom à son profit sur tout son territoire. Par une deuxième délibération du même jour, il a lissé l'harmonisation des taux sur la période légale maximale de 10 ans. Le zonage des taux est purement communal (un taux par commune, reprenant, à l'exception de Neuilly, le taux de 2020). Les différences de taux de Teom sont fondées, entre autres, sur une différence historique de services rendus. POLD, dans son rapport annuel sur la gestion du service, présente, par commune, les différences de services rendus.

POLD a rationalisé les marchés de collecte en 2019, en passant un marché unique pour neuf communes. Il affirme avoir fait de substantielles économies par cette mutualisation.

POLD continue cependant de considérer l'équilibre du service, commune par commune et non de manière territoriale, pour fixer les taux de Teom.

3.2 La place privilégiée des maires dans la gouvernance de POLD

La gouvernance de POLD est étudiée à travers deux éléments qui concordent pour indiquer que POLD est sous le contrôle et le pilotage des communes.

3.2.1 La « charte de gouvernance » encadrant les pouvoirs de POLD

En 2016, une « charte de gouvernance » a été adoptée et n'a jamais été remise en cause à ce jour. Elle affirme *« la place centrale des communes dans la définition et la conduite du projet territorial ».* Le territoire « ne peut s'ériger en instance *supra*-communale ». « Les décisions seront prises à l'unanimité à la conférence des maires », avant d'être soumises à une instance décisionnelle (bureau ou conseil territorial). Enfin, « la gouvernance est, dans les faits, exercée conjointement par les Maires des 11 communes membres » (article 2).

L'exécutif de POLD est donc dépendant des maires. Cette dépendance est renforcée par une disposition de la « charte » créant une présidence « tournante » de POLD tous les deux ans. Cette disposition a été complétée en 2018, pour *« prolonger d'une année la présidence actuelle »*.

La « charte de gouvernance » a créé une « conférence des maires », qui se réunit tous les mois, sous le format d'un « déjeuner ». Un compte-rendu de chaque réunion est réalisé. Depuis 2020, cette « conférence » se réunit moins souvent.

La lecture des comptes rendus montre que le sujet de la « péréquation intercommunale » est récurrent avec l'objectif d'en minimiser les effets sur les budgets communaux

3.2.2 Un « projet de territoire » centré sur le rôle des communes

Un « projet de territoire » a été élaboré par POLD en 6 mois. La démarche a été engagée en décembre 2016, le projet arrêté le 27 avril 2017 et approuvé le 29 juin 2017. Le projet de territoire a été réalisé en interne, sans appel à un cabinet extérieur. Court (48 pages), il contient 8 chapitres, dont un consacré à la « stratégie » de POLD et 5 sur des politiques publiques retenues comme prioritaires, dans l'exercice des compétences territoriales.

Le « projet de territoire » débute par les caractéristiques essentielles de ce territoire et énonce le principe de l'action intercommunale qui doit apporter une « plus-value pour l'administré » en agissant par « subsidiarité » de l'action communale.

Il indique ensuite que la politique économique, forte de la présence du quartier d'affaires de « Paris La Défense » et de ses TPE et PME innovantes doit contribuer à donner au territoire un rayonnement international.

POLD est qualifié dans ce document de « coordonnateur » des actions communales s'agissant des déplacements et de l'urbanisme avec l'objectif de limiter l'évolution de la population et de faciliter les parcours résidentiels. C'est aussi ce rôle que POLD entend assumer par la mise en réseau des équipements culturels, sportifs ou socio-éducatifs.

En matière de développement durable, POLD pourra porter certains projets qui, par leur nature, ont plus de sens à une échelle supra-communale, comme la gestion de l'eau, l'assainissement ou la gestion des déchets. Il en est de même pour certaines compétences issues des anciennes communautés d'agglomération, telles que le développement numérique. Le projet de territoire ne comprend que peu de mesures opérationnelles. À titre d'exemple, dans le chapitre relatif à la stratégie, POLD mentionne que *« le projet de territoire se coconstruit avec les villes qui sont le socle de l'intercommunalité. Il ne restera pas figé ; il évoluera pour tenir compte des mutations des réalités communales. Il a donc vocation à s'enrichir, au fil du temps, mais surtout à être un cadre tangible, pour la dynamique intercommunale, l'action concrète et les coopérations externes »* (page 11).

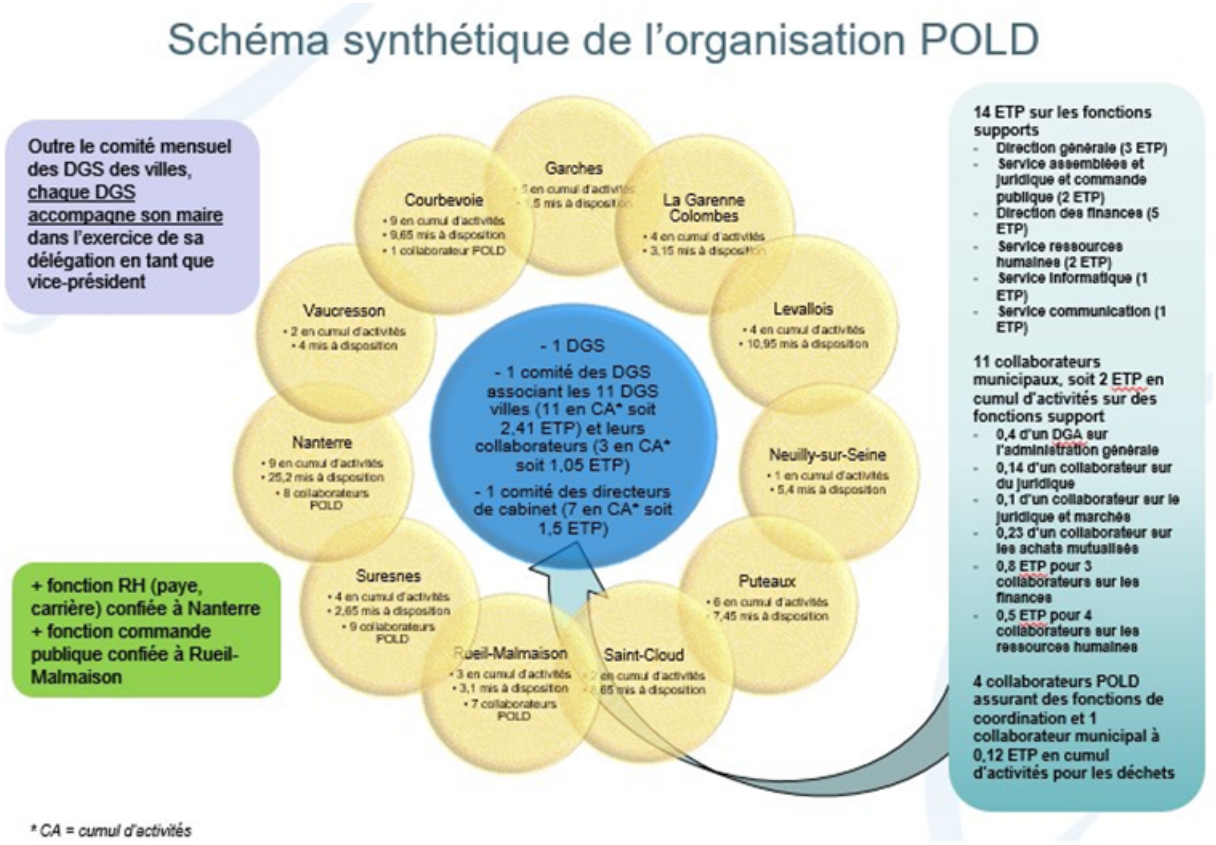
4 L'ADMINISTRATION DE POLD REPOSE SUR LES COMMUNES

L'organisation des ressources humaines de POLD est à l'image de l'esprit de « coopérative des villes » voulue par sa gouvernance. Pour son fonctionnement quotidien, l'établissement dispose de peu de personnels propres et s'appuie essentiellement sur les équipes communales. Cette organisation originale est globalement régulière et apporte pour les services au public une plus grande la proximité avec l'usager. Néanmoins, elle impose une coordination importante des équipes pour laquelle la chambre recommande à POLD de renforcer les outils de contrôle.

4.1 L'absence d'organigramme formalisé

L'organisation administrative de POLD n'a pas fait l'objet d'une formalisation, par exemple au sein d'un comité technique. POLD a communiqué un document interne présentant une organisation centrée sur les communes.

Organigramme n° 1 : Schéma d'organisation des services de POLD



Source : EPT

POLD ne dispose de services propres que pour certaines fonctions support comme les finances. Néanmoins, d'autres missions support sont confiées à des communes (RH, commande publique). De plus, POLD ne dispose pas de directions opérationnelles pour les compétences qu'il doit exercer mais des *« coordinations opérationnelles »*, où un seul agent, dénommé « coordinateur » ou « directeur » relève de POLD et fait l'interface avec les communes, qui conservent leurs services opérationnels.

En 2021, l'administration de POLD était fragilisée par les nombreuses vacances de postes sur les emplois de direction. Depuis, POLD a procédé à des recrutements et complété certaines missions afin de renforcer ses moyens propres. La chambre souligne cependant que ces emplois ont été pourvus par la voie de recrutements extérieurs et non par transferts d'agents issus des communes membres, ce qui aurait été de bonne gestion.

4.2 La masse salariale maitrisée

La masse salariale (budget principal) évolue peu sur la période. Il est cependant intéressant de retraiter ce chapitre 012 pour distinguer le coût des effectifs propres à POLD et le coût des effectifs extérieurs (personnels mis à disposition ou en cumul d'activité notamment).

Ces agents communaux mis à disposition, en cumul d'activité ou en prestation de services représentent en moyenne 56 % de la masse salariale, ce qui est particulièrement élevé même au sein d'une structure intercommunale.

Tableau n° 6 : Masse salariale nette des équivalents temps pleins (ETP) propres

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Moy. (en %)
Masse Salariale(012)	6 762 398	6 396 967	5 838 257	6 565 531	6 464 984	- 1
dont personnel extérieur(621)	3 898 393	3 499 232	2 901 403	3 712 526	3 906 062	0
% de personnel extérieur	**58**	**55**	**50**	**57**	**60**	**56**
Remboursements (64)	4 190	23 922	27 036	13 044	17 780	81
et refacturations (7046)	4 854	190 465	113 681	118 215	0	- 25
Masse salariale Nette des ETP de POLD	**2 854 961**	**2 683 348**	**2 796 137**	**2 721 746**	**2 541 142**	**- 3**

Source : comptes administratifs – budget principal

Déduction faite des remboursements (sécurité sociale notamment) et des refacturations du personnel mis à disposition, la masse salariale a baissé en moyenne d'environ 3 % par an.

Le coût net par ETP[29] est de fait relativement élevé, mais s'explique naturellement par la présence prépondérante des cadres A dans les effectifs.

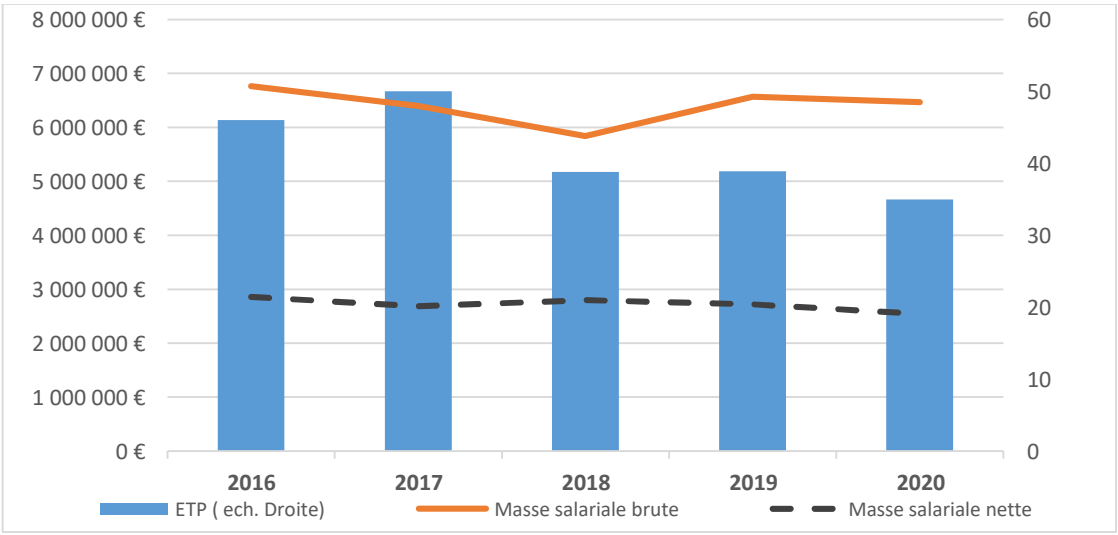
Tableau n° 7 : Coût net par ETP

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. moy/an %
Masse salariale Nette des ETP	2 854 961	2 683 348	2 796 137	2 721 746	2 541 142	- 2,7
ETP (TE rectifié)	46	50	38,8	38,9	35	- 6,0
Coût net/ ETP de POLD	**62 064**	**53 667**	**72 065**	**69 968**	**69 968**	**3,2**

Source : comptes administratifs- budget principal

Globalement si la masse salariale nette est en légère baisse depuis 2016, le cout par ETP a fortement augmenté depuis 2018. Interrogé sur ce point, POLD a précisé que, depuis les nouvelles conventions de mise à disposition de 2018, le coût réel individuel de chaque agent était réparti plus précisément.

Graphique n° 1 : Évolution de la masse salariale



Source : comptes administratifs- budget principal

La masse salariale brute semble avoir connu une inflexion en 2018 mais c'est en réalité une baisse des coûts de refacturation essentiellement liée à un décalage du mandatement sur 2017. La masse salariale propre de POLD est restée stable.

[29] (Masse salariale nette des remboursements et refacturations divisée par le nombre d'ETP).

4.3 La structure des effectifs atypique mais cohérente

La structure des effectifs du budget principal, composés essentiellement d'emplois de catégorie A au sein des filières administrative et technique, évolue à la baisse comme globalement le reste des effectifs. Cette baisse s'explique par la rétrocession de certaines compétences héritées en 2016 des anciennes communautés d'agglomération ainsi que par l'augmentation des mises à disposition (cf. Tableau n° 11).

Tableau n° 8 : Évolution des effectifs

Effectifs pourvus en ETP	2016	2017	2018	2019	Écarts (en %)
A	17,00	19,00	14,80	12,90	- 24
B	5,00	6,00	4,00	4,00	- 20
C	24,00	25,00	20,00	22,00	- 8
Total Pourvu	46,00	50,00	38,80	38,90	- 15
taux encadrement A et B (en %)	48	50	48	43	

Source : comptes administratifs- budget principal

Cette prédominance de la catégorie A s'explique par l'ingénierie requise par les compétences institutionnelles de POLD (économie, urbanisme, etc.). POLD dispose également au sein de ses équipes de catégories B et C pour ces compétences plus opérationnelles (assainissement, déchets, etc.) mais ceux-ci, majoritairement mis à disposition, n'apparaissent pas au tableau des effectifs.

Tableau n° 9 : Comparaison du taux d'encadrement (en %)

2019	POLD	Moy. FPT	Écart relatif
A	33	9	23,76
B	10	14	- 4,02
C	57	76	- 19,54
Total	100	100	

Sources : comptes administratifs et « les coll. Locales en chiffres 2020 »

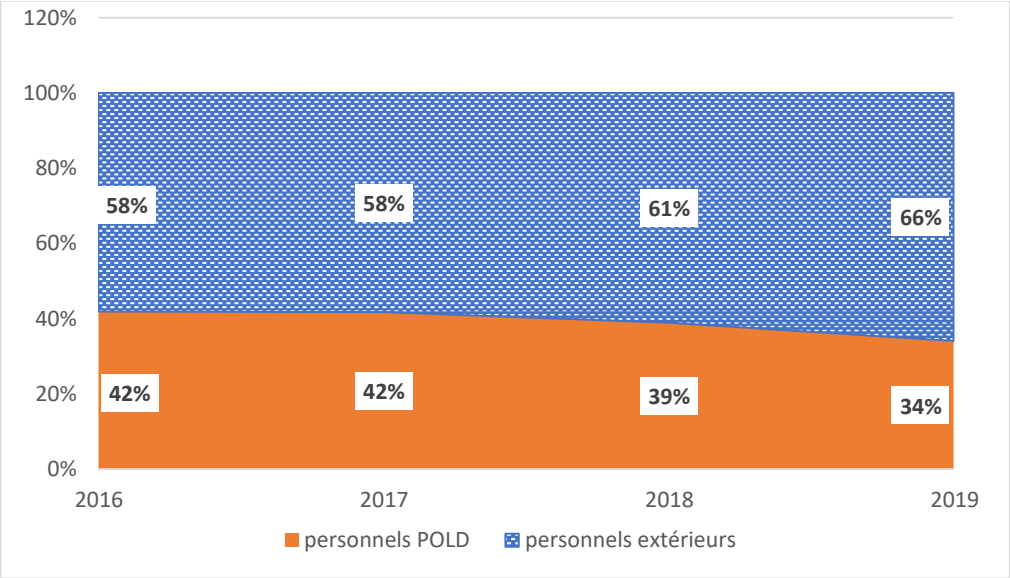
Ce sur-encadrement apparent par rapport à la moyenne s'explique par la part importante de personnels extérieurs (mises à disposition, cumul d'activité, prestations de services) qui n'entrent pas dans le tableau des effectifs.

4.4 La part croissante des effectifs extérieurs

Pour assurer l'ensemble de ses compétences, POLD s'appuyait en 2019 sur 44 ETP propres, 87 ETP mis à disposition (MAD), 10 ETP en cumul d'activité et 3 ETP en prestations de services. Ainsi sur 144 ETP, seulement 30 % sont recrutés par POLD.

Les personnels extérieurs constituent donc la ressource principale du fonctionnement de POLD. Cette caractéristique, vérifiée dès 2016, s'est accentuée et la part des effectifs propres de POLD est passée de 42 % à 34 %.

Graphique n° 2 : Évolution de la répartition des effectifs propres et extérieurs à POLD



Source : POLD Q2 : 4.1 effectifs croisés (tous budgets)

Cette modalité de fonctionnement pouvait aisément se comprendre en 2016. En effet, l'absence d'anticipation du législateur de la loi NOTRé du 7 août 2015 a imposé aux élus locaux et aux fonctionnaires de trouver des solutions rapides et efficaces pour répondre à la création de POLD au 1er janvier 2016. Afin d'éviter de recruter et de transférer dans la précipitation les personnels à l'établissement, la modalité de la mise à disposition a permis d'assurer la continuité du service public tout en répondant aux objectifs légaux. La tendance persistante à l'externalisation des personnels est symptomatique de l'absence de visibilité sur la pérennité de cette structure et des inquiétudes légitimes du personnel à être transférés dans une nouvelle organisation potentiellement en sursis[30].

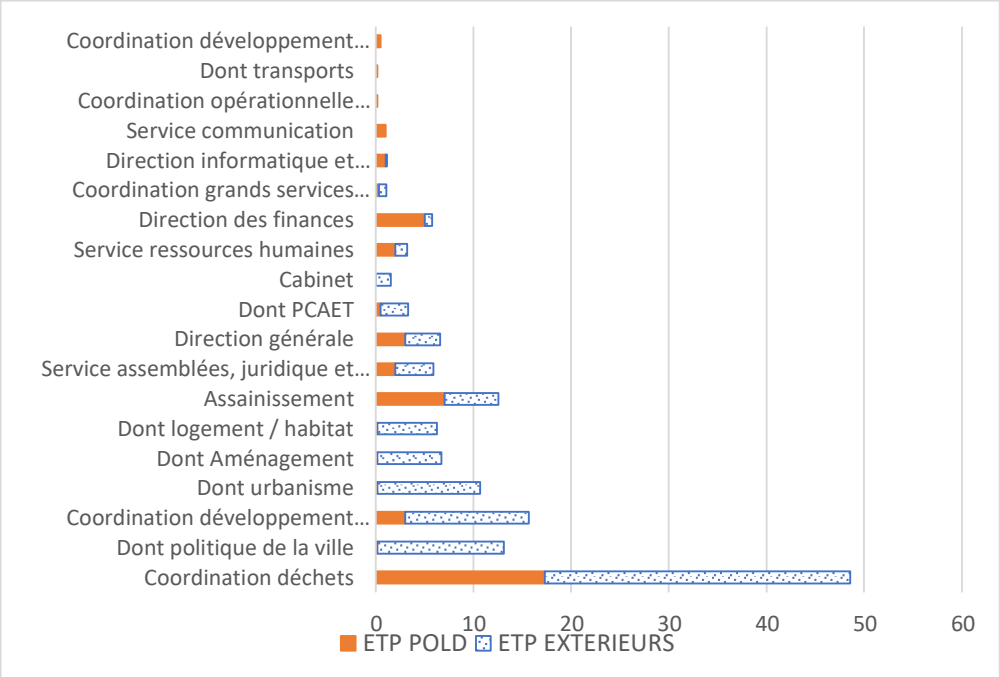
4.4.1 L'externalisation du personnel qui concerne tous les métiers

L'externalisation du personnel (personnel communal au service de POLD) concerne pratiquement tous les services de POLD, mais principalement les services de proximité à dimension opérationnelle notamment les services des déchets, de la politique de la ville et de l'assainissement. Les fonctions à forte ingénierie sont elles aussi externalisées (et donc mutualisées) : aménagement, urbanisme, économie, etc.

Si toutes les compétences institutionnelles sont concernées par cette externalisation, on peut constater que le volume des mises à disposition par service varie entre les conventions de 2016 et celles renouvelées en 2018. Certaines compétences sont en effet redonnées aux communes (éclairage public, mobilité) quand d'autres sont transférées en 2018 au sein des politiques publiques menées par POLD (économie, aménagement, habitat). Ces nouvelles missions s'appuient donc à nouveau sur des mises à disposition dans la logique constante depuis l'origine.

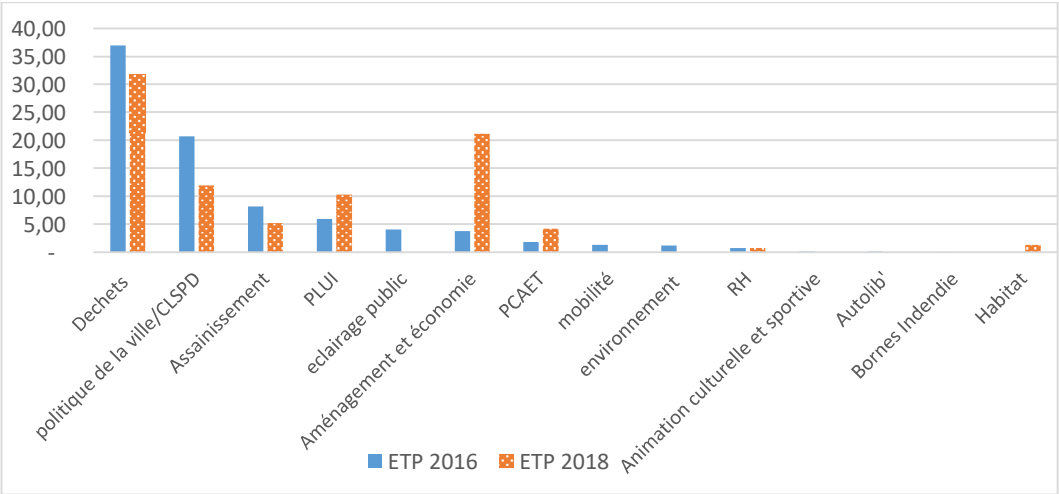
[30] Lettre du Président de POLD du 6 novembre 2020.

Graphique n° 3 : Répartition des personnels extérieurs par services (2020)



Source : POLD Organigramme 2020 (Q 4.2)

Graphique n° 4 : ETP mis à disposition en 2016 et 2018

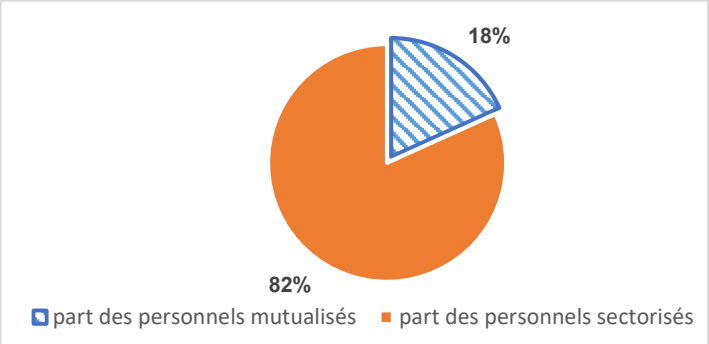


Source : POLD Organigramme 2020 (Q 4.2)

4.5 Plus de 80 % des services refacturés aux communes

Le fonctionnement de POLD s'appuie sur la distinction entre les services du siège (mutualisés) et les services « sectorisés » (financés par le FCCT des communes), conformément aux différents pactes financiers arrêtés avec les communes (ex : 2019). POLD n'ayant pas de ressources fiscales propres, il refacture à l'euro, le cout des services utilisés par les communes (services sectorisés). Les effectifs de ces services sectorisés sont souvent basés sur le territoire des communes et participent à des coûts analytiques par commune pour certaines compétences (exemple : assainissement). Les couts des services support sont eux majoritairement imputés sur la solidarité territoriale et mutualisés. Cette organisation est l'expression d'une solidarité intercommunale limitée (18 % des effectifs) et davantage fondée sur le modèle d'un syndicat intercommunal au sein duquel chaque membre paye en fonction de l'utilisation du service (82 % des ETP). Cette logique de refacturation s'applique à tous les types d'emplois (ETP propres, mis à disposition, cumul d'activités).

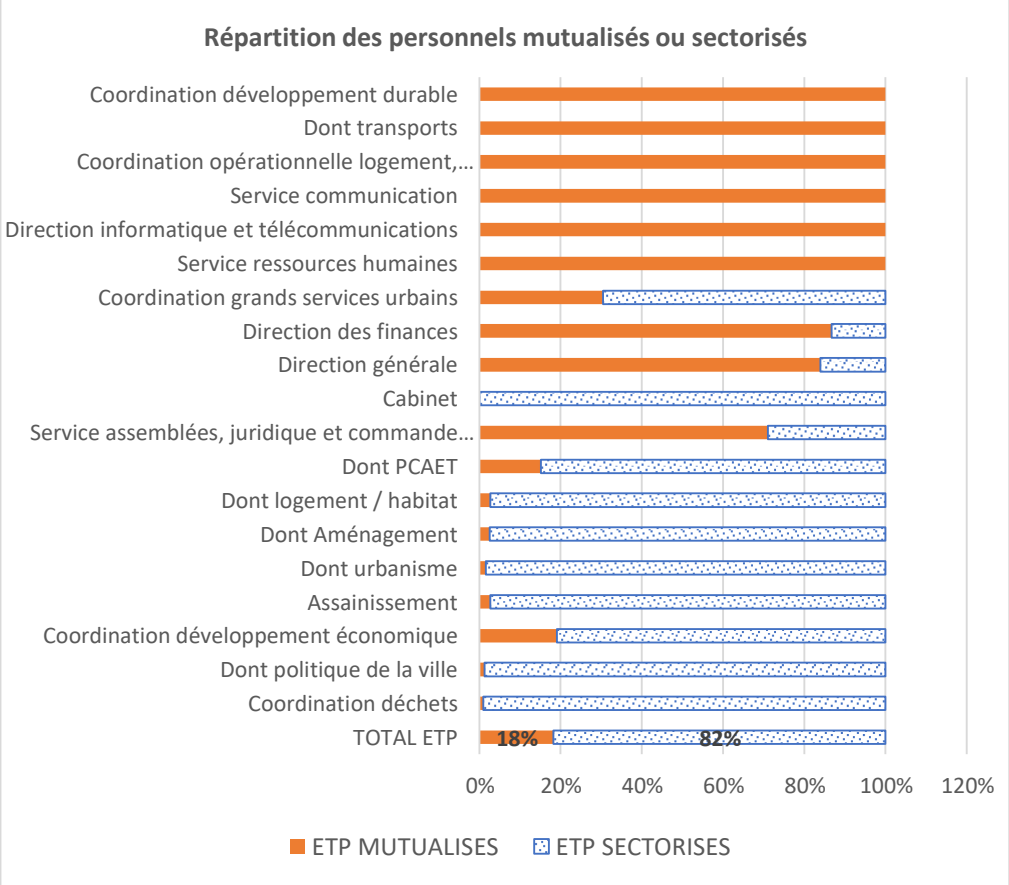
Graphique n° 5 : Répartition des personnels mutualisés et sectorisés (2020)



Source : POLD Q 4.2 (2020)

Les personnels « sectorisés » (refacturés) sont présents dans tous les services, y compris dans les fonctions supports. Ainsi si toute la DRH est mutualisée, une part des ETP de la direction des finances sont imputés directement à certaines communes.

Graphique n° 6 : Personnels mutualisés ou sectorisés par service (2020)



Source : POLD Organigramme 2020 (Q 4.2)

4.6 Une organisation globalement fondée juridiquement

Relativement originale, l'organisation de POLD est globalement régulière mais elle est perfectible.

4.6.1 Les orientations budgétaires insuffisamment détaillées

POLD procède chaque année, dans les délais imposés, à l'examen des orientations budgétaires. Le contenu de l'information fournie aux conseillers territoriaux reste toutefois insuffisant au regard du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016. Si l'on pouvait comprendre ces lacunes à la création de POLD en 2016, tel n'était plus le cas pour les manquements au droit toujours nombreux dans le rapport d'orientation budgétaire pour 2020 (annexe n° 2). Dans le rapport d'orientation budgétaire pour 2022, l'évolution de la structure des effectifs est désormais mentionnée mais la masse salariale prévisionnelle et la valorisation de ses éléments constitutifs n'y figurent toujours pas.

Recommandation régularité 2 : Préciser dans les rapport d'orientation budgétaire tous les points énoncés par le décret du 24 juin 2016.

4.6.2 Le suivi perfectible des effectifs consolidés

POLD dispose d'un premier tableau des effectifs approuvé par le bureau le 4 avril 2016 (mais sans l'avis des instances paritaires car elles ne seront créées que par décision du 6 juin 2016). Ce tableau des effectifs sera modifié par la suite sans pour autant mentionner systématiquement l'avis préalable des instances paritaires (ex : décision du bureau du 12 décembre 2019). POLD s'est engagé à corriger cet oubli.

La chambre remarque, dans cette décision du bureau, que seulement six agents issus de l'ancienne communauté d'agglomération du Mont-Valérien sont transférés à POLD à l'occasion de sa constitution. L'esprit intercommunal a minima est ici annoncé.

Par ailleurs, le suivi des effectifs de POLD (propres ou mis à disposition) pourrait être amélioré puisque les informations communiquées par POLD ne concordent pas (marginalement cependant) avec les documents officiels (comptes administratifs) même en consolidant le budget principal et les budgets annexes (annexe n° 3). Il en est de même pour les effectifs mis à disposition. Questionné sur ce point, POLD l'explique par le manque de moyens dédiés à la RH jusque récemment.

POLD a également créé un emploi fonctionnel de directeur général des services le 17 octobre 2016. Cette décision du bureau est incomplète en ce qu'elle ne précise pas la strate de population (plus de 400 000 habitants) et donc de rémunération correspondante. Le tableau des effectifs joint au compte administratif ne le précise pas non plus. Rémunéré sur la base de l'indice HED3 (indice terminal), il est conforme à la strate de plus de 400 000 habitants (la population de POLD est de 565 000 habitants). La chambre invite l'établissement à préciser sa décision prochainement.

Il n'y a pas d'emploi fonctionnel de direction général adjoint à POLD mais des directions et des coordinateurs. Selon l'organigramme communiqué, les services supports (RH, finances) sont organisés en directions, tandis que les services porteurs de politiques publiques (aménagement, économie, déchets) sont pilotés par des « coordinateurs ».

L'organigramme reflète bien l'esprit de « coopérative des villes » voulue dans la charte de gouvernance : POLD n'est pas chef de file des politiques publiques, il n'en est que le coordinateur.

S'agissant de la fonction de cabinet, elle est assurée par des emplois en cumul d'activité donc sans nécessité de créer un emploi par POLD.

Les personnels non titulaires sur emplois permanents sont peu nombreux et dans domaines souvent spécialisés (économie) avec une proportion proche de la moyenne de la strate. Ils sont par ailleurs recrutés sur des emplois dont la décision du bureau précisait cette éventualité (exemple : DB 4 février 2020 pour coordinateur de gestion des déchets).

Tableau n° 10 : Répartition des non titulaires (en %)

POLD	2016	2017	2018	2019	Moy. des Collectivités
Titulaires	76	80	79	74	77
Non titulaires	24	20	21	26	23
Effectif pourvu	46,00	50,00	38,80	38,90	

Source : comptes administratifs et « les collectivités locales en chiffres. 2020 »

4.6.3 Les mises à disposition de personnels communaux

4.6.3.1 Des conventions de mises à disposition claires

Les mises à disposition « ascendantes » sont fondées sur des conventions conclues avec les communes conformément à l'art. 5211-4-1-II du CGCT et à une décision du bureau du 15 septembre 2016 qui prévoit leur adoption. Cette décision précise qu'elle est adoptée sans l'avis préalable du CTP, non encore installé. Par ailleurs, ces conventions ont été signées à des dates variables courant 2016 (y compris avant la délibération de septembre comme celle de l'animation culturelle et sportive en date du 30 juin) avec effet rétroactif au 1er janvier 2016. Il est certain que le manque d'anticipation du législateur (loi NOTRé est promulguée en août 2015) a imposé localement ces dispositions peu régulières.

L'installation du CTP a bien été faite ultérieurement Ces conventions de 2016, valables deux ans, ont été renouvelées au deuxième semestre 2018 (ex : décision du 26 juin 2018) après avoir été prolongées de six mois le 20 décembre 2017. Ces nouvelles conventions sont reconductibles *sine die*.

Ces conventions (exemple : convention 4 octobre 2016 avec Nanterre) sont généralement construites sur un modèle unique. POLD assume l'autorité fonctionnelle (art. 2) et la responsabilité des agents dans le cadre de leurs missions (art. 7). L'autorité hiérarchique (notation, sanction, carrière) reste attachée au maire de la commune. Cependant, la chambre constate que l'exercice de l'autorité fonctionnelle et du management des agents, présents au sein des communes, reste théorique.

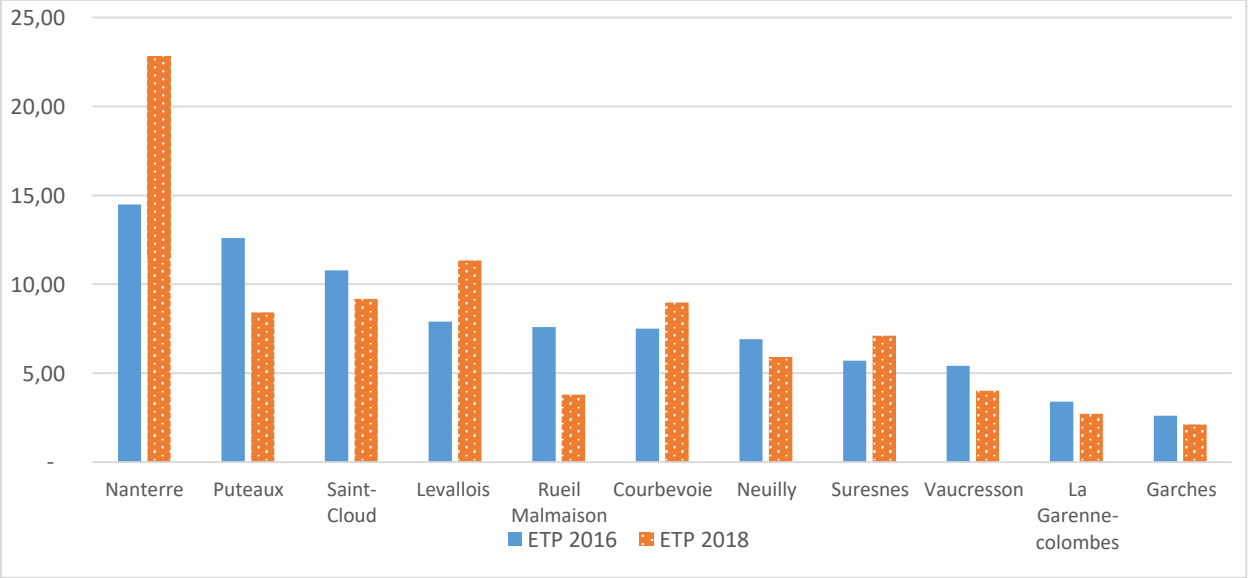
Aucun emploi n'est par ailleurs mis à disposition à 100 %, ce qui aurait impliqué le transfert de l'agent concerné. Chaque commune a valorisé le temps de travail affecté à POLD pour des agents qui ont par nature des fonctions communales (ex voirie) et territoriales (assainissement). La chambre s'interroge, dans de nombreux cas[31], sur le respect de la règle de non affectation à 100 % lorsque que les conventions prévoient une affectation à 95 % auprès de l'ETP. La chambre y voit un moyen de ne pas transférer les personnels communaux.

La convention indique les ETP mis à disposition et les missions rattachées à une compétence de POLD. Conformément à l'article L. 5211-4-1 du CGCT et au décret du 10 mai 2011, elle prévoit le mode de calcul du coût à refacturation, la périodicité de la facturation et les modes d'évolution. Par ailleurs les conventions prévoient que le cout de personnel est augmenté de 5 % pour les charges de fonctionnement des agents (fournitures, véhicule, bâtiment, etc.).

[31] Exemple : la convention de mise à disposition de personnels communaux de Levallois pour l'exercice de la compétence déchets.

Si toutes les communes contribuent par des mises à dispositions au fonctionnement de POLD, la chambre constate que leur contribution en effectifs n'est évidemment pas équivalente et qu'il y a eu des évolutions entre les conventions de 2016 et celles renouvelées en 2018 suite à l'évolution des compétences de POLD.

Graphique n° 7 : Évolution des mises à disposition par commune en 2016 et 2018



Source : conventions de mise à disposition

Les ETP mis à disposition évoluent tous les ans sans qu'aucun avenant vienne acter ces évolutions (sauf depuis le renouvellement de 2018). Les conventions prévoient la possibilité d'évolution des coûts ou des personnels concernés mais pas des quotités mises à disposition.

Tableau n° 11 : Effectifs mis à disposition

Évolution des mises à disposition	2016	2017	2018	2019
Effectifs MAD B. Principal	76,50	71,30	80,65	81,35
Effectifs MAD B. Annexes	8,16	7,97	5,18	5,53
Total	**84,65**	**79,27**	**85,83**	**86,88**

Source : POLD – effectifs croisés et conventions MAD

4.6.3.2 Des facturations du temps passé sans contrôle possible

La chambre constate l'écart entre l'évolution à la hausse des ETP mis à disposition (selon POLD) et la refacturation à la baisse qui en est faite.

Tableau n° 12 : Évolution des ETP mis à disposition et des facturations

	2016	2017	2018	2019	Variation (en %)
Personnel MAD en ETP (B. principal)	76,50	71,30	80,65	81,35	6
Refacturations en € (B. principal)	3 898 393	3 499 232	2 901 403	3 712 526	- 5

Sources : CA et conventions de MAD et réponses « effectifs croisés POLD »

Interrogé sur ce point, POLD indique que la modification des conventions en 2018 (plus précises) a entrainé un décalage d'un semestre de facturation sur 2019.

Les pièces justificatives du remboursement aux communes sont précises et complètes. Elles se composent d'un modèle unique de facture, présentant le total défini dans les conventions ainsi que le détail par agent qui reprend l'ensemble des charges.

POLD ne dispose pas d'outils et de procédures pour contrôler la réalisation ou non d'heures supplémentaires par les agents communaux mis à disposition et facturées ensuite.

D'une façon générale, POLD n'est pas en position de vérifier le « service fait » des facturations communales. Aucune disposition documentée n'est d'ailleurs prévue à cet effet.

Il est vrai cependant que l'enjeu pour POLD est faible puisque 82 % de ses dépenses de personnels sont fléchées par commune dans le cadre de l'appel de fonds du FCCT (la commune qui facture son personnel, le paye ensuite dans le cadre du FCCT).

4.6.4 Les agents en cumul d'activités

Le cumul d'activités dans la fonction publique est organisé par la loi 83-634 du 13 juillet 1983 (art. 25 septies II) et par le décret du 27 janvier 2017. (91-288). Il est ouvert aux titulaires et non titulaires à temps complet ou non complet.

Selon l'organigramme de POLD, cette situation concernait 10,4 ETP en 2020. Elle remonte aux anciennes communautés d'agglomération. Ces activités accessoires ne peuvent pas venir pourvoir un emploi permanent de POLD et ne figurent donc pas au tableau des effectifs.

Les décisions du bureau mentionnent les postes concernés, la part assurée en cumul d'activités et l'indice de référence servant au versant des indemnités accessoires par POLD (décision du bureau du 12 décembre 2019). La décision précise également si les coûts de ces indemnités sont mutualisés ou refacturés à travers la « sectorisation ».

Selon POLD, le cout brut global était d'environ 470 000 € pour la collectivité en 2019 pour 10,4 ETP déclarés (53 agents sont concernés) et de 324 725 € pour 47 agents en 2021. Aucun agent ne cumule plusieurs activités accessoires au titre de POLD.

POLD dispose d'un comité de direction réunissant mensuellement les directeurs généraux des 11 communes. Toutefois, le directeur de Suresnes ne participe pas. L'indemnité de cumul d'activités est versée systématiquement (sauf pour Suresnes) pour cette réunion mensuelle alors même que tous les directeurs généraux ne sont pas systématiquement présents.

La chambre invite donc POLD à mettre en place une feuille de présence permettant d'attester de la venue des directeurs, comme pour les autres personnels en cumul d'activités, avant de verser l'indemnité.

Par ailleurs, la chambre relève que l'indemnité mensuelle versée est importante au regard du travail déclaré par ces agents communaux pour le compte de POLD. Selon la délibération de 2019 par exemple, POLD estime le temps de travail des directeurs généraux des services des communes à son profit à 30,30 %. Or une réunion mensuelle d'une journée, même avec un temps de préparation, ne peut représenter qu'environ 5 % d'un temps plein. POLD doit préciser dans sa délibération, les missions attendues et adapter l'indemnité versée à la matérialité du travail réalisé pour son compte en cumul d'activités.

La réglementation sus visée prévoit également que cette activité accessoire ne peut s'exercer qu'en dehors des heures de services de l'emploi principal de l'agent. Il appartient à POLD d'organiser le contrôle l'application de cette disposition, par exemple en s'assurant que les agents intervenant pour son compte sont bien en congé de leur employeur principal.

4.6.5 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire des personnels de POLD est fondé sur le Rifseep[32] conformément à la règlementation en vigueur (décisions de bureau du 6 juin 2016 et du 20 avril 2017). Les personnels transférés disposent du droit d'option conformément à l'article L. 5111-7 du CGCT, entre le régime indemnitaire de POLD ou conserver leur régime communal au titre des droits acquis. En 2019, 20 agents de POLD sont au Rifseep, quand 47 ont conservé leur régime indemnitaire communal.

Les personnels mis à disposition n'entrent pas dans le tableau des effectifs et conservent leur régime indemnitaire communal payé par la commune. S'agissant des personnels en cumul d'activités, ils sont rémunérés par POLD sur la base de forfaits définis par la décision de bureau indépendamment de leur régime indemnitaire communal (ex décision du bureau du 12 décembre 2019).

4.6.6 Un temps de travail difficile à contrôler

POLD possède un règlement du temps de travail et des congés (pour ses propres personnels) fondé de fait sur celui de l'ancienne communauté d'agglomération du Mont Valérien (CAMV). Le temps de travail théorique indiqué dans le règlement est conforme à la durée annuelle de 1 607 heures, exigée par la réglementation, et prévoit des cycles de travail différenciés avec une base hebdomadaire à 38 heures. Néanmoins, aucune décision n'est venue fonder juridiquement ce choix jusqu'à une décision du bureau territorial du 15 février 2022.

POLD a instauré (dans le règlement non validé) un fonctionnement en horaires à plage fixes ou variables selon les services mais ne dispose pas de système de contrôle automatisé des heures, son personnel étant pour l'essentiel du personnel communal

Pourtant, les heures supplémentaires sont autorisées par décisions du bureau du 6 juin 2016 et du 12 décembre 2019. La chambre constate que les modalités de réalisation des heures supplémentaires sont fondées sur le règlement du temps de travail jusqu'alors non approuvé par les instances compétentes.

Recommandation performance 4 : Renforcer le contrôle interne permettant de connaître le temps de travail des effectifs propres de POLD et des agents communaux mis à disposition.

4.6.7 Conclusion sur les ressources humaines

L'organisation de la ressource humaine à POLD est originale car essentiellement fondée sur des personnels communaux mis à disposition. Elle est globalement régulière même si certains aspects, peu nombreux mais importants, doivent être corrigés. L'administration de POLD dispose de peu d'outils de contrôle des effectifs extérieurs, ce qui pourrait être amélioré afin d'assurer une meilleure connaissance des coûts.

5 LA FIABILITE DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

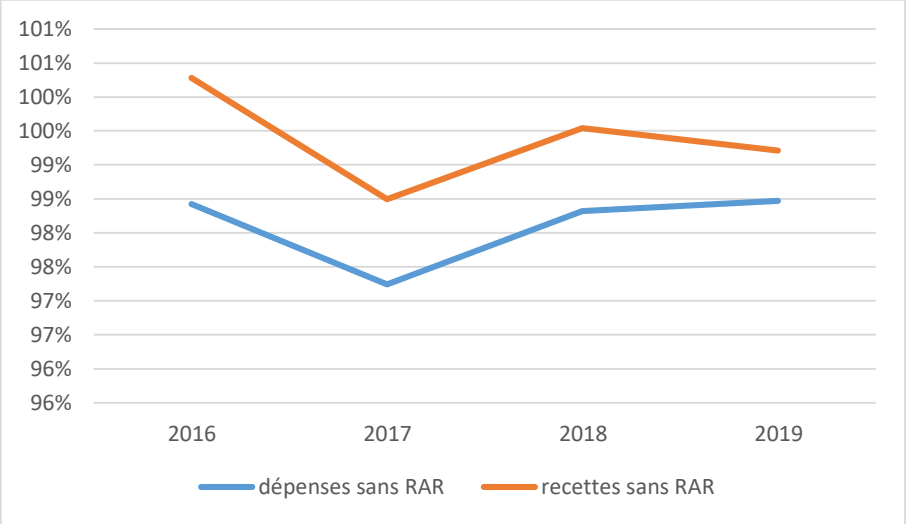
L'analyse de la fiabilité des comptes montre que POLD n'est pas autonome à l'égard des communes et ne porte pas de projets communs.

[32] Rifseep : Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

5.1 Des taux de réalisation des investissements prévus de plus en plus faibles

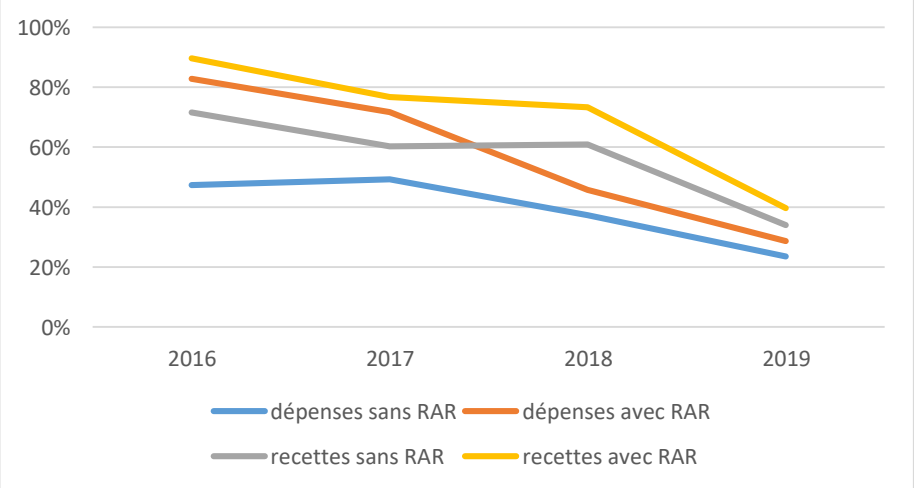
Classiquement, les prévisions budgétaires en fonctionnement sont exécutées à des taux de plus de 97 % en dépenses, 100 % en recettes en 2016 et 2018. Cependant, les taux de réalisation en investissement sont nettement moins importants. Avec un taux moyen d'exécution, restes à réaliser compris, de 57 % en dépenses et 70 % en recettes de 2016 à 2019, l'exécution budgétaire en investissement est en diminution continuelle, appelant une attention à porter aux prévisions budgétaires. Cette situation est à mettre en relation avec l'absence d'un plan pluriannuel d'investissements, qui serait de nature à piloter les dépenses.

Graphique n° 8 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement



Source : comptes administratifs

Graphique n° 9 : Taux de réalisation de la section d'investissement



Source : comptes administratifs

Les annulations de crédits ouverts augmentent aussi considérablement sur la période, renforçant la vigilance à apporter à phase préparatoire des budgets.

Tableau n° 13 : Suivi des crédits annulés aux CA 2016-2019

	2016		2017		2018		2019	
	D	R	D	R	D	R	D	R
Montant (en K€)	3 625	1 562	7 807	4 443	14 430	5 368	27 441	15 728
Proportion de crédits ouverts annulés (en %)	17	10	28	23	54	27	71	60

Source : comptes administratifs

5.2 Des rapports d'orientation budgétaire au contenu insuffisant

Les rapports d'orientation budgétaire de POLD sont accessibles au public sur le site internet de POLD. Cependant, leur contenu ne répond toujours pas aux obligations réglementaires. Ces rapports doivent notamment contenir les éléments suivants :

- les orientations budgétaires envisagées par POLD portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ;
- des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ;
- les orientations précédentes devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

De plus, en matière de ressources humaines, le rapport doit préciser la structure des effectifs ; les dépenses de personnel et des éléments sur la rémunération des agents.

D'une année à l'autre, le contenu du rapport d'orientation budgétaire (ROB) n'est pas identique. Surtout, conséquence de l'absence de plan d'investissement pluriannuel, il ne présente aucune perspective sur les engagements pluriannuels. Ceux-ci existent pourtant, notamment en matière d'aménagement ou d'assainissement.

Sur les ressources humaines, les ROB respectent partiellement les textes (annexe n° 2), mais ils ne reflètent pas la réalité du fonctionnement de POLD, qui repose essentiellement sur les mises à disposition de personnels ou de services réalisées par les communes.

L'endettement est présenté convenablement. Néanmoins, la dette portée par POLD sur son budget principal appartient de fait aux communes.

5.3 Une dette encore portée juridiquement par POLD mais supportée financièrement par les communes

5.3.1 Les caractéristiques de l'endettement de POLD (budget principal)

POLD présente une dette réduite au regard de son budget total. Néanmoins, la majorité de la dette portée par POLD ne lui revient pas. Elle porte sur des compétences restituées aux communes en matière de voirie et d'éclairage public.

Malgré le recours à l'emprunt en 2018 et 2020, pour des montants modestes, l'encours de dette du budget principal diminue régulièrement. Les nouveaux emprunts « souscrits pour financer les compétences du territoire », concernent la participation à l'opération de renouvellement urbain du Parc Sud de Nanterre pour 2 M€ en 2018, et deux nouveaux emprunts dont l'un constitue une avance à verser pour l'opération Parc Sud et l'autre est destiné à la ville de Nanterre pour le financement des travaux de l'aire d'accueil des gens du voyage. POLD a fait le choix, pour des opérations de Nanterre, de s'endetter et non de mobiliser directement le FCCT.

Néanmoins, POLD porte plus de 32 M€ de dette qu'il a contractée sur les budgets annexes concernant les opérations d'aménagement conduites en régie

La dette du budget principal est cependant singulière : POLD a conservé l'endettement des EPCI qui lui préexistaient sur des compétences qui ont été restituées aux communes, en 2015 (peu de temps avant la création de POLD), puis en 2018.

Tableau n° 14 : Stock de dettes du budget principal de POLD entre 2016 et 2020, en €

Stock de dettes du budget principal (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne (en %)
Encours de dettes du BP au 1er janvier	-	50 025 895	46 432 460	40 261 505	37 568 422	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2 497 940	2 522 828	2 548 475	2 674 908	2 731 532	**2,3**
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	1 145 465	1 070 607	18 176	18 176	-	**- 100,0**
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	53 669 300	-	- 5 604 304	-	-	**- 100,0**
+ Nouveaux emprunts	-	-	2 000 000	-	1 175 000	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**50 025 895**	**46 432 460**	**40 261 505**	**37 568 422**	**36 011 889**	**- 7,9**
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	14 507 187	37 306 317	18 469 466	23 051 095	36 281 289	**25,8**
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	35 518 708	9 126 142	21 792 039	14 517 327	- 269 400	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

5.3.2 84 % de l'encours de dette de POLD portent sur des compétences restituées

POLD a opté pour le maintien dans ses comptes de la gestion de la dette relative à des compétences restituées à ses communes membres. La restitution a porté sur la compétence « voirie et propreté » puis sur la compétence « éclairage public ».

La dette a été initialement contractée par la CAMV et est issue d'un ensemble d'emprunts dits « globalisés », ne permettant pas son individualisation ni par commune, ni par compétence. Si la compétence « voirie et propreté » a été redonnée aux communes par la CAMV avant la création de POLD, c'est néanmoins l'ensemble des emprunts qui a été intégré à l'encours de POLD.

Par ailleurs la délibération du conseil de territoire du 29 juin 2017 acte également la restitution de la compétence supplémentaire « éclairage public » aux villes membres des anciens EPCI à compter du 1er janvier 2018.

Malgré les PV de fin de mise à disposition des actifs relatifs à ces compétences, les emprunts affectés aux compétences restituées ont été *« juridiquement maintenus au niveau de POLD avec la mise en place d'un système de remboursement annuel d'une quote-part des annuités par les villes »* prévu par convention. Il est précisé que *« si POLD règle en totalité les annuités de dette aux banques, les villes, en contrepartie, reversent 84 % du montant total de l'encours transféré par l'ex-communauté d'agglomération du Mont-Valérien »*.

À l'issue de la réunion de la CLECT du 20 octobre 2017, les proratas d'encours relatifs aux compétences restituées et conservées étaient les suivants :

Tableau n° 15 : Proratas d'encours relatifs aux compétences restituées et conservées décidés à l'issue de la réunion de la CLECT du 20 octobre 2017

Montant total du capital restant dû au 31/12/2017 par communes (en €)	Nanterre	Rueil-Malmaison	Suresnes	Total
Compétence voirie et propreté	4 813 301	20 069 016	5 873 858	30 756 175
Compétence éclairage public	775 023	1 305 301	1 427 675	3 507 999
Sous-total transféré	5 588 324	21 374 317	7 301 533	34 264 174
Sous-total transféré en %	**13,7**	**52,4**	**17,9**	**84,0**
Solde lié à des compétences maintenues au patrimoine de POLD	**2 325 070**	**2 447 441**	**1 753 998**	**6 526 509**
Sous-total conservé en %	**5,7**	**6,0**	**4,3**	**16,0**
Encours total	**7 913 394**	**23 821 758**	**9 055 531**	**40 790 683**

Source : CLET 20 octobre 2017

Conformément à l'article 4 de la convention de gestion de la dette, les annuités d'emprunts et les charges financières sont prises en charge par POLD directement, préalablement aux remboursements dus par les communes. La convention est complétée en annexe des échéanciers prévisionnels fixant les annuités à rembourser par les villes à POLD. Des échéances de remboursement sont prévues jusqu'en 2035.

L'encours résiduel, destiné au financement de compétences conservées par POLD, donne lieu à la répartition suivante entre les communes : 5,7 % pour Nanterre ; 6 % pour Rueil-Malmaison et 4,3 % pour Suresnes.

L'article L. 5211-25-1[33] du CGCT prévoit qu'en cas de retrait de la compétence transférée à un EPCI, le solde de l'encours de la dette transférée afférente aux biens restitués aux communes antérieurement compétentes est également restitué à la commune propriétaire. Néanmoins, lorsque le contrat d'emprunt affecté à la compétence restituée ne peut être précisément identifié (contrats globaux) l'établissement peut conserver l'emprunt mais assure par une créance sur la commune le remboursement des annuités. Ainsi la dette est portée par POLD mais neutralisée budgétairement par son remboursement par la commune.

[33] « En cas de retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale :
1° Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restitué à la commune propriétaire ;
2° Les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement ou, dans le cas particulier d'un syndicat dont les statuts le permettent, entre la commune qui reprend la compétence et le syndicat de communes. Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens, intervenant à cette occasion. Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire et l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, entre la commune et le syndicat de communes. À défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les conseils municipaux des communes concernés, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées.
Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les établissements publics de coopération intercommunale n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'établissement public de coopération intercommunale qui restitue la compétence informe les cocontractants de cette substitution ».

6 LA SITUATION FINANCIERE DE POLD RÉVÉLATRICE DE L'ABSENCE DE PROJETS COMMUNS

6.1 Le financement de POLD : 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. Cette absence de codification ne facilite pas à la lisibilité du dispositif financier pour le citoyen.

6.1.1 Les flux financiers entre POLD, 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).

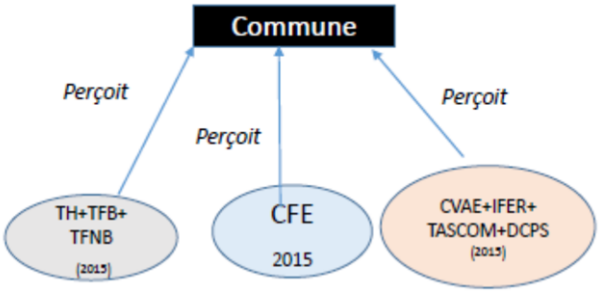
Avec la création de la MGP et des EPT à la place des EPCI à fiscalité propre, la répartition de ces recettes s'est profondément complexifiée. Trois niveaux superposés de collectivités (commune, EPT, MGP) se partagent désormais les produits de la fiscalité directe locale. Les communes perçoivent l'intégralité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

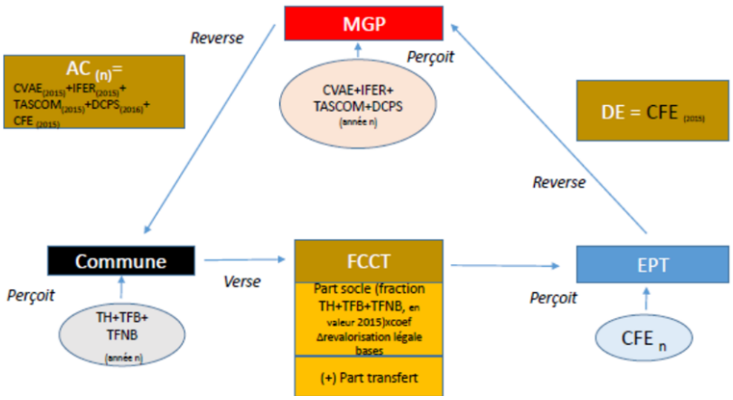
Pour tenter de surmonter la complexité introduite par la création de la MGP et des EPT, les schémas suivants montrent les flux de recettes, notamment fiscales, avant et après la réforme introduite par la loi NOTRé. Ils distinguent le cas des communes antérieurement membres d'un EPCI à fiscalité propre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

Schéma n° 2 : Flux financiers liés à l'intégration d'une commune précédemment « isolée » au sein de la MGP et d'un EPT (AVANT Réforme -2015)



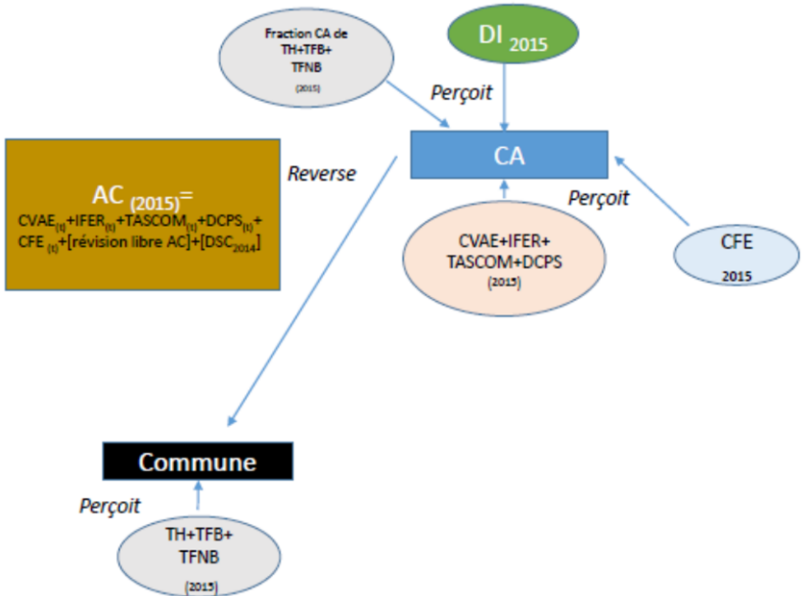
Source : schéma CRC

Schéma n° 3 : Flux financiers liés à l'intégration d'une commune précédemment « isolée » au sein de la MGP et d'un EPT (APRÈS Réforme -2016 et s)



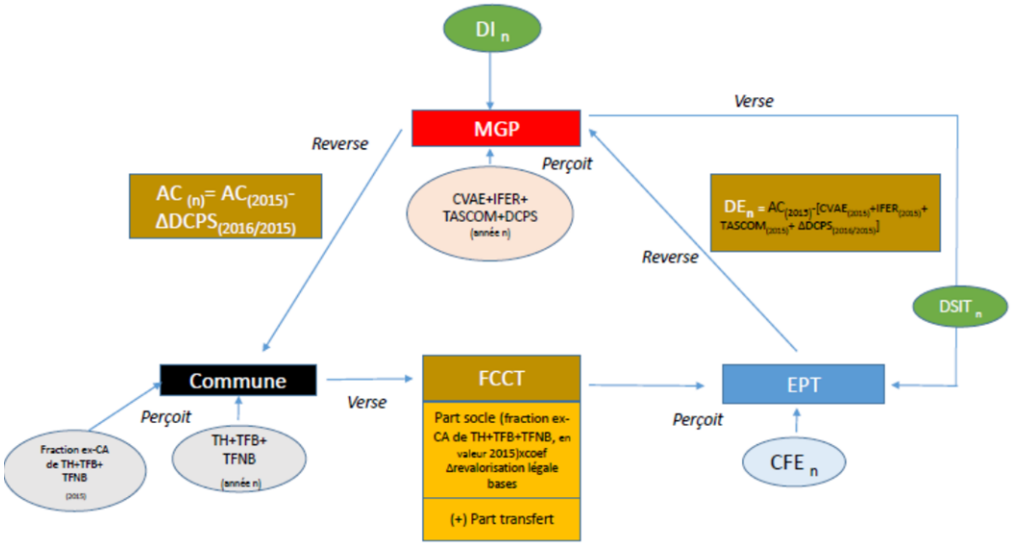
Source : schéma CRC

Schéma n° 4 : Flux financiers liés à l'intégration au sein de la MGP et d'un EPT d'une commune précédemment membre d'une communauté d'agglomération (AVANT réforme - 2015)



Source : schémas CRC

Schéma n° 5 : Flux financiers liés à l'intégration au sein de la MGP et d'un EPT d'une commune précédemment membre d'une communauté d'agglomération (APRÈS réforme - 2016 et s)



Source : schémas CRC

Légende commune aux schémas nos 2 à 5

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 POLD, 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 POLD, à partir de 2016 ;

CFE : Contribution foncière des entreprises. Elle est une recette fiscale pour POLD 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[34] ;

DI : Dotation d'intercommunalité, versée par l'État aux EPCI à fiscalité propre ;

DSIT : Dotation de soutien à l'investissement territorial. Elle est versée par la MGP, prioritairement aux EPT, à partir d'une fraction de la DI, calculée sur les variations de la fiscalité économique. Elle est supprimée en 2021 ;

DE : Dotation d'équilibre. Recette de la MGP appelée aux EPT, pour assurer le financement des AC aux communes. Elle est égale au produit de la fiscalité économique que la commune (CFE) a abandonnée à POLD, 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.*

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

6.1.2 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. Ces « optimisations » de recettes communales étaient, par construction, impossibles à réaliser pour les anciennes communes isolées.

Sur le territoire de POLD, les anciennes communautés d'agglomération ont eu des approches différentes.

La CA « Cœur de Seine » (Saint-Cloud, Garches, Vaucresson) n'a pas modifié les AC versées aux communes en 2015.

La CA « Seine Défense » (Puteaux, Courbevoie) a modifié, en décembre 2015, les deux AC de Puteaux et Courbevoie, pour intégrer les produits fiscaux supplémentaires antérieurs, notamment ceux de la CFE et de la CVAE. Courbevoie a ainsi sanctuarisé dans ses comptes près de 11 M€ et Puteaux 2 M€ (selon le rapport de la CLECT du 10 décembre 2015) avant le transfert au sein de POLD.

Enfin, la CA du Mont Valérien a ajusté les attributions de compensation en deux temps. En novembre 2015, pour tenir compte de la restitution de la compétence « voirie/propreté », ce qui augmente les AC, mais augmente aussi les dépenses des communes. En décembre 2015, la CA a fait de nouveaux ajustements, favorables à deux communes uniquement : Nanterre (8,8 M€) et Suresnes (1,8 M€).

Les communes « isolées » bénéficiaient naturellement de la croissance de leurs produits fiscaux.

Les ajustements favorables à quatre communes seulement, pour un montant de près de 24 M€, sont financés, depuis 2016, par POLD, dans le cadre de la dotation d'équilibre qu'il doit acquitter auprès de la MGP. Avec la suppression de la recette de la CFE pour POLD à l'horizon 2023, toutes les communes de POLD supporteront le financement de ces optimisations, à travers le FCCT, unique recette restant à POLD.

6.1.3 Un FCCT complexe et défavorable aux finances de POLD

Les élus de POLD ont construit, dans leur « pacte fiscal et financier » de 2016, reconduit à l'identique chaque année, un FCCT conçu comme une variable d'ajustement du budget de POLD, de sorte que celui-ci ne puisse pas financer d'investissements nouveaux.

Le FCCT de POLD repose sur deux principes, énoncés dans les « pactes fiscaux et financiers » : la « neutralisation financière » pour les communes et surtout la « sectorisation » par commune. POLD construit son budget commune par commune. Il affecte les dépenses qu'il réalise par commune. Plus encore, il reconstitue les recettes fiscales comme les subventions qu'il encaisse par rapport à leur « commune d'origine ». POLD, dans le pacte fiscal et financier explique disposer de 12 budgets : 11 budgets retraçant les opérations par commune et un budget « territorial » commun, réaffecté sur les 11 communes, pour en assurer le financement.

Ce système est particulièrement lourd à gérer. Il est symptomatique d'une absence de coopération intercommunale, notamment sur le volet « recettes fiscales », qui ne sont pas mutualisées à l'échelle du territoire.

Les élus de POLD ont conçu le FCCT comme la variable d'ajustement du budget de POLD, pour minorer les participations des communes, en les faisant varier chaque année. POLD ne dispose d'aucune vision pluriannuelle en matière financière. Par ailleurs, depuis 2016, retraité des restitutions de compétence, le FCCT est une ressource qui tend à diminuer chaque année. Pourtant, dans la loi, le FCCT a été conçu comme la recette « socle » des EPT, se substituant à la fiscalité des anciennes CA. POLD prend de grands risques pour ses équilibres financiers à venir, par cette évolution négative du FCCT. Cette situation résulte de la construction des différentes parts du FCCT, dans le « pacte fiscal et financier » annuel.

Le FCCT de POLD est construit sur plusieurs parts : une part « socle », une part « transferts de charges » et une part « pacte financier ». Cette dernière part est la plus contestable et sa construction la rend défavorable aux finances de POLD.

a) La part « socle » : une actualisation supportée uniquement par les communes déjà en intercommunalité avant 2015

Cette part inclut la part du produit des impôts directs sur les ménages (en valeur 2015) qui était perçue précédemment par les communautés d'agglomération, la totalité du produit de ces impôts revenant désormais aux communes. Pour ces communes, elle comprend aussi la DCPS (cf. schémas *supra*). Néanmoins, pour les trois communes anciennement isolées, POLD a choisi de ne pas délibérer sur une part « socle ». Aussi la progression du FCCT liée à l'actualisation des bases fiscales « ménages » issue de la loi de finances n'est supportée que par les communes qui étaient en CA. Cette actualisation permet une progression « naturelle » du FCCT de l'ordre de 1 % par an.

b) La part « transferts de charges » : une part négative du fait de l'importante restitution de compétences aux communes

En 2016 et 2017, POLD a restitué les compétences « éclairage public » et « transports » aux communes. Les charges de POLD ont diminué d'environ 14 M€, ce qui ouvre droit à une minoration du FCCT d'un montant équivalent. Les charges restituées sont figées à leur montant à la date de la restitution (et non à ce que les communes supportent réellement dans leur budget de l'année considérée). Les charges restituées comprennent aussi les transferts, très marginaux, à la MGP (Bruitparif).

Les communes ont également transféré des charges, liés aux transferts obligatoires de compétences des communes à POLD. Ces transferts portent essentiellement sur l'élaboration des documents d'urbanisme (PLU), le financement des ordures ménagères non pris en charge par la Teom (Neuilly) et les charges de structure de POLD. Ces charges transférées sont de l'ordre de 8 M€ par an, dont 1 M€ pour l'urbanisme et 2,7 M€ pour les charges de structure de POLD. Chaque commune est appelée en fonction des dépenses « sectorisées » par commune, par POLD.

Les charges restituées étant supérieures aux charges transférées, globalement la part « transferts de charges » est négative. Elle n'est positive que pour les trois anciennes communes isolées, notamment du fait qu'elles participent à des charges de structure intercommunales qu'elles ne supportaient pas avant.

c) La part « pacte financier » : « l'ajustement annuel » du FCCT au bénéfice des communes

Cette part est construite à partir de la sectorisation communale des recettes fiscales, des autres recettes et des dépenses de POLD. Elle prend en compte la variation (positive ou négative) de la CFE « sectorisée » par commune. Elle intègre l'écart entre les dépenses et les recettes « de chaque commune » dans le budget de POLD. De ce fait, des communes peuvent avoir versé trop de FCCT une année, l'excédent étant reporté en n + 1 pour diminuer la participation communale. POLD n'est pas maître des excédents engendrés par son activité.

Enfin, cette part intègre une dimension « solidarité » un peu particulière. Il s'agit de « mutualiser une part de CFE », non pour des projets communs, mais pour « réduire le FCCT des communes les plus impactées par le niveau de péréquation » (FPIC et FSRIF). Ce dispositif permet à six communes, dont Nanterre et Neuilly, de limiter sa participation à la péréquation intercommunale décidée par l'État. Il mobilise, en 2020, 3,6 M€ (après 6 M€ en 2019) pour minorer les effets des textes législatifs et réglementaires.

Cette part intègre également le règlement par les communes de participations spécifiques concernant leur territoire au titre des compétences transférées : comme une participation financière à verser à un opérateur d'aménagement par exemple. Pour le financement des opérations d'aménagement nécessitant une subvention d'équilibre, POLD a fixé un système original, permettant de respecter les textes, le FCCT étant une recette de fonctionnement. Cette part s'appelle « ajustement libre » dans le calcul du FCCT.

La progression des produits de CFE sur une commune permet le financement de cette part. Néanmoins, POLD reste dans une logique purement communale. POLD ne mutualise pas le surplus de CFE qu'il encaisse pour financer, quelle que soit l'opération d'aménagement concernée, la participation à verser à l'aménageur.

Depuis 2016, l'intégration de cette part « pacte financier » a fait perdre près de 41 M€ de recettes à POLD). Cela représente environ 5 % du FCCT annuel. Le tableau suivant, montre par année, l'impact de cette part sur le FCCT de POLD.

Tableau n° 16 : Effet cumulé de la prise en charge par POLD d'une part de la péréquation communale

	2016		2017		2018		2019		2020		
	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	TOTAL CUMULE
Courbevoie	37 358 347	35 042 796	37 188 888	34 604 725	34 877 388	33 724 136	35 143 990	31 066 931	35 330 427	34 191 486	
	écart	*- 2 315 551*	*écart*	*- 2 584 163*	*écart*	*- 1 153 252*	*écart*	*- 4 077 059*	*écart*	*- 1 138 941*	*- 11 268 966*
Garches	4 667 107	4 789 616	4 611 881	4 625 281	4 558 674	4 833 667	4 635 150	4 145 156	4 686 842	3 718 431	
	écart	*122 509*	*écart*	*13 400*	*écart*	*274 993*	*écart*	*- 489 994*	*écart*	*- 968 411*	*- 1 047 503*
La Garenne Colombes	269 699	176 659	282 272	-	255 087	-	299 935	112 489	356 195	560 228	
	écart	*- 93 040*	*écart*	*- 282 272*	*écart*	*- 255 087*	*écart*	*- 187 446*	*écart*	*204 033*	*- 613 812*
Levallois-Perret	539 979	102 903	625 186	-	526 508	-	692 677	-	737 940	-	
	écart	*- 437 076*	*écart*	*- 625 186*	*écart*	*- 526 508*	*écart*	*- 692 677*	*écart*	*- 737 940*	*- 3 019 387*
Nanterre	53 938 225	54 240 539	53 376 645	53 389 818	49 928 970	47 480 496	51 132 305	48 224 344	51 542 988	48 635 027	
	écart	*302 314*	*écart*	*13 173*	*écart*	*- 2 448 474*	*écart*	*- 2 907 961*	*écart*	*- 2 907 961*	*- 7 948 909*
Neuilly-sur-Seine	745 858	156 174	767 288	-	3 379 622	1 889 935	3 007 354	1 484 521	3 069 615	727 207	
	écart	*- 589 684*	*écart*	*- 767 288*	*écart*	*- 1 489 687*	*écart*	*- 1 522 833*	*écart*	*- 2 342 408*	*- 6 711 900*
Puteaux	43 342 720	44 292 589	43 153 273	43 264 464	38 275 555	39 383 043	38 399 360	40 507 467	38 572 017	39 634 045	
	écart	*949 869*	*écart*	*111 191*	*écart*	*1 107 488*	*écart*	*2 108 107*	*écart*	*1 062 028*	*5 338 683*
Rueil-Malmaison	36 152 528	38 610 252	36 093 293	35 437 596	33 572 104	33 285 745	33 836 501	32 764 046	33 911 016	33 647 329	
	écart	*2 457 724*	*écart*	*- 655 697*	*écart*	*- 286 359*	*écart*	*- 1 072 455*	*écart*	*- 263 687*	*179 526*
Saint-Cloud	9 771 400	8 826 295	9 655 210	9 110 650	9 498 403	7 786 310	9 768 143	7 993 581	9 862 252	8 087 691	
	écart	*- 945 105*	*écart*	*- 544 560*	*écart*	*- 1 712 093*	*écart*	*- 1 774 562*	*écart*	*- 1 774 561*	*- 6 750 881*
Suresnes	18 081 491	15 997 579	17 928 730	16 180 784	15 914 100	15 953 405	16 061 033	14 575 766	16 272 457	15 148 551	
	écart	*- 2 083 912*	*écart*	*- 1 747 946*	*écart*	*39 305*	*écart*	*- 1 485 267*	*écart*	*- 1 123 906*	*- 6 401 726*
Vaucresson	2 161 983	1 620 059	2 114 677	1 572 754	2 047 892	1 505 969	2 116 304	1 574 381	2 064 705	1 522 782	
	écart	*- 541 924*	*écart*	*- 541 923*	*écart*	*- 541 923*	*écart*	*- 541 923*	*écart*	*- 541 923*	*- 2 709 616*
TOTAL	207 029 337	203 855 461	205 797 344	198 186 072	192 834 344	185 842 711	195 092 751	182 448 682	196 406 455	185 872 778	
	écart	*- 3 173 876*	*écart*	*- 7 611 272*	*écart*	*- 6 991 633*	*écart*	*- 12 644 069*	*écart*	*- 10 533 677*	*- 40 954 527*

Puteaux n'est défavorisé qu'en apparence par cette part. Puteaux bénéficie d'un ajustement du FCCT car POLD lui applique les règles maximales d'évolution, qui est le FCCT de l'année antérieure + 30 %. Cela permet à Puteaux de « gagner » environ 300 000 € sur le FCCT nécessaire à l'équilibre du « budget sectorisé ».

Ces ajustements font finalement que POLD participe largement au financement de la péréquation territoriale (FPIC et FSRIF) due par ses communes membres.

6.1.4 La participation conséquente de POLD à la péréquation financière

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 »[35].

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[36]. Le montant du prélèvement dû par le territoire est déterminé au moyen d'un indice synthétique fonction de deux paramètres : l'écart relatif entre le PFIA par habitant et le PFIA par habitant moyen[37] ; 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 toutefois 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 bénéficier de reversements. De même, POLD peut être contributeur net et ses communes membres bénéficiaires nets.

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 positive pour POLD.

Certes, toutes les communes et les anciennes communautés d'agglomération étaient contributrices nettes à cette péréquation, à hauteur de 33,8 M€ en 2015 et les communes et POLD à hauteur de 64,8 M€ en 2020. Le territoire contribuait, à lui seul, pour 4,33 % de la péréquation FPIC nationale en 2015 et 6,48 % en 2020. Sur la période 2016-2020, le bloc communal de POLD a versé 287,6 M€, dont 88,2 M€ à la charge de POLD et 199,4 M€ à la charge des communes. Par ailleurs, les 11 communes de POLD participent à la péréquation horizontale francilienne (le FSRIF). Leur contribution au FSRIF est passée de 58 M€ en 2015 à 70 M€ en 2020. Ces 11 communes abondent 20 % du fonds (350 M€) en 2020 comme en 2015. En cumul, sur la période 2016-2020, elles ont versé 70 % de plus au titre du FSRIF (337,7 M€) qu'au titre du FPIC (199,4). Enfin, Nanterre bénéficie d'une péréquation nationale, au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU), de l'ordre de 2,5 M€ par an.

[35] C. Bacharan, P. Piaton, « La péréquation verticale et horizontale », p. 107-108, Territorial Éditions, mai 2020.
[36] Article L. 2336-3 du CGCT.
[37] 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.

La progression de la contribution au FPIC du « bloc intercommunal » est toutefois limitée par deux dispositifs législatifs.

D'abord, la contribution de POLD est limitée à la somme des contributions dues en 2015 par les anciennes intercommunalités du territoire. La répartition du FPIC à la charge de POLD est de fait identique, de 2016 à 2020. POLD supporte sur son budget un prélèvement annuel de 17 642 553 €, égal au prélèvement 2015 des trois anciennes communautés d'agglomération.

Le législateur a également prévu que le total des contributions au FPIC des communes et de l'intercommunalité (EPT) ne pouvait dépasser le 14 % des ressources fiscales du bloc intercommunal.

L'application combinée de ses deux dispositifs conduirait naturellement à ce que ce soit les communes qui supportent la hausse des prélèvements au titre du FPIC, à concurrence de 14 % des ressources fiscales du bloc communal. La montée en charge de la participation du bloc communal de POLD à la péréquation nationale (FPIC) mais aussi régionale (FSRIF) constitue un sujet permanent de débat au sein de POLD, comme en témoignent les compte-rendu des réunions des maires.

Ainsi, les élus de POLD ont décidé, à partir de 2018, que POLD prendrait en charge à travers le FCCT, une partie de la péréquation intercommunale due par les communes, non seulement au titre de la progression du FPIC, mais aussi du FSRIF, qui ne concerne pourtant que les communes. Le FCCT comprend une dimension « amortisseur de la péréquation » sous condition d'un taux communal de prélèvement au titre de la péréquation FPIC + FSRIF dépassant 12,4 % des ressources fiscales. Cet amortisseur est défini comme un « montant à compenser par POLD pour atteindre 14 % des ressources fiscales »[38].

Nanterre, Neuilly, Saint-Cloud et Levallois-Perret sont les communes qui bénéficient le plus de cet « amortisseur ». En trois ans, POLD a supporté, à leur profit, une charge de 14,51 M€, soit 27 % de plus que le FPIC mis à sa charge. Le système retenu, s'il est régulier, permet d'éviter de recourir à la répartition dérogatoire au FPIC, par délibération du conseil, dans une fourchette de +/- 30 % de la notification, même si le poids sur les finances territoriales est identique. Une répartition dérogatoire au FPIC aurait pour conséquence de réduire équitablement entre les communes le poids de la péréquation. Ce n'est pas le sens voulu par les élus territoriaux.

Tableau n° 17 : « Amortisseur de la péréquation » supporté par POLD au titre de la minoration du FCCT des communes (pacte financier) (en M€)

	2018	2019	2020	total/commune
La Garenne Colombes	0,12			**0,12**
Levallois-Perret	0,82	0,40	0,80	**2,02**
Nanterre	0,84	1,00	0,60	**2,44**
Neuilly-sur-Seine	1,44	1,50	0,60	**3,54**
Rueil-Malmaison	0,90	0,80	0,60	**2,30**
Saint-Cloud	0,76	1,80	0,80	**3,36**
Vaucresson	0,03	0,50	0,20	**0,73**
Total	**4,91**	**6,00**	**3,60**	**14,51**

Source : rapports de CLECT de POLD

Le dispositif « d'amortisseur de la péréquation » créé au sein de POLD constitue non seulement une ponction supplémentaire sur le budget de POLD au bénéfice des communes, mais aussi une contribution territoriale dont la répartition ne participe pas à la péréquation des ressources communales. Par ailleurs, en intégrant le FSRIF à cet amortisseur, POLD finance une contribution purement communale.

[38] Annexe n° 1 du règlement du budget 2019, délibération portant « pacte fiscal et financier » du 25 juillet 2019.

6.2 La situation de POLD fragilisée par la vision communale de ses finances

6.2.1 Des recettes de fonctionnement en baisse malgré l'augmentation du taux de CFE

Les recettes de fonctionnement de POLD reposent sur la fiscalité directe (CFE) et indirecte (Teom). Elles comportent également le FCCT ainsi que des produits du domaine territorial.

Tableau n° 18 : Évolution des recettes de fonctionnement de POLD

	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
CFE	158 686 941	162 439 658	166 566 061	171 879 025	173 555 715	*2,30%*
rôles supplémentaires CFE	8 222 712	10 791 444	5 952 196	5 747 277	2 077 795	*-29,10%*
TEOM	27 498 533	27 134 051	27 342 418	27 763 660	28 593 815	*1,00%*
produits des services (dont redevance spéciale)	3 563 286	3 482 487	3 169 283	2 932 952	2 683 989	*-6,80%*
autres produits de gestion courante	687 830	1 111 625	523	42 255	34 786	*-52,60%*
FCCT	204 742 434	198 568 961	186 180 459	182 657 086	186 787 668	*-2,30%*
Autres attributions de l'Etat (DCRTP, compensations CET)	7 871 949	7 547 071	7 073 654	9 817 445	9 558 496	*5,00%*
total recettes fonctionnement	**407 022 569**	**411 075 297**	**396 284 594**	**400 839 700**	**403 292 264**	***-0,18%***

Source : Anafi, d'après comptes de gestion budget principal

6.2.1.1 La CFE, unique recette au dynamisme accentué par l'usage du pouvoir de taux

Seule la CFE progresse avec un taux important (+ 2,30 %/an), ainsi que la Teom. Les autres recettes diminuent. Pour le FCCT, cela s'explique par une conception de cette dotation « libre » des communes comme une variable d'ajustement du budget. Retraité des restitutions de compétence, qui expliquent aussi la variation du FCCT en 2016 et 2017 par rapport à 2018, les recettes de fonctionnement de POLD sont stables, grâce aux compensations de l'État au titre de la DCRTP (compensation de la part salaire de l'ancienne TP) et d'une contribution liée à la suppression de la TP.

La CFE constitue la seule recette dynamique de Paris Ouest La Défense. POLD en a accru la progression en augmentant le taux en 2019, liée à la construction métropolitaine. Cette augmentation est contestable en ce qu'elle n'est pas liée à la mise en œuvre d'un projet commun ou à l'exercice des compétences territoriales.

Tableau n° 19 : Évolution du produit et du taux de la CFE

en M€	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016/2020
Bases	765,51	783,60	802,65	822,69	832,07	
Augmentation des bases		18,08	19,05	20,04	9,38	66,55
Évolution des bases (en %)		2,36	2,43	2,50	1,14	8,69
Taux (en %)	20,73	20,73	20,73	20,91	20,91	-
Augmentation du taux (points)		0	0	0,18	0	0,18
Augmentation du taux (en %)		0	0	0,87	0	0,87
Produits de la CFE	158,69	162,44	166,39	174,60	173,97	15,28
Augmentation du produit (en %)		2,36	2,43	4,94	- 0,36	9,63

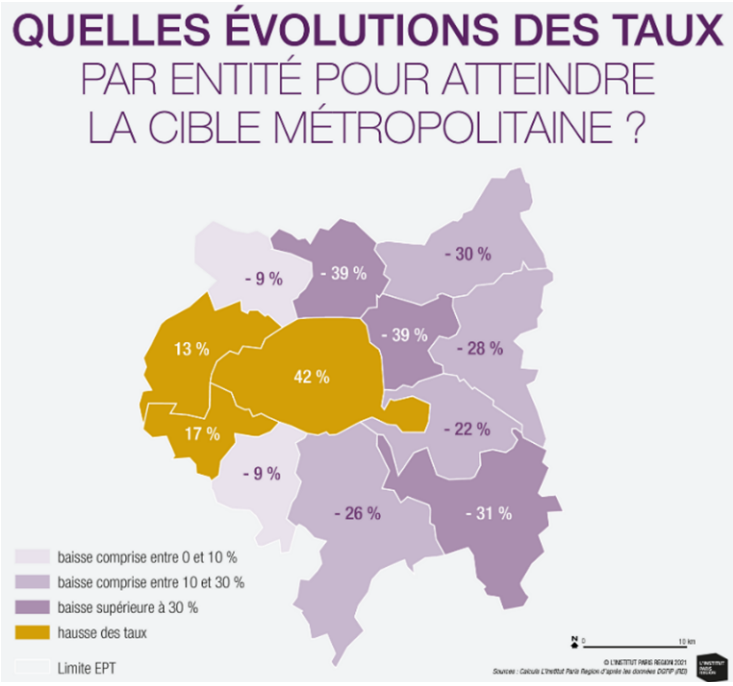
Source : états fiscaux n° 1259 de POLD

Le taux de CFE a progressé de 1 % en 2019 et, de nouveau, en 2021. POLD, pour cette dernière augmentation, considère qu'avant le transfert du pouvoir de taux sur cette taxe à la MGP, il doit se rapprocher de la moyenne métropolitaine. En effet, POLD a un taux de CFE moindre que la moyenne des EPT, au sein de la MGP.

Cette stratégie de taux, dans l'optique du transfert de la CFE à la MGP à l'horizon 2023, sera, quoiqu'il arrive, défavorable à POLD. 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 POLD, il se traduira par une hausse du taux. POLD essaie de l'anticiper tant qu'il dispose du pouvoir fiscal sur cette taxe.

POLD fait en sorte que, en l'état actuel des textes, la compensation du produit de la CFE que la MGP devra lui verser repose sur la base du produit perçu en 2022 avec les taux actuels. Il essaie de maximiser la recette fiscale. Cependant, il fait cela pour la restituer aux communes, au regard du pacte fiscal et financier.

Schéma n° 6 : Évolution des taux de CFE dans chaque EPT dans la perspective du transfert de cette taxe à la métropole du Grand Paris



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

L'Institut Paris Région a réalisé une simulation, par territoire, de l'évolution des taux de CFE pour arriver au taux moyen métropolitain. Sur POLD, les entreprises devraient voir une hausse de 13 % de leur imposition à la CFE.

Si la réforme est menée à son terme (2033), POLD deviendra un territoire où les entreprises paieront le plus de CFE par emploi salarié. En termes d'imposition foncière pour les entreprises, POLD sera plus cher que le secteur limitrophe de Grand Paris Seine Ouest, alors qu'ils ont des impositions sensiblement identiques aujourd'hui.

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° 20 : 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	**1 749,29**	20,91	**365,78**	13	**413,33**
Grand Paris Seine Ouest	279 488 000	179 400	**1 557,90**	20,21	**314,85**	17	**368,38**
Plaine Commune	286 072 000	189 100	**1 512,81**	38,49	**582,28**	- 39	**355,19**
Grand Paris Sud Est Avenir	118 734 000	112 300	**1 057,29**	34,03	**359,80**	- 31	**248,26**
Grand Orly Seine Bièvre	401 292 000	284 700	**1 409,53**	32,03	**451,47**	- 26	**334,09**
Paris	1 953 050 000	1 791 000	**1 090,48**	16,52	**180,15**	42	**255,81**

Source : CRC d'après Insee, Institut Paris Région, DGCL

6.2.1.2 La Teom ne couvre pas le coût du service et doit rentrer dans une logique intercommunale

À l'issue de la période transitoire autorisée par les textes, POLD a fixé, en 2021, pour la première fois des taux de Teom qui ne couvrent pas, seuls, le coût du service (annexe n° 13).

Actuellement, la Teom ne couvre pas le coût du service. Les participations d'équilibre, versées par les communes font que le budget annexe ne dispose pas d'un excédent excessif, au sens de la jurisprudence (15 % des recettes de fonctionnement).

Dans le cadre de la perception de la Teom sur l'ensemble des communes, directement par POLD, ce dernier a fixé des taux par commune. POLD a choisi une période de lissage des taux longue (10 ans). POLD s'est entouré d'un cabinet extérieur pour l'accompagner dans ce transfert. Ce cabinet remarquait, dans son rapport de mai 2020, « POLD ne cherche pas à équilibrer le taux de Teom pour chaque commune. Les écarts subsistent et restent neutralisés budgétairement par le FCCT, recalculé tous les ans en fonction des écarts. Ce scénario reste possible pendant la période de lissage, mais ne semble pas pertinent à terme car le financement sera alors harmonisé (taux unique ou par zone). »[39]

Pour les services transférés excédentaires, intégrer la recette dans un « budget sectorisé », afin de moduler le FCCT appelé, est particulièrement contestable. Le service n'a pas vocation à financer les autres politiques de POLD ni à restituer les éventuels excédents aux communes.

6.2.2 La baisse des charges de fonctionnement courant

POLD présente la particularité d'avoir très peu de personnel en propre. De même, sa structure de charge, sur le budget principal, fait qu'il est consacré à plus de 80 % à la compétence « collecte et traitement des déchets ménagers ».

Tableau n° 21 : Masse salariale nette des Équivalents temps pleins (ETP) propres

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Moy. (en %)
Masse Salariale (012)	6 762 398	6 396 967	5 838 257	6 565 531	6 464 984	- 1
Remboursements (64)	4 190	23 922	27 036	13 044	17 780	81
et refacturations (7046)	4 854	190 465	113 681	118 215	0	- 25
Masse salariale Nette des ETP de POLD	**2 854 961**	**2 683 348**	**2 796 137**	**2 721 746**	**2 541 142**	**- 3**

Source : comptes administratifs – budget principal

[39] Rapport M. Klopfer p.13.

La chambre a retraité les comptes de gestion et les comptes administratifs, pour tenir compte des importantes restitutions de compétence, intervenues en 2016 et 2017, afin de pouvoir comparer, sur le périmètre actuel, l'évolution de ces charges.

Les compétences restituées concernent l'éclairage public et les transports.

Tableau n° 22 : Évolution des charges à caractère général

En €	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. 2016-2020*	*en %*
Charges à caractère général	49 787 708,62	43 201 586,99	32 794 792,31	34 924 220,84	37 861 776,35	***-11 925 932,27***	***-23,95***
Charges à caractère général retraitées	40 489 475,29	33 883 748,66	32 794 792,31	34 924 220,84	37 861 776,35	***-2 627 698,94***	***-6,49***
dont publicité, publications et relations publiques	*38 229,73*	*127 377,65*	*118 998,02*	*257 700,83*	*227 926,29*	***189 696,56***	***496,2***
dont honoraires, études et recherches	*269 889,42*	*374 627,99*	*298 223,17*	*688 376,88*	*478 914,08*	***209 024,66***	***77,45***
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	*29 388 692,90*	*30 095 633,58*	*30 231 936,18*	*31 251 438,49*	*32 378 925,54*	***2 990 232,64***	***10,17***
dont locations et charges de copropriétés	*464 625,53*	*367 332,45*	*104 013,58*	*251 073,53*	*239 783,83*	***-224 841,70***	***-48,39***
dont frais postaux et télécommunications	*137 027,99*	*115 150,45*	*11 878,11*	*29 282,91*	*32 960,38*	***-104 067,61***	***-75,95***
dont remboursements de frais (BA, organismes de rattachement, etc.)	*3 815 937,41*	*294 620,62*	*92 702,84*	*303 378,24*	*338 263,66*	***-3 477 673,75***	***-91,14***

Source : CRC d'après comptes de gestion et rapports CLECT 2016 et 2017

En apparence, les charges à caractère général diminuent. Mais, à périmètre stabilisé à partir de 2018, celles-ci progressent de 17 % en trois ans. Les économies engendrées par le changement de locaux, en 2018, sont intégralement absorbées par des dépenses de communication nouvelles. Les contrats de prestations de service, concernant le domaine des ordures ménagères, malgré des mutualisations, progressent de plus de 10 % sur cinq ans.

La maîtrise des charges de POLD est fragile pour l'avenir, notamment du fait des budgets d'opération d'aménagement en régie.

6.2.3 Les budgets annexes d'aménagement en régie, vecteurs de risques financiers

Les deux budgets annexes relatifs aux opérations d'aménagement sur la Garenne Colombes et Puteaux supportent une dette à court terme de 32,75 M€.

La répartition de ces emprunts est la suivante :

Tableau n° 23 : Emprunts des budgets annexes d'aménagement (en euros)

Budget annexe	Banque	Date signature	Date remboursement	Capital initial	Capital restant dû au 30/06/2021
La Garenne Colombes	Caisse d'Épargne	31/12/2019	06/03/2023	7 750 000	7 750 000
	Banque Postale (1)	23/11/2019	**31/12/2025**	10 000 000	10 000 000
Puteaux	Banque Postale	13/01/2021	13/01/2026	15 000 000	15 000 000
Total				**32 750 000**	**32 750 000**

(1) Emprunt à échéance 2021, remplacé par un emprunt à échéance 2025

Source : états annexes de la dette des budgets annexes 2021 « aménagement »

Tous ces emprunts sont à remboursement *« in fine »* permettant ainsi de les utiliser comme outil de trésorerie. Le premier remboursement, sur la Garenne Colombes, doit intervenir en 2021. POLD considère que les cessions de terrains couvrent normalement ce remboursement du capital.

Cependant, l'analyse du budget primitif 2021 du budget relatif à la Garenne Colombes montre que le remboursement de l'emprunt en novembre 2021 repose sur une vente de terrain, pour 14 108 000 €, de nature à assurer l'équilibre réel du budget.

En 2025 (La Garenne Colombes) et 2026 (Puteaux), POLD devra avoir réalisé la totalité des ventes des terrains aménagés pour rembourser les emprunts. En effet, il ne bénéficiera pas des « boni » liés aux ventes, pour aider à ce remboursement, dans la mesure où il les restitue aux communes. Si les terrains ne sont pas tous vendus ou si leurs ventes s'avèrent tardives, POLD devra financer ce déficit « provisoire » et verser une subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe. À partir de 2025, cette subvention d'équilibre ne proviendra que du FCCT. Dans la mesure où il n'y a pas de pacte fiscal et financier pluriannuel, les élus de POLD auront à déterminer les modalités de financement par le FCCT. En effet, POLD ne dispose pas d'un important autofinancement propre.

6.2.4 L'autofinancement réduit du fait de la faible ambition partagée des communes

La capacité d'autofinancement de POLD est réduite depuis 2017. C'est notamment dû à la contraction des recettes, du fait de la construction du FCCT comme « variable d'ajustement » du budget de POLD.

Ses investissements directs sont très réduits. Les investissements relatifs à l'assainissement sont supportés directement par l'usager, dans le prix du m^3 d'eau assaini.

Tableau n° 24 : Constitution de la capacité d'autofinancement (Caf) brute sur la période

en M€	2016	2017	2018	2019	2020	en %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	**194,41**	**200,37**	**199,86**	**205,39**	**204,23**	**5,05**
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	- 80,50	- 81,81	- 84,13	- 83,46	- 80,70	**0,25**
= fiscalité totale nette)	113,91	118,55	115,74	121,93	123,53	**8,44**
+ Ressources d'exploitation	4,25	4,59	3,17	2,98	2,72	**- 36,05**
+'Ressources institutionnelles (dotations et participations)	- 35,47	- 40,74	- 53,95	- 54,84	- 50,98	**43,73**
= Produits de gestion (a)	**82,69**	**82,40**	**64,96**	**70,06**	**75,27**	**- 8,98**
Charges à caractère général	49,79	43,20	32,79	34,92	37,86	**- 23,95**
+ Charges de personnel	2,94	6,37	5,81	6,55	6,45	**119,12**
+ Subventions de fonctionnement	0,91	1,01	1,04	0,95	0,96	**5,69**
+ Autres charges de gestion	23,39	23,90	23,86	24,69	25,50	**9,05**
= charges de gestion (b)	**77,02**	**74,49**	**63,51**	**67,12**	**70,77**	**- 8,12**
+/- Résultat financier	- 0,52	- 0,45	- 0,17	- 0,17	- 0,12	**- 76,86**
+/- Autres produits et charges exceptionnels	- 0,79	0,20	0,63	0,00	2,47	**- 410,82**
= Caf brute	4,35	7,65	1,91	2,78	6,84	**57,22**

Source : les comptes de gestion retraités

Cette situation traduit aussi l'inquiétude des élus en l'avenir de Paris Ouest La Défense. POLD a indiqué à la chambre que *« compte tenu des incertitudes pesant sur la situation institutionnelle et les modes de financement du Territoire »*[40], il n'a pas engagé de programme pluriannuel d'investissement. De même, il ne dispose pas d'une analyse financière prospective, interne ou réalisée par un cabinet extérieur. Il ne dispose que d'analyses rétrospectives, notamment sur les origines de l'évolution de la péréquation financière ou sur l'évolution du financement du service de collecte et traitement des déchets ménagers.

Tous ces éléments ont une traduction dans les comptes de POLD : la section d'investissement est très réduite, une fois enlevé le remboursement de la dette qu'il n'a pas restitué aux communes (éclairage public). La faiblesse de la capacité d'autofinancement (Caf) brute (9 % en moyenne, alors qu'un ratio de 20 % est considéré comme prudent) et de la Caf nette permet toutefois de financer les rares investissements directs (modifications de PLU et investissements pour la collecte des déchets ménagers) et les subventions d'équipement versées dans le cadre d'opérations d'aménagement concédées.

[40] Lettre du président de POLD à la chambre du 6 novembre 2020.

Tableau n° 25 : Autofinancement de POLD et volume d'investissement (en euros)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
CAF brute	**4 352 312**	**7 654 673**	**1 907 494**	**2 778 524**	**6 842 696**	***12,0%***
en % des produits de gestion	*5,3%*	*9,3%*	*2,9%*	*4,0%*	*9,1%*	
- Annuité en capital de la dette	2 497 940	2 522 828	2 548 475	2 674 908	2 731 532	**total**
= CAF nette ou disponible	**1 854 372**	**5 131 845**	**-640 980**	**103 616**	**4 111 164**	**10 560 017**
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 199 755	8 058 855	3 153 306	1 909 428	3 600 734	**22 922 079**
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	158 527	586 884	4 201 194	3 413 437	3 481 744	**11 841 787**

Source : CRC d'après comptes de gestion (Anafi)

Le fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), des subventions d'investissement reçues et des produits exceptionnels de cession ont permis de compléter la Caf nette pour financer les investissements sans recourir à l'emprunt.

6.2.5 Un impact très limité de la crise sanitaire

POLD a délibéré pour participer au fonds « Résilience » porté par la Région et la Métropole du Grand Paris, au titre de l'accompagnement des entreprises à la suite de la crise sanitaire « Covid-19 ». Il a également, selon son chiffrage, consacré plus de 2 M€ à l'acquisition de masques et reçu à ce titre plus de 0,66 M€ d'aide de l'État.

Il n'a pas subi de pertes de recettes, POLD ne gérant pas de services publics tels que des conservatoires ou des équipements de voirie (droits de stationnement).

6.2.6 Conclusion sur la situation financière de POLD

Les communes n'ont pas de vision intercommunale de leur territoire. Le budget de POLD est une somme de budgets « sectorisés » par commune, en dépenses comme en recettes, auxquels s'ajoutent des charges communes, liées à l'administration de POLD.

Le FCCT est considéré comme la variable d'ajustement du budget. Aussi, POLD ne dispose pas d'autofinancement de nature à porter des investissements communs. Les finances de POLD pourront être fragilisées si la commercialisation des opérations d'aménagement qu'il porte en régie ne se réalise pas conformément aux échéances de remboursement des emprunts qu'il a contractés ou repris des communes.

7 LA COMPETENCE « ASSAINISSEMENT »

La compétence « assainissement » fait partie des compétences obligatoires imposées par la loi NOTRé aux EPT au 1er janvier 2016. Elle fait l'objet d'un budget annexe obligatoire.

7.1 Un budget annexe excédentaire mais d'une fiabilité perfectible

7.1.1 La fiabilité perfectible du budget assainissement

7.1.1.1 La valeur de l'actif non suivie

La valeur de départ de l'actif du budget annexe ne semble pas correspondre à la somme des PV de mise à disposition à l'occasion du transfert puisqu'un écart de l'ordre de 15 % des valeurs est constaté (annexe n° 4) dès le départ. Depuis 2016, aucun rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif alors que l'état de l'actif a doublé en valeur (environ 90 M€ en 2016, pour 185 M€ en 2019). POLD a indiqué à la chambre avoir engagé depuis 2018 un travail avec le comptable à des fins de rapprochement de l'inventaire et de l'actif.

7.1.1.2 La procédure d'amortissement non conforme à la M49

La délibération relative aux durées d'amortissement (24 septembre 2018) précise s'appliquer à tous les budgets avec un amortissement annuel, débutant au 1er janvier suivant la mise en service. Or pour le budget annexe M49, l'amortissement est au prorata *temporis*. POLD s'est engagé à délibérer à nouveau en ce sens en 2022 et à reprendre les amortissements antérieurs) (annexe n° 5).

7.1.1.3 Des montants trop importants pour les opérations de fin d'exercice

Les opérations de fin d'exercice sont perfectibles (annexe n° 6). Ainsi les opérations à classer en recette représentent 20 % des produits (sont trop importantes et ne peuvent perdurer ainsi sans fausser les résultats. La chambre note cependant une diminution de la proportion de ces recettes à classer.

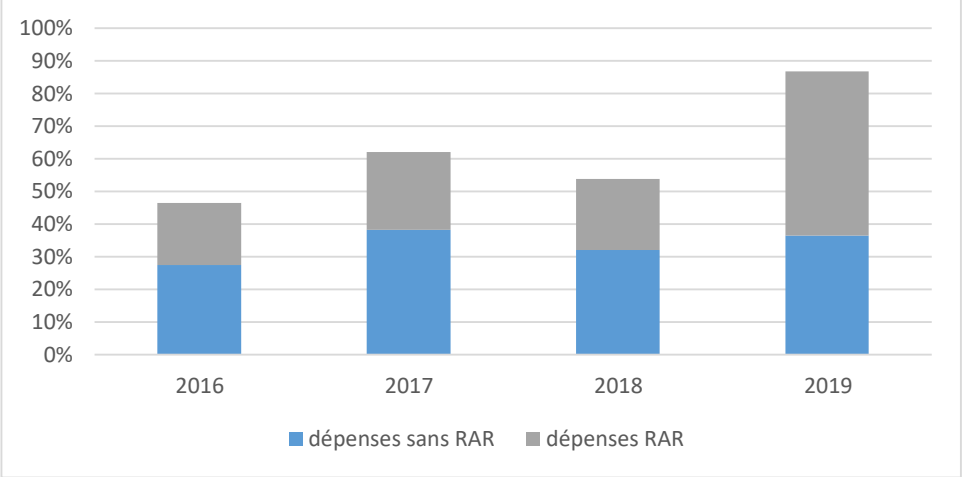
Les volumes de produits ou charges rattachés, de l'ordre de 60 %, sont bien trop importants (graphique n° 11). Ces rattachements contribuent largement au financement du résultat.

Les écritures de contrepassation des ICNE sont discordantes et manquent de rigueur.

7.1.1.4 Le faible taux d'exécution des dépenses et recettes

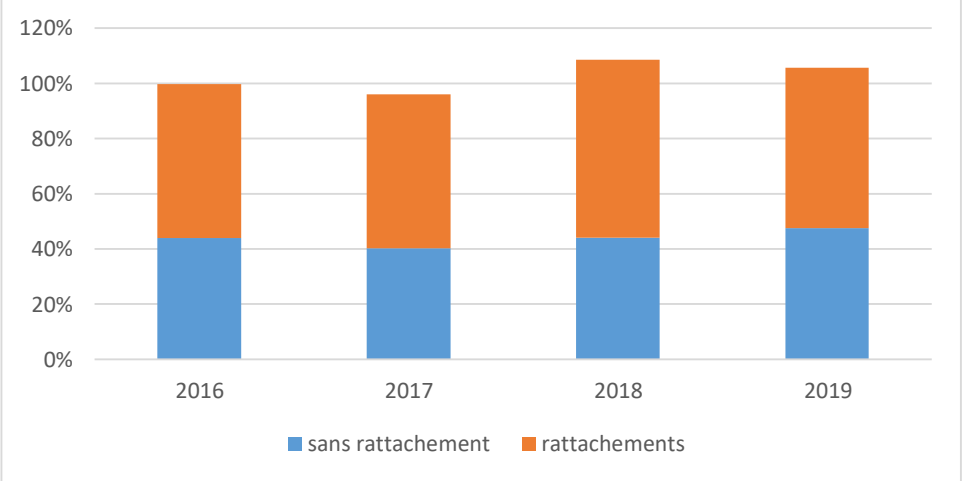
Les taux de réalisation sans les rattachements sont faibles en dépenses d'investissement (moins de 50 % avec restes à réaliser-RAR), tout comme en recettes de fonctionnement (moins de 50 % également) constituées pour l'essentiel des redevances d'assainissement.

Graphique n° 10 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement



Source : comptes administratifs

Graphique n° 11 : Taux de réalisation des recettes de fonctionnement



Source : comptes administratifs

Recommandation régularité 3 : Rendre conformes l'actif et l'inventaire.

7.1.2 Le budget excédentaire en attente d'un projet territorial

Le budget annexe de l'assainissement présente des évolutions satisfaisantes jusque 2019 (2020 étant particulière compte tenu de la crise sanitaire) avec une progression de 8 % des recettes et une diminution des charges de 3 % sur la période permettant ainsi d'augmenter le résultat annuel.

7.1.2.1 Des recettes d'exploitation globalement en hausse

Les recettes d'exploitation sont en progression de 8 % (jusque 2019), essentiellement par la redevance assainissement qui progresse sur la période (+ 10 %).

Tableau n° 26 : Évolution des recettes d'exploitation

	2016	2017	2018	2019	2020	évolution période (en %)
Recettes d'exploitation	**7 610 093**	**7 616 703**	**7 955 435**	**8 244 342**	**7 609 327**	**0**
dont redevances assainissement	*5 362 654*	*5 681 236*	*5 404 828*	*5 912 712*	*5 407 307*	*1*
dont part. eaux pluviales	*1 703 100*	*1 338 622*	*1 459 310*	*1 518 438*	*1 461 419*	*- 14*

Source : comptes administratifs

POLD explique (réponse n° 3.1) cette hausse par l'évolution des tarifs communaux et par la régularisation en 2017 d'environ 300 000 € de recettes en attente parfois anciennes.

Tableau n° 27 : Évolution des tarifs de la redevance assainissement

	Tarif en € TTC 2016	Tarif en € TTC 2017	Tarif en € TTC 2018	Tarif en € TTC 2019	Evolution 2016-2019
Garches	0,238700	0,247700	0,247700	0,247700	4%
La Garenne-Colombes	0,060000	0,070000	0,070000	0,081000	35%
Neuilly-sur-Seine	0,115800	0,115800	0,127380	0,127400	10%
Saint-Cloud	0,171210	0,181200	0,181200	0,181200	6%

Source : POLD Q3.1

Il n'y a pas de taux unique de redevance. Le montant de celle-ci est déterminé en fonction du besoin de financement du budget « sectorisé ». En effet, comme pour le budget général, le budget assainissement comporte une sectorisation analytique à l'échelle communale. Chaque commune connaît ses charges et ses produits. Son programme d'entretien ou d'investissement est donc directement lié à son niveau de redevance.

POLD arrête le montant de la redevance en fonction des anciennes délibérations communales ou communautaires ou des décisions du bureau par commune (exemple tarifs 2020). Le produit du tarif est calculé sur le volume de consommation d'eau potable du consommateur et collecté à travers la facture d'eau. L'exploitant du service d'eau (régie ou concessionnaire) assure cette collecte pour le compte de POLD au titre de conventions de recouvrement et de reversement (ex : Levallois). L'exploitant fait de même pour le département ainsi que pour le Siaap et d'autres organismes concernés. L'exploitant prélève également sa redevance de concessionnaire pour le service assuré. Ainsi par exemple sur une facture d'eau potable adressé à l'usager la répartition des produits est la suivante :

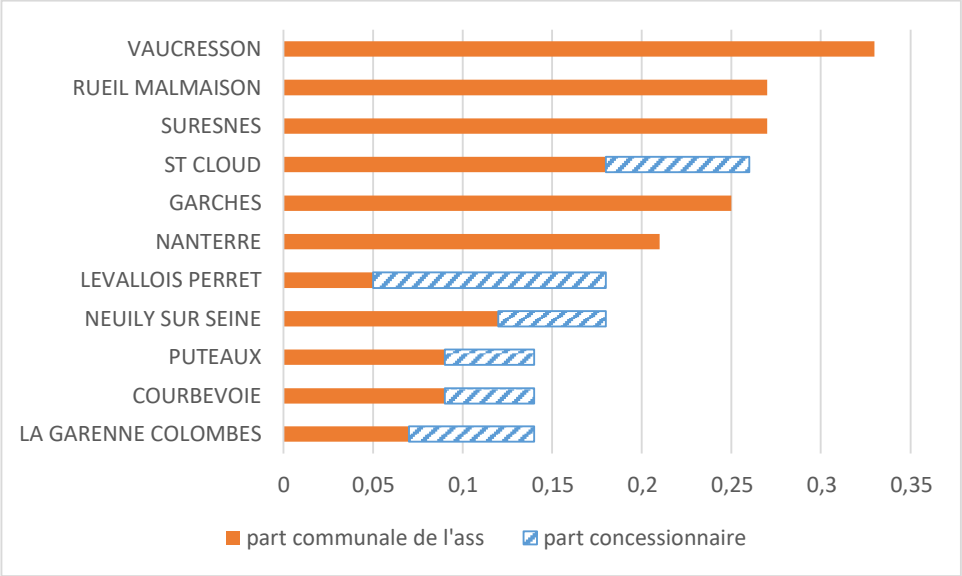
Tableau n° 28 : Exemple de composition d'une facture d'eau potable sur le territoire de POLD

Eau potable	Assainissement	Taux (en %)	Organismes publics
Abonnement	Part interdépartementale (Siaap)	25	Voies Navigables de France
Consommation	Part Départementale (CD92)	5	Agence de l'Eau et Établissement de bassin
	Part concession CD92 (SEVESC)	7,50	- Préservation de la ressource
	Part communale	(variable selon les communes) 6	- Lutte contre les pollutions
	Part concession locale		- Modernisation des réseaux de collecte
35 %*	44 %*		14 %*

Source : POLD

Sur le territoire de POLD les tarifs « communaux » tiennent compte également du niveau de redevance perçue par l'exploitant local. Pour autant le niveau de « prix consolidé » (tarif + redevance concessionnaire) pour l'usager varie selon les communes (annexe n° 7).

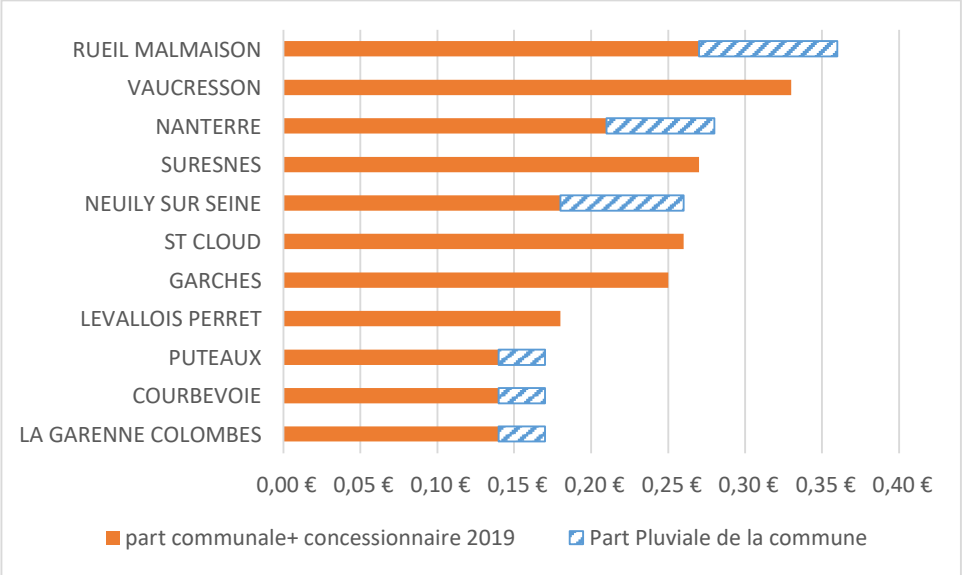
Graphique n° 12 : Tarifs communaux 2019 par commune (en €/m³)



Source : POLD Q2

Ce niveau de redevance ne permettant pas toujours de financer totalement le budget, certaines communes apportent une « participation eaux pluviales » (annexe n° 8), c'est-à-dire un prélèvement sur le budget principal (le traitement de l'eau pluviale n'ayant pas de ressources propres). Cette part varie selon les communes mais tend globalement à diminuer (- 11 % sur la période) (voir 7.1.2.1) et à rendre le budget assainissement plus « autonome », c'est-à-dire financé par l'usager uniquement (hors subventions).

Graphique n° 13 : Répartition du financement 2019 communal pour POLD (en €/m³)



Source : POLD Q2 :5.3

7.1.2.2 Les charges d'exploitation en diminution

La baisse de charges d'exploitation de 3 % sur la période s'explique par une stabilisation de charges générales autour de 1 000 000 € (2016 étant exceptionnelle, voir ci-dessous) et par la baisse des frais de personnel depuis 2018.

Sour l'effet de la hausse des recettes d'exploitation (comme indiqué *supra*), le résultat de la section s'améliore notablement de + 36 %.

Tableau n° 29 : Évolution des charges d'exploitation

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	évolution période (en %)
Dépense d'exploitation	**5 358 716**	**5 017 202**	**4 988 931**	**5 181 160**	**5 588 010**	**- 3**
charges générales	*1 430 199*	*868 316*	*955 021*	*1 185 346*	*784 398*	*- 17*
masse salariale	*576 752*	*953 248*	*817 667*	*646 668*	*655 660*	*12*
Autres charges	*3 351 765*	*3 195 638*	*3 216 243*	*3 349 146*	*4 147 952*	*0*

Source : comptes administratifs

Les dépenses réelles d'exploitation concernent essentiellement l'entretien des réseaux d'assainissement (615), des frais d'études (617), les frais de commissions pour la collecte de la redevance assainissement (6222) et les remboursements de frais aux communes dans le cadre de l'exercice de la compétence (6287). Le montant 2016 des remboursements de frais aux communes doit être pondéré de l'absence de remboursement sur les personnels extérieurs (erreur d'imputation).

Les charges financières correspondent aux remboursements des intérêts des emprunts souscrits par POLD mais également le remboursement des communes ayant souscrits des emprunts avant 2016 pour la réalisation de travaux d'investissement. Les dépenses concernent 9 des 11 communes, en effet les villes de Courbevoie et Puteaux n'ont pas souscrit d'emprunt.

La baisse des charges de personnels concerne tant les personnels propres de POLD que ceux mis à disposition et refacturés par les communes. En revanche le coût par ETP augmente fortement (+ 33 %) notamment depuis les nouvelles conventions de 2018, comme pour le budget général.

POLD explique ces variations par la réforme des conventions de mise à disposition en 2018 avec un travail précis sur le nombre d'ETP réellement affectés à cette compétence, et par la prise en compte de la qualification et donc de la rémunération des agents. La chambre invite néanmoins POLD à vérifier ces éléments, car même le coût des personnels de PODL augmente fortement. Les charges de personnels étant « sectorisées », c'est-à-dire imputées sur les budgets « communaux » comme dans le budget général, cela signifie que la variation plus ou moins forte de ces charges analytiques de personnel peut obérer les capacités de financement du « budget de la commune » et donc le niveau de service.

La baisse des frais de personnel peut également trouver une explication dans l'augmentation de chapitre 65 traduisant une externalisation du service.

Tableau n° 30 : Évolution des charges de personnel

Budget Assainissement	2016	2017	2018	2019	Variation (en %)
Total effectif (régie)	**20,16**	**17,97**	**13,98**	**12,23**	**- 39**
Masse salariale	**576 752**	**953 248**	**817 667**	**646 668**	**12**
Cout moyen par ETP	**28 616 €**	**28 884 €**	**35 105 €**	**35 121 €**	**23**
Personnel POLD	**12,00**	**10,00**	**8,80**	**6,70**	**- 44**
masse salariale	*576 752 €*	*519 042 €*	*490 773 €*	*429 529 €*	*- 26*
coût par ETP	*48 063 €*	*51 904 €*	*55 770 €*	*64 109 €*	*33*
Personnel mis à disp.	**8,16**	**7,97**	**5,18**	**5,53**	**- 32**
masse salariale	*- €*	*434 206 €*	*326 894 €*	*217 139 €*	
coût par ETP	*ns*	*54 480 €*	*63 107 €*	*39 266 €*	

Source : POLD Q2 : 4.1 "effectifs croisés" et comptes administratifs

7.1.2.3 Un plan d'investissement à la carte

Les recettes d'investissement progressent de 22 % sur la période (hors 2020) notamment par l'emprunt nouveau. Il reste cependant très inférieur au niveau de l'autofinancement issu de l'exploitation. Les dépenses d'investissement étant stabilisées, le résultat déficitaire d'investissement a été réduit de 36 % jusque 2019.

Tableau n° 31 : Évolution de l'investissement

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution Période (en %)
Recettes d'investissement (dont RAR)	**7 465 589**	**8 824 633**	**9 048 707**	**8 941 534**	**6 351 955**	**- 15**
dont autofinancement	*2 878 735*	*2 884 387*	*2 947 561*	*2 972 929*	*3 117 518*	*8*
(en %)	*39*	*33*	*33*	*33*	*49*	*27*
dont emprunts nouveaux	*-*	*300 220*	*449 614*	*1 006 416*	*974 787*	*Ns*
Dépenses d'investissement (dont RAR)	**10 982 989**	**11 804 083**	**11 238 882**	**13 268 464**	**7 952 744**	**- 28**
dont travaux	*8 249 967*	*8 609 364*	*9 004 664*	*9 906 171*	*5 043 301*	*- 39*
Résultat d'investissement	**- 3 517 400**	**- 2 979 450**	**- 2 190 175**	**- 4 326 930**	**- 1 600 788**	**- 54**

Source : comptes administratifs

Globalement, le budget annexe de l'assainissement cumule ses excédents année après année.

Tableau n° 32 : Consolidation des résultats budgétaires (dont les restes à réaliser)

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution période (en %)
Résultat d'exploitation	**2 251 377**	**2 599 501**	**2 966 504**	**3 063 182**	**2 021 317**	**36**
Résultat d'investissement	**- 3 517 400**	**- 2 979 450**	**- 2 190 175**	**- 4 326 930**	**- 1 600 788**	**- 54**
Report résultat global de N-1	*7 125 302*	*7 253 742*	*6 779 030*	*9 460 852*	*9 774 655*	*37*
Résultat cumulé de l'année (dont RAR)	**5 859 279**	**6 873 793**	**7 555 359**	**8 197 104**	**10 195 184**	**74**

Source : comptes administratifs

POLD stabilise ses dépenses d'investissement autour de 11 M€ par an. Toutefois, il ne possède pas un plan pluriannuel d'investissement ni même une vision pluriannuelle consolidée des besoins du territoire, toutes les communes n'ayant pas de schéma directeur d'aménagement. Son budget ne fait que consolider les budgets analytiques d'investissement communaux, équilibrés chaque année par les recettes communales attendues (tarif assainissement augmenté éventuellement de la participation pour eaux pluviales).

L'agence de l'eau conditionnant ses aides à l'existence de schéma directeur, POLD s'est engagé dans cette démarche en lançant un marché d'étude pour réaliser ce schéma qui devra définir, outre les zonages (collectifs, individuel), le plan pluriannuel des investissements. Cette étude, réalisée sur une durée de quatre ans, sera subventionnée à 80 % par l'Agence de l'eau Seine Normandie, et permettra aux villes de bénéficier d'une aide de 40 % sur les travaux de réhabilitation des réseaux d'assainissement et de 80 % pour les études associées.

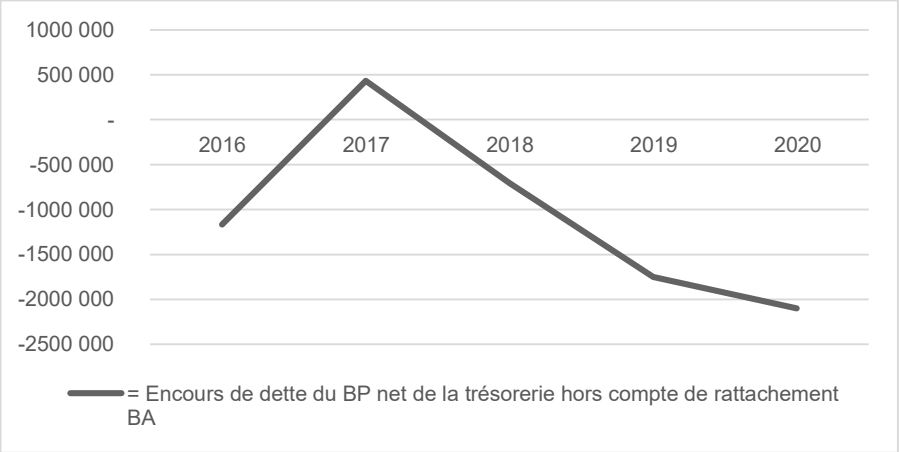
Nul doute qu'un tel projet devra s'accompagner de la convergence des redevances et participations communales pour affirmer la solidarité territoriale.

7.1.2.4 L'endettement faible pourrait encore être réduit grâce à la trésorerie excédentaire

Le budget de l'assainissement connaît un endettement stable et faible (1,5 an en 2019) (annexe n° 9) et même négatif lorsqu'il est calculé net de la trésorerie. La trésorerie (environ 9 M€) du budget annexe représente environ 700 jours de charges d'exploitation. L'endettement actuel d'environ 8,5 M€, pourrait donc être rapidement annulé (annexe n° 10).

POLD a emprunté inutilement alors qu'il aurait pu mobiliser son fonds de roulement.

Graphique n° 14 : Variation de l'encours de dette du budget assainissement net de la trésorerie entre 2016 et 2020 (en €)



Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Recommandation performance 5 : Réduire la trésorerie inutilement excédentaire du budget annexe assainissement.

7.1.3 Conclusion

Si POLD est officiellement compétent, il n'est à ce jour que le coordinateur des stratégies des communes. Il n'y a ainsi pas de redevance intercommunale (mais des redevances par communes) et pas de plan d'investissement à l'échelle territoriale (mais des travaux programmés par les communes en fonction des recettes communales attendues). Les personnels opérationnels chargés de la compétence « assainissement » ne sont pas des agents de POLD mais des agents communaux mis à disposition. Néanmoins, POLD organise des groupements de commandes ou des contrats à l'échelle supra-communale (ex. : nouvelle DSP 2020 sur six communes ci-dessous), voire territoriale (ex. : projet de règlement d'assainissement ou le projet de schéma d'assainissement dont l'étude vient d'être lancée).

POLD doit faire preuve d'une plus grande rigueur dans sa gestion financière et comptable afin d'aborder sereinement ses futurs programmes d'investissement à l'échelle territoriale.

7.2 La nouvelle délégation du service public de l'assainissement, première démarche d'harmonisation territoriale

7.2.1 Contexte de la délégation de service public

La loi NOTRé a confié la compétence assainissement aux EPT, dont POLD, au 1er janvier 2016. Cette compétence comprend d'une part l'exploitation (entretien du réseau et collecte de la redevance) en lien avec les autres institutions (voir partie 6), et la construction du réseau. L'investissement est réalisé par POLD qui consolide les besoins communaux annuellement en fonction des capacités financières de chaque territoire communal (budget analytique).

L'exploitation est assurée en délégation par des services territoriaux, soit en régie municipale, soit en délégation de service public. Il y a actuellement différents modes de gestion dans les onze communes.

La DSP d'exploitation de cinq ans lancée par POLD en 2020 à l'échelle de six communes est un premier pas vers la mutualisation de leur gestion. Elle permet de tenir compte des autres contrats en cours sur le territoire afin d'être en mesure de proposer un mode de gestion unifié en 2025.

Tableau n° 33 : Les modes de gestion et leur calendrier

Ville	Mode de gestion	Société	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nanterre	Régie + marché d'entretien	SIG									
Garches	Régie + marché d'entretien	SIG									
St-Cloud	Concession ville (2025)	SEVESC									
Neuilly-sur-Seine	Concession ville SEVESC (2024)	SEVESC									
La Garenne Colombes	Concession ville (SUEZ 2023)	SUEZ									
Suresnes	SUEZ DSP (fin dec. 2019)	concession Lot 2 Veolia (2025)			Nouvelle DSP Lot 2						
Rueil-Malmaison	SUEZ DSP (fin dec. 2019)	concession Lot 2 Veolia (2025)									
Vaucresson	régie (fin dec. 2019)	concession Lot 2 Veolia (2025)									
Courbevoie	SUEZ DSP (fin Dec.2019)	concession Lot 1 SUEZ (2025)			Nouvelle DSP Lot 1						
Puteaux	SUEZ DSP (fin Dec.2019)	concession Lot 1 SUEZ (2025)									
Levallois-Perret	SUEZ DSP (fin janv.2020)	concession Lot 1 SUEZ (2025)									

Source : POLD/ CRC

Elle ne concerne que l'exploitation (entretien du réseau et collecte des redevances) mais permet déjà d'avoir un niveau de service amélioré et unifié sur le territoire des six communes qui étaient jusqu'à présent exploitées sous contrats communaux (SUEZ). L'objectif de la concession est de regrouper les concessions existantes dans le but de réaliser des économies d'échelle (délibération de lancement du 25 juin 2019).

Par ailleurs, le choix de la DSP a été approuvé par deux réunions de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) de POLD des 14 et 25 juin 2019 et l'avis des comités techniques paritaires conformément aux dispositions de l'article L. 1411-4 du CGCT (délibération 25 juin 2019).

7.2.2 Les éléments du contrat de la DSP assainissement

7.2.2.1 Deux lots de valeur identique

La valeur du contrat, déterminée par l'article 3 du règlement de consultation, correspond au chiffre d'affaires total hors taxes du concessionnaire pendant la durée du contrat. Elle prend notamment en compte un ensemble d'éléments[41]. Elle est calculée de la manière suivante : chiffre d'affaires annuel hors taxes constitué des recettes perçues sur les usagers X nombre d'années de la concession + recettes diverses du concessionnaire. Elle s'élève à 4 M€ HT par lot, soit au total 8 M€ HT.

[41] - La valeur de toute forme d'option et les éventuelles prolongations de la durée du contrat ;
- Les recettes perçues sur les usagers des ouvrages ou des services, autres que celles collectées pour le compte de l'autorité délégante ou d'autres personnes ;
- Les paiements effectués par l'autorité délégante ou toute autre autorité publique ou tout avantage financier octroyé par l'une de celles-ci au concessionnaire ;
- La valeur des subventions ou de tout autre avantage financier octroyés par des tiers pour l'exploitation de la concession ;
- Les recettes tirées de toute vente d'actifs faisant partie de la concession ;
- La valeur des fournitures et services mis à la disposition du concessionnaire par l'autorité délégante, à condition qu'ils soient nécessaires à l'exécution des travaux ou à la prestation des services ;
- Toutes primes ou tous paiements au profit des candidats ou des soumissionnaires.

Une grille tarifaire composée de trois tarifs est prévue :

a) un tarif eaux usées zone 1/Lot 1 : redevance en €/m^3 payée par les abonnés,

b) un tarif eaux usées zone 2/Lot 2 : redevance en €/m^3 payée par les abonnés,

c) un tarif eaux pluviales, recouvrant des parts pluviales distinctes selon les villes.

7.2.2.2 Deux lots géographiques aux caractéristiques distinctes

Le contrat est divisé en deux entités géographiques pour constituer deux lots de valeur équivalente.

Tableau n° 34 : Éléments des deux lots de la DSP

	Lot 1	Lot 2
Éléments DSP	Courbevoie, Levallois, Puteaux	Rueil, Suresnes, Vaucresson
Nombre abonnés	8 585	16 480
Volumes facturés (Mm^3)	12,4	6,9
linéaires de réseau (km)	101,1	183,8

Source : règlement de consultation

Toutefois, ces deux lots sont fondés sur des paramètres différents, puisque le lot 2 est un lot au réseau moins dense que le premier et propose un volume facturé plus faible (alors que deux fois plus d'abonnés). En conséquence, le tarif du lot 2 sera nécessairement plus élevé afin d'équilibrer les charges d'entretien d'un réseau beaucoup plus long.

7.2.2.3 Des missions identiques

Le contrat prévoit des missions identiques sur les deux lots. Ces missions visent à un niveau élevé d'entretien du réseau et à améliorer la connaissance du réseau pour le lancement du prochain contrat.

a) l'exploitation de l'ensemble des ouvrages relatifs à la collecte des eaux usées et pluviales, et la permanence du service 24h/24 ;

b) un ensemble de missions de nature technique qui entrent dans le champ de l'exploitation des ouvrages d'assainissement, à savoir : le respect d'un taux minimal de curage des réseaux, les visites des canalisations visitables et l'entretien des ouvrages spécifiques, la fourniture d'informations à la collectivité, le géoréférencement des réseaux, la télégestion des réseaux et le respect de standards spécifiques ;

c) la conduite des relations avec les abonnés du service de l'assainissement dans le périmètre du contrat ;

d) la facturation et le recouvrement pour le compte de la collectivité des redevances afférentes au service d'assainissement ;

e) la planification d'un minimum de renouvellement par la programmation annuelle et le suivi des dépenses.

7.2.2.4 Une durée courte (cinq ans) sans investissements nouveaux par le concessionnaire

POLD a fixé une durée courte identique pour les deux lots, compatible avec l'absence d'investissements lourds à la charge des concessionnaires.

L'investissement reste en effet à la charge du concédant. Néanmoins, trois lignes de dépenses relatives à l'entretien du réseau figurent dans le modèle de compte d'exploitation prévisionnel (CEP) imposé au DCE (Document de consultation des entreprises) : « GER » (Gros entretien et renouvellement), « Charges relatives aux investissements » et « charges relatives aux investissement sur le domaine privé » (des communes).

La chambre remarque l'absence de définition précise des charges à imputer sur ces lignes même si la ligne « GER » fait l'objet de précisions dans le projet de contrat (articles 42). Or la ventilation comptable faite par les sociétés candidates va avoir une influence sur la notation (cf. partie 7.2.4.3), puisque celle-ci ne prend en compte que la ligne « renouvellement ». Le total des trois imputations représente en moyenne 15 % des charges des offres.

7.2.2.5 Le risque d'exploitation assumé largement par le concessionnaire

Le transfert de risque constitue le critère de distinction entre un marché public et un contrat de concession. Dans cette DSP, le risque d'exploitation est clairement assumé par le concessionnaire qui a la charge de collecter les redevances auprès de usagers et de se rémunérer sur cette redevance à hauteur de 4 M€ par lot sur la durée de la DSP. La facturation des usagers représente entre 75 et 88 % du CA selon les lots.

Outre les limites de responsabilités juridiques prévues à l'article 14.1 du projet de contrat, le concessionnaire bénéficie également de deux rémunérations forfaitaires (la part pluviale facturée au territoire (235 000 €/an), et l'entretien des ouvrages communaux d'assainissement) précisées aux articles 49.2 et 49.3 du projet de contrat.

Par ailleurs, le concessionnaire peut recevoir une redevance d'intéressement (art. 56) dans la limite de 5 % du CA selon des critères de performance du service. Cet intéressement (bonus) n'est pas modélisé dans les offres des candidats.

Le territoire assume un risque financier plus limité puisqu'il s'appuie sur deux redevances attendues :

a) La redevance pour occupation du domaine public estimée à 5 K€/an dans la délibération de lancement. L'article 59 du projet de contrat indique que c'est au concessionnaire de faire une offre. Les deux candidats feront des offres dans l'enveloppe estimée.

b) La redevance de contrôle, estimée à 10 K€ par an /lot dans la délibération de lancement et correspondant à 1 % du CA HT (article 58 du projet de contrat). Les deux candidats feront des offres dans l'enveloppe estimée.

7.2.2.6 Les résultats des offres

La chambre constate que le système de notation retenu par POLD permet à SUEZ de se voir attribuer le lot 1 alors qu'elle propose un tarif usager plus élevé, un montant de redevance versé au territoire moins fort et un niveau global de charges d'investissement plus faible que le concurrent Véolia.

7.2.3 Les remarques de la chambre sur l'analyse des offres

La chambre relève que deux sous-critères annoncés dans le règlement de consultation (annexe n° 11), n'ont pas été valorisés individuellement dans l'analyse des offres.

Le sous-critère environnemental au 2.2 pour 10 % n'a pas été noté, donc le 2.2 doit être pondéré à 35 % uniquement, (et non 45 %).

Le sous critère « enquête de conformité » du 3.4 à 5 % n'a pas été noté non plus, donc le sous critère 3.4 de « bordereau de prix », doit donc être évalué à 10 % seul et non 15 %

La simulation faite par la chambre montre que cette dévaluation des pondérations n'aurait pas, en l'espèce, d'incidence sur le classement final.

La chambre rappelle néanmoins que tous les critères prévus dans le règlement de consultation doivent être valorisés.

La chambre note également que le critère environnemental fut pondéré à 4,5/100, ce qui semble peu pour une délégation portant sur le domaine sensible de l'assainissement.

7.2.4 Les incidences de la DSP pour les usagers et le contribuable

Globalement la nouvelle DSP permet un gain ou une stabilité du tarif pour les usagers sauf pour Levallois.

Tableau n° 35 : Nouveaux tarifs et coûts au 1er janvier 2020 pour les six communes de la DSP

Tarifs HT/m³	2019					2020						
Lot 1	Tarif Ville	Part. DSP	Total usagers	Part pluviale	Total contribuable	Tarif Ville	Part. DSP	Total usagers		Part pluviale	Total contribuables	
Courbevoie	0,0905	0,05	0,1405	0,03	0,171	0,0931	0,047	0,1401	- 0,3 %	0,03	0,170	- 0,2 %
Puteaux	0,0905	0,05	0,1405	0,03	0,171	0,0905	0,047	0,1375	- 2,1 %	0,03	0,168	- 1,8 %
Levallois-Perret	0,0539	0,13	0,1839	0	0,184	0,142	0,047	0,189	2,8 %	0	0,189	2,8 %
Tarifs HT/m³	**2019**					**2020**						
Lot 2	**Tarif Ville**	**Part. DSP**	**Total usagers**	**Part pluviale**	**Total contribuables**	**Tarif Ville**	**Part. DSP**	**Total usagers**		**Part pluviale**	**Total contribuables**	
Rueil-Malmaison	0,27		0,270	0,12	0,390	0,175	0,076	0,251	- 7,0 %	0,12	0,371	- 4,9 %
Suresnes	0,27		0,270	0,09	0,360	0,194	0,076	0,270	0,0 %	0,09	0,360	0,0 %
Vaucresson	0,33		0,333	0	0,330	0,257	0,076	0,333	0,9 %	0	0,333	0 %

Source : POLD Q5.3 et 5.5

Au-delà des aspects financiers, POLD défend un gain pour l'usager par le niveau de service offert et une meilleure connaissance du réseau pour la collectivité. Ces objectifs sont suivis à travers des indicateurs de performance dont la réalisation ou l'absence de réalisation conditionne la clause d'intéressement (bonus/malus) de l'article 56.

7.2.5 Appréciation générale sur la DSP

Cette première DSP à l'échelle supra-communale marque la volonté de POLD d'inscrire l'exercice de sa compétence « assainissement » dans une ambition territoriale avec un niveau de service unifié et amélioré pour un coût à l'usager globalement stable.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 70
Annexe n° 2. Conformité du débat d'orientation budgétaire (RH) 72
Annexe n° 3. Incohérences des effectifs 72
Annexe n° 4. Écarts de l'inventaire avec les PV lors du transfert de compétence 72
Annexe n° 5. Tableau d'amortissement BA Assainissement 74
Annexe n° 6. Opérations de fin d'exercice 75
Annexe n° 7. Tarifs communaux 2019 HT/m^3 75
Annexe n° 8. Participations « eaux pluviales » 2019 (en €) 76
Annexe n° 9. Principaux ratios d'alerte relatifs à l'endettement du budget annexe de l'assainissement (en €) 76
Annexe n° 10. Stock de dettes du budget annexe assainissement entre 2016 et 2020 77
Annexe n° 11. Pondération des critères 77
Annexe n° 12. Tableau des opérations d'aménagement transférées à POLD 78
Annexe n° 13. Financement du service de collecte et traitement des déchets ménagers 81
Annexe n° 14. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport 82
Annexe n° 15. Glossaire des sigles 83

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'Établissement public territorial Paris Ouest La Défense a porté sur les exercices 2016 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Jacques Kossowski, président à compter du 1er janvier 2016.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence		

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	23 septembre 2020	M. Kossowski
Entretien de début de contrôle	19 octobre 2020	M. Kossowski
Entretien de fin d'instruction	28 juin 2021	M. Kossowski

Audience concernant le :	Date d'audience	Participants à l'audience
Rapport d'instruction provisoire	28 octobre 2021	*MM. Martin, Roget, Marceau, Martin-Bouyer et Desbordes*
Rapport d'instruction définitif	5 avril 2022	*MM. Martin, Daurenjou, Prioleaud, Sentenac, Defaud, Marceau, Roget, Calviac et Mme Bronnec*

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	15 DEC 2021	M. Kossowski - POLD
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	7	17 DEC 2021	Mme Ceccaldi-Raynaud (maire de Puteaux) M. Juvin (maire de Garenne Colombes) M. Jarry (maire de Nanterre) M. Jarry (président SPL Nanterre) M. Ollier (maire de Rueil-M.) M. Ollier (président de la SPL RM) Mme Marquoi (présidente de SOREQA) Mme Charnoz (société de requalification des quartiers anciens)
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	1	14 Janvier 2022	M. Jarry (président SPL Nanterre) (2ème envoi)

Document	Nombre	Date	Destinataire
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	8	15 février 2022 9 mars 2022 15 Février 2022 7 Février 2022 15 Février 2022 11 Février 2022 8 Février 2022 8 Février 2022 15 Février 2022	M. Kossowski - POLD Complément POLD Mme Ceccaldi-Raynaud (maire de Puteaux) M. Juvin (maire de Garenne Colombes) M. Jarry (maire de Nanterre) M. Jarry (président SPL Nanterre) M. Ollier (maire de Rueil-M.) M. Ollier (président de la SPL RM) Mme Marquoi (présidente de SOREQA)

Document	Nombre	Date
Auditions	**1**	14 Mars 2022

Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations définitives	1	21/04/2022	M. Kossowski - POLD
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	**Nombre**		**Date**
	1		23/05/2022

Annexe n° 2. Conformité du débat d'orientation budgétaire (RH)

Exercice	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
structure et évolution des dépenses de personnel	-	-	absent	absent	absent	absent	absent
structure et évolution des effectifs (catégories filières..)			partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
structure et évolution des rémunérations	-	-	absent	absent	partiel	partiel	partiel
dont traitement indiciaire			*absent*	*absent*	*absent*	*absent*	*absent*
dont régime indemnitaire			*absent*	*absent*	*absent*	*partiel*	*partiel*
dont NBI			*absent*	*absent*	*absent*	*absent*	*absent*
dont heures supplémentaires			absent	absent	absent	absent	absent
dont avantages en nature	-	-	absent	absent	partiel	partiel	absent
informations sur le temps de travail	-	-	absent	présent	absent	présent	présent

Source : rapports d'orientations budgétaires

Annexe n° 3. Incohérences des effectifs

Tableau n° 1 : Incohérences des ETP propres de POLD selon les sources

Effectifs pourvus	2016	2017	2018	2019
Informations POLD (budget principal)	48,05	45,70	44,90	37,20
Informations POLD (budgets annexes)	13,00	11,00	9,80	7,70
Total informations POLD	**61,05**	**56,70**	**54,70**	**44,90**
CA B. principal	46,00	50,00	38,80	37,90
CA B. annexes	12,00	10,00	9,60	7,70
Total officiel	**58,00**	**60,00**	**48,40**	**45,60**
Écarts	- 3,05	3,30	- 6,30	0,70

Sources : CA et conventions de MAD et réponses « effectifs croisés POLD »

Tableau n° 2 : Incohérences des ETP mis à disposition de POLD selon les sources

budget principal	2016	2017	2018	2019
Effectifs MAD selon conventions	76,71	76,71	81,08	81,08
Effectifs MAD selon POLD	76,50	71,30	80,65	81,35
Écarts	**- 0,21**	**- 5,41**	**- 0,43**	**0,27**

Sources : CA et conventions de MAD et réponses « effectifs croisés POLD »

Source : POLD/ CRC

Annexe n° 4. Écarts de l'inventaire avec les PV lors du transfert de compétence

(en €)

Origine	Réseau VBC	Compte	Amortissement	Compte	Valeur nette comptable
Neuilly-s-Seine	25 227 033,12	21532	7 674 411,34	281532	17 552 621,78
Levallois-Perret	10 944 218,04	21532	6 338 795,59	281532	4 605 422,45
La Garenne-Colombes	3 293 419,84	21532	540 884,44	281532	2 752 535,40
CA 2015 Seine-Défense	1 252 039,17	21532	102 923,19	281532	1 149 115,98
	7 940 989,66	217532	1 177 317,49	2817532	6 763 672,17
CA 2015 Mont-Valérien	189 641,16	21532	-	281532	189 641,16
	62 812 780,24	217532	16 881 806,63	2817532	45 930 973,61
TOTAL	**111 660 121,23**		**32 716 138,68**		**78 943 982,55**
destination					-
réseau POLD CA 2016	10 424 508,60	21532	945 644	281532	9 478 864,98
	84 985 275,55	217532	25 177 650	2817532	59 807 625,12
TOTAL	**95 409 784,15**		**26 123 294,05**		**69 286 490,10**
Écarts PV et Inventaire (en %)	**- 15**		**- 20**		**- 12**

Annexe n° 5. Tableau d'amortissement BA Assainissement

(en €) (Valeurs brutes) 2019	État de l'actif	
	Amortissement de l'exercice	VBC au 31/12
2031 / 28031 Frais d'études	67 545	2 021 498
2033 / 28033 Frais d'insertion	0	5 440
28121 Terrains nus	12 209	
21532 / 281532 Réseaux d'assainissement	1 026 381	20 415 861
2154 / 28154 Matériel industriel	6 881	77 851
281562 Service d'assainissement	2 019	
21721 / 281721 Terrains nus	0	610 475
217311 / 2817311 Bâtiments d'exploitation	0	2 437
217351 / 2817351 Bâtiments d'exploitation	0	14 476
217531 / 2817531 Réseaux d'adduction d'eau	0	822 203
217532 / 2817532 Réseaux d'assainissement	1 553 384	124 449 947
21754 / 281754 Matériel industriel	11 486	816 814
21755 / 281755 Outillage industriel	0	17 254
217562 / 2817562 Service d'assainissement	4 071	377 171
21757 / 281757 Agencements et aménagements du matériel et outillage industriels	257 040	10 290 493
21782 / 281782 Matériel de transport	25 065	698 708
21783 / 281783 Matériel de bureau et matériel informatique	0	61 361
21784 / 281784 Mobilier	0	75 908
21788 / 281788 Autres	450	74 395
2182 / 28182 Matériel de transport	6 397	76 706
2183 / 28183 Matériel de bureau et matériel informatique	0	925
2188 / 28188 Autres	0	238
2313 Constructions		3 192 200
2315 Installations, matériel et outillage techniques		2 837 019
2317 Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition		17 638 895
238 Avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles		465 556
Totaux débit	2 972 929	**185 043 831**
Totaux crédit	0	
6811 Dotations aux amortissements sur immobilisations incorporelles et corporelles	2 972 929	
7811 Reprises sur amortissements	0	

Source : Anafi

Annexe n° 6. Opérations de fin d'exercice

Tableau n° 1 : Opérations à classer au 31 décembre (en €)

Opérations à classer ou à régulariser	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes à classer ou à régulariser	1 565 275	2 012 653	1 625 956	1 190 908	540 128	2 038 838
Produits de gestion	7 280 517	7 228 118	7 650 893	7 819 989	7 077 456	- 4 428 987
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	***21,5***	***27,8***	***21,3***	***15,2***	***7,6***	***- 46,0***

Source : Anafi

Tableau n° 2 : Charges et produits rattachés (en €)

Rattachements	2016	2017	2018	2019	2020	2021
= Total des charges rattachées	1 034 571	1 045 663	992 744	1 411 404	1 048 762	0
Charges rattachées en % des charges de gestion	***50,3***	***55,1***	***53,9***	***69,6***	***52,6***	***0,0***
= Total des produits rattachés	4 078 338	4 234 457	4 547 303	4 351 482	4 649 425	0
Produits rattachés en % des produits de gestion	***56,0***	***58,6***	***59,4***	***55,6***	***65,7***	***0,0***
Différence (produits - charges rattachées)	3 043 767	3 188 794	3 554 559	2 940 078	3 600 663	0
Résultat de l'exercice	2 251 376	2 599 500	2 966 505	3 063 182	2 021 317	- 3 762 121

Source : Anafi

Tableau n° 3 : Opérations des ICNE (en €)

Intérêts courus non échus (ICNE)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ICNE contrepassés	- 18 504	9 130	9 360	5 775	5 870	47 379
ICNE	0	68 384	- 68 384	53 250	- 53 250	0
Anomalie en cas d'écart	***- 18 504***	***77 514***	***- 59 024***	***59 024***	***- 47 379***	***47 379***

Source : Anafi

Annexe n° 7. Tarifs communaux 2019 HT/m^3

Communes	Mode d'exploitation	Part communale+ concessionnaire 2019	Part communale de l'assainissement	Part concessionnaire
Nanterre	Régie + marché d'entretien	**0,21**	0,21	0
Garches	Régie + marché d'entretien	**0,25**	0,25	0
St Cloud	Concession ville (2023)	**0,26**	0,18	0,08
Neuilly-sur-Seine	Concession ville SEVESC (2025)	**0,18**	0,12	0,06
La Garenne Colombes	Concession ville(SUEZ 2023)	**0,14**	0,07	0,07
Suresnes	DSP (fin déc. 2019)	**0,27**	0,27	0
Rueil Malmaison	DSP (fin déc. 2019)	**0,27**	0,27	0
Vaucresson	DSP (fin déc. 2019)	**0,33**	0,33	0
Courbevoie	DSP (fin déc. 2019)	**0,14**	0,09	0,05
Puteaux	DSP (fin déc. 2019)	**0,14**	0,09	0,05
Levallois Perret	DSP (janv. 2020)	**0,18**	0,05	0,13

Annexe n° 8. Participations « eaux pluviales » 2019 (en €)

Communes	Mode d'exploitation	Total cout contribuable-usager	Part communale+ concessionnaire 2019	Part Pluviale de la commune
Nanterre	Régie + marché d'entretien	**0,28**	0,21	0,07
Garches	Régie + marché d'entretien	**0,25**	0,25	
St Cloud	Concession ville (2023)	**0,26**	0,26	
Neuilly-sur-Seine	Concession ville SEVESC (2025)	**0,26**	0,18	0,08
La Garenne Colombes	Concession ville(SUEZ 2023)	**0,17**	0,14	0,03
Suresnes	DSP (fin déc. 2019)	**0,27**	0,27	
Rueil Malmaison	DSP (fin déc. 2019)	**0,36**	0,27	0,09
Vaucresson	DSP (fin déc. 2019)	**0,33**	0,33	
Courbevoie	DSP (fin déc. 2019	**0,17**	0,14	0,03
Puteaux	DSP (fin déc. 2019	**0,17**	0,14	0,03
Levallois Perret	DSP (janv. 2020)	**0,18**	0,18	

Annexe n° 9. Principaux ratios d'alerte relatifs à l'endettement du budget annexe de l'assainissement (en €)

Principaux ratios d'alerte relatifs à l'endettement	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne, en %
Annuité en capital de la dette	780 793	842 638	707 482	745 953	779 454	**0,0**
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	239 079	234 736	195 295	180 365	113 908	**- 16,9**
= Annuité totale de la dette	**1 019 872**	**1 077 374**	**902 777**	**926 318**	**893 362**	**- 3,3**
Encours de dette au 31 décembre	7 118 501	9 056 198	8 602 997	8 668 126	7 758 586	**2,2**
Capacité de désendettement en années (dette / Caf brute)	**1,5**	**1,8**	**1,5**	**1,5**	**6,5**	
Encours de dette net de trésorerie, hors comptes de rattachement au 31 décembre	- 1 165 120	432 640	- 705 594	- 1 750 876	- 2 100 078	**15,9**
Capacité de désendettement, trésorerie incluse hors compte de rattachement, en années (dette nette de trésorerie / Caf brute)	**- 0,24**	**0,08**	**- 0,13**	**- 0,31**	**- 1,76**	
Taux d'intérêt apparent de la dette, en %	3,36	2,59	2,27	2,08	1,47	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 10. Stock de dettes du budget annexe assainissement entre 2016 et 2020

Stock de dettes du budget annexe assainissement, en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne, en %
Encours de dettes du BP au 1er janvier	-	7 118 501	9 056 198	8 602 997	8 668 126	
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	780 793	842 638	707 482	745 953	779 454	**0,0**
- Remboursements temporaires d'emprunts	-	-	-	-	-	
- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-	390 667	195 333	195 333	195 333	
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat inclus après déduction des remboursements temporaires, emprunts transférés)	7 899 294	3 029 517	-	-	-	**- 100,0**
+ Nouveaux emprunts	-	141 485	449 614	1 006 416	65 247	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**7 118 501**	**9 056 198**	**8 602 997**	**8 668 126**	**7 758 586**	**2,2**
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA	8 283 621	8 623 557	9 308 591	10 419 002	9 858 665	**4,4**
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	**- 1 165 120**	**432 640**	**- 705 594**	**- 1 750 876**	**- 2 100 078**	**15,9**

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 11. Pondération des critères

Critère	Points maximums	Pondération (en %)
Critère 1 : Moyens affectés à l'exécution du contrat	7,5	7,5
Sous-critère 1.1 : Les moyens techniques affectés à l'exécution du service (équipements et matériels)	3,75	50
Sous-critère 1.2 : L'organisation des moyens humains affectés à l'exécution du service	3,75	50
Critère 2 : Qualité et dynamisme du service proposé en exploitation	45	45
Sous-critère 2.1 : Organisation mise en place pour l'exploitation du service dont mise en place des standards (certifications)	13,5	30
Sous-critère 2.2 : Excellence opérationnelle	20,25	45
Sous-critère 2.2 : Excellence opérationnelle, dont impact environnemental	4,5	10
Sous-critère 2.3 : Renouvellement	11,25	25
Critère 3 : Conditions économiques et financières	40	40
Sous-critère 3.1 : La politique tarifaire applicable aux différentes catégories d'usagers	20	50
Sous-critère 3.2 : La cohérence du compte prévisionnel d'exploitation sur la durée du contrat	8	20
Sous-critère 3.3 : Les hypothèses d'assiette	6	15
Sous-critère 3.4 : Le bordereau des prix unitaires	6	15
Sous-critère 3.4 : Le bordereau des prix unitaires, dont prix pour les enquêtes de conformité	2	5
Critère 4 : Niveau des engagements juridiques, à savoir : le degré d'acceptation et d'amélioration par le candidat, dans le sens des intérêts du territoire, du projet de contrat et de ses annexes	7,5	7,5

Source : règlement de consultation

Annexe n° 12. Tableau des opérations d'aménagement transférées à POLD

Commune	opération d'aménagement	modalité de gestion	concessionnaire (si ZAC)	date CLECT	date transfert	Convention de transfert	relations financières POLD-communes	modalité suivi	Observations
Courbevoie	Village Delage	PUP	-			11/04/2016	versement direct des participations à POLD qui les reverse à Courbevoie, délégation maîtrise d'ouvrage par POLD sur équipements publics et à POLD sur éclairage et voirie	commune	conventions tripartites de PUP, de délégation de maîtrise d'ouvrage à l'EPT (voirie, assainissement), à Courbevoie (groupe scolaire, crèche, gymnase, centre technique municipal)
	ZAC Jules Ferry	concession	société d'aménagement Jules Ferry	-	néant	néant	néant	commune	ZAC non transférée
	ZAC Charras Nord	concession	SNC d'aménagement Charras	-	-	-	-	-	ZAC non transférée
	ZAC des Renardières	concession		-	-	-	-	-	ZAC non transférée, clôture de la ZAC par décision du conseil municipal de Courbevoie du 11 juin 2018
	ZAC Danton-Fauvelles	concession	SEMCODAN-SCET	-	-	pas de transfert	aucune, boni conservé par Courbevoie	commune	"convention de gestion" 2018, suppression ZAC par POLD le 29/09/2020 et ville le 10/07/2020
	Ilôt Fauvelles	PUP		-	lié à PLU : 2016	29/09/2020	ensemble des participations financières versées à Courbevoie, rien pour POLD	commune	montant des équipements publics construits par la commune et payés par le PUP : 25,8M€ (dont une piscine (24M€ HT).
La Garenne Colombes	ZAC des Champs-Philippe	régie	-	03/09/2019	12/12/2019	oui	rachat des terrains (transfert universel de patrimoine) par l'EPT POLD à la commune par reprise de dette de la commune (10M€) et versement échelonné au gré des cessions à des promoteurs par l'EPT (8,192M€)	commune (convention de gestion puis convention de prestation de service, contestée au TA par préfecture)	budget annexe pour l'EPT, délibérations de l'EPT depuis 2018 pour l'attribution des lots aménagés, situation 2019 en "convention de gestion"
Levallois-Perret	ZAC Front de Seine	concession	SEMARELP	24/05/2018 et 19/09/2018	19/02/2019	oui, avec effet au 01/01/2018	aucune, boni reversé par concessionnaire à 97% à la commune	commune	commune et EPT ont les mêmes droits pour réceptionner les équipements publics construits
	ZAC Gustave Eiffel	concession	SEMARELP	24/05/2018 et 19/09/2018	19/02/2019	oui, avec effet au 01/01/2018	aucune, boni supprimé par transformation en réalisation d'un équipement public pour la commune	commune	commune et EPT ont les mêmes droits pour réceptionner les équipements publics construits
	ZAC Collange	concession	SEMARELP	24/05/2018 et 19/09/2018	19/02/2019	oui, avec effet au 01/01/2018	aucune, boni reversé à la commune, dans la limite des versements faits avant 2018, déficit à SEMARELP	commune	commune et EPT ont les mêmes droits pour réceptionner les équipements publics construits

Commune	opération d'aménagement	modalité de gestion	concessionnaire (si ZAC)	date CLECT	date transfert	Convention de transfert	relations financières POLD-communes	modalité suivi	Observations
Nanterre	ZAC des Papeteries	concession	SPLNA	24/05/2018 et 29/11/2018	01/01/2018	non	aucune (pas de participation du concédant à l'aménageur)	commune	concession signée par Nanterre le 29/11/2017, un mois avant le transfert de la compétence. Remise des ouvrages publics construits par l'aménageur (voiries, réseaux) au "concédant", soit à POLD
	ZAC des Provinces Françaises	concession	SEMNA		01/01/2018	non	aucune, en l'absence de convention	commune	la ville a versé environ 15M€ de participation, entre 2011 et 2016, avant transfert. L'EPT, en l'absence de convention, autorité concédante se voit remettre les ouvrages publics en propriété (voiries, jardin public,...) à terminaison. Excédent prévisionnel de 1,011M€, à ce stade, conservé par l'EPT.
	ZAC du Petit Nanterre	concession	SEMNA puis SPLNA		01/01/2018	nouvelle concession passée par l'EPT POLD	oui, dans nouveau traité de concession et convention de subventionnement EPT-Ville à l'aménageur sur les équipements publics de la nouvelle concession : reverserment des boni de l'EPT à la Ville, après partage 50%-50% avec l'aménageur	commune	pré-clôture par Nanterre et POLD d'une concession à la SEMNA, fin 2019; attribution directe d'une nouvelle concession sur un périmètre contigu, par l'EPT à SPLNA, remise des équipements publics "au concédant ou à la ville de Nanterre" (sans autre précision)
	ZAC des Guilleraies	concession	SPLNA		01/01/2018	non	aucune	commune	concession signée en 2016, pour 10 ans. Reprise d'une ancienne concession résiliée et réaffectée à SPLNA. Participation de Nanterre versée dans précédente concession et reprise (2,108M€), pour financer les voiries et réseaux (qui reviendront à l'EPT en l'état du traité initial et avenants)
	opération "Chemin de l'Île-République"	concession	SEMNA		01/01/2018	non	aucune (opération en voie d'achèvement)	commune	avenant n°3 signé par Nanterre le 21/12/2017 pour restituer 1M€ de participation d'équilibre de la SEMNA à la Ville (avant transfert). Les équipements publics sont remis à l'EPT concédants (voiries)
	ZAC Parc Sud	concession	SPLNA	-	01/01/2018	non	l'EPT se substitue, dès 2018, à la commune pour verser la participation financière au concessionnaire. En l'absence de convention commune-EPT, pas de précision sur prise en charge des participations, négociées chaque année dans le FCCT (en 2019 et 2020 : emprunt de l'EPT refacturé dans le FCCT de Nanterre)	commune	selon le contrat de concession, le concédant est propriétaire des équipements publics construits. En l'absence de précision, POLD sera propriétaire d'une médiathèque, d'une PMI, d'un marché couvert, d'un parking en ouvrage.
	ZAC "La Boule / Centre Sainte-Geneviève"	concession	SEMNA	24/05/2018 et 29/11/2018	01/01/2018	oui (CT du 25/06/2019)	Aucune	commune	avenant n°5 signé par la ville en octobre 2017 : reversement anticipé du "boni" de liquidation à la ville (4,8M€) avant transfert à l'EPT
	Opération "Neuilly-Diderot"	concession	SOREQA	24/05/2018 et 29/11/2018	01/01/2018	non	Avenant n°2 : participation du concédant doublée, sur périmètre réduit : 1,489M€ à verser par POLD entre 2020 et 2022	commune	concession accordée fin 2016; par avenant n°2, un volet de la concession (requalification Lenine-Poincaré) est transféré à la MGP (intérêt métropolitain au titre d'une RHI)

Commune	opération d'aménagement	modalité de gestion	concessionnaire (si ZAC)	date CLECT	date transfert	Convention de transfert	relations financières POLD-communes	modalité suivi	Observations
Puteaux	ZAC Charcot	régie	-	08/11/2019	01/01/2020	convention fixant les conditions financières et patrimoniales de transfert des ZAC, unique pour les deux ZAC : rétrocession du prix des terrains vendus avec versement du solde positif de l'opération par l'EPT à Puteaux à l'issue de chaque vente de lot par l'EPT; pour les équipements publics, simple mise à disposition des terrains, l'EPT aménage et rétrocède gratuitement à la ville	reversement intégral du résultat définitif des deux ZAC à la ville par l'EPT; dépenses supportées par l'EPT pour les équipements publics, financés par emprunt (l'EPT supporte le risque); remise gracieuse à la Ville des équipements publics construits par l'EPT	commune (convention de gestion puis convention de prestation de service, contestée au TA par préfecture)	aucune précision sur les recours en cas de malfaçon sur les équipements publics construits par l'EPT et remis à la Ville. Endettement de l'EPT sur 5 ans (2021-2026), avec emprunts "in fine" : pas de clause sur la prise en charge de la dette en cas de retard dans les cessions (remboursement du prêt in fine). Emprunt maximal de 50M€ (principale dette de l'EPT en 2021)
	ZAC Bergères	régie	-	08/11/2019	01/01/2020			commune (convention de gestion puis convention de prestation de service, contestée au TA par préfecture)	
	ZAC du Théâtre	concession	Vinci Immobilier	-	aucune	non	aucune	commune	ZAC supprimée par délibération de l'EPT du 12/12/2019, à la demande de la commune
	ZAC Pressensé	concession	Valparimmo	-	aucune	non	aucune	commune	ZAC supprimée par délibération de l'EPT du 12/12/2019, à la demande de la commune
Rueil-Malmaison	ZAC Clos des Terres Rouges	concession	SPL Rueil Aménagement	-	-	-	-	-	ZAC ne figurant plus dans les comptes de la SPL. ZAC clôturée
	ZAC Rueil 2000	concession	SPL Rueil Aménagement	02/10/2019	25/06/2019	oui	résultat au bénéfice ou charge de POLD, mais refacturé (perte) ou reversé (excédent) à la commune (estimé à 50k€)	commune	ZAC en voie d'achèvement
	ZAC Arsenal	concession	SPL Rueil Aménagement	02/10/2019	25/06/2019	oui	résultat au bénéfice ou à la charge du concessionnaire, pas de participation du concédant ou de la ville	commune	ZAC pour 15 ans, lancée en 2015, clause permettant à la ville de combler le déficit de l'opération ("remise à titre onéreux des équipements publics remis par le concessionnaire à la ville")
	ZAC "Brossolette/Estienne d'Orves"	concession	SPL Rueil Aménagement	02/10/2019	25/06/2019	oui (CT du 12/12/2019)	aucune après avenant (pour maintenir relation ville-aménageur)	commune	ZAC en voie d'achèvement (2022), "la ville va finalement assurer la maîtrise d'ouvrage directe des équipements publics résiduels, si bien que les travaux restant à réaliser budgétés serait convertie en participation versée à la ville, ce qui devrait "vérouiller" l'excédent prévisionnel"
	PUP Richelieu-Masséna	PUP		-	lié à PLU : 2016	-	reversement intégral à la commune des participations des promoteurs à l'EPT (création d'un parc public)	commune	transfert de la maîtrise d'ouvrage des équipements d'assainissement (compétence POLD) à la commune. Comme contribution comprenant rétrocession de terrain, pas de possibilité de céder directement à la commune (art. L332-11-3 code Urbanisme)
Suresnes	ZAC Rivière Seine	concession	SNC Rivière Seine (COGEDIM)	-	01/01/2018	non (transfert qualifié "de plein droit")	aucune	commune	délibération du conseil municipal du 13 décembre 2017 pour transfert, pas de délibération de POLD, avenant en juin 2017 pour ajout construction école à charge aménageur
	Ilôt Duclaux (renouvellement urbain)	concession	Citallios (ex-SEM 92)	-	01/01/2018	non (transfert qualifié "de plein droit" en novembre 2018)	aucune	commune	ZAC transférée "de plein droit", fin réalisée en 2019 (livraison ouvrages et logements)

Annexe n° 13. Financement du service de collecte et traitement des déchets ménagers

Exécution des dépenses et recettes d'ordures ménagères (en M€)	2016	2017	2018	2019*	2020*	Variation	
						2016-2020	en %
Charges à caractère général 011	36,21	31,41	31,41	32,45	33,33	- 2,88	- 7,96
Dépenses de personnel 012	0,72	2,09	1,97	2,25	1,95	+ 1,23	+ 171,70
Autres charges de gestion courantes	21,25	22,13	21,90	22,66	23,55	+ 2,30	+ 10,83
Dépenses de gestion (011+012+65)	58,18	55,63	55,29	57,36	58,83	+ 0,65	+ 1,12
Charges exceptionnelles	1,21	0,04	0,25	0,24	0,02	- 1,20	- 98,57
Total dépenses fonctionnement OM	59,39	55,67	55,54	57,61	58,85	- 0,55	- 0,92
Total de recettes OM	61,39	56,73	57,93	58,92	61,58	+ 0,19	+ 0,32
dont Teom (cpte 7331)	26,96	27,13	27,34	27,76	28,59	+ 1,64	+ 6,07
dont autres fiscalités reversées (cpte 7328 puis 73218)	29,29	25,01	25,66	26,32	29,09	- 0,20	- 0,68
dont redevance/abonnement déchets industriels et commerciaux (cpte 70)	3,47	3,19	3,06	2,81	2,68	- 0,79	- 22,73
dont participations autres organismes (cpte 7478)	1,35	1,32	1,52	1,60	1,19	- 0,16	- 12,07
dont autres produits d'activité (cpte 75)	0,19	- 0,02	0,08	0,02	0,02	- 0,17	- 89,04
dont autres produits exceptionnels sur opérations de gestion (cpte 7718 et 7788)	0,13	0,09	0,27	0,41	0,01	- 0,12	- 94,83
solde (recettes-dépenses)	2,00	1,06	2,39	1,32	2,74	+ 0,74	+ 37,11
Part du solde sur les recettes (en %)	3,25	1,87	4,12	2,23	4,44	+ 1,19	+ 36,68
Dépenses d'investissement	1,89	1,07	0,69	0,63	0,31	- 1,59	- 83,81
Disponible (après investissement)	**0,10**	**-0,01**	**1,70**	**0,69**	**2,43**	+ 2,33	+ 2284,14

Source : CRC d'après état annexe de la Teom, CA de POLD

Annexe n° 14. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport

N° Recom.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)
1	Achever, d'ici la fin de 2022, le transfert effectif des services des communes à POLD, au titre de la compétence « développement économique » relevant de POLD.	Régularité	GRH	oui	Très important	
2	Préciser dans les rapport d'orientation budgétaire tous les points énoncés par le décret du 24 juin 2016	Régularité	Situation financière	Non	Très important	
3	Rendre conformes l'actif et l'inventaire.	Régularité	Situation financière	oui	important	
4	Prendre en charge les équipements sportifs et culturels répondant aux critères d'intérêt territorial conformément à l'article L. 5219-5 du CGCT	Performance	Gouvernance et organisation interne	Oui	important	
5	Délibérer sur l'engagement de la procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal	Performance	Gouvernance et organisation interne	Non	Très important	
6	Au titre de l'exercice effectif de la compétence « aménagement » que lui reconnaît la loi, renforcer la position de POLD au sein du capital et de la gouvernance des SPL	Performance	Relation avec des tiers	Non	Très important	
7	Renforcer le contrôle interne permettant de connaître le temps de travail des effectifs propres de POLD et des agents communaux mis à disposition.	Performance	GRH	Non	important	
8	Réduire la trésorerie inutilement excédentaire du budget annexe assainissement.	Performance	Situation financière	oui	Très important	

(1) Nature : Régularité, Performance

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

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

(4) Majeur – Très important – Important.

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

Annexe n° 15. Glossaire des sigles

AC	Attributions de compensation
CA	Communauté d'agglomération
CA	Compte administratif
Caf	Capacité d'autofinancement
CAMV	Communauté d'agglomération du Mont-Valérien
CCAS	Centre communal d'action sociale
CFE	Contribution foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CRC	Chambre régionale des comptes
CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DCPS	Dotation de compensation part salaires
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DSP	Délégation de service public
ELAN	Loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
EPA-DESA	Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (devenu Defacto)
EPT POLD	Établissement public territorial Grand
ETP	Équivalents temps pleins
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la Région Île-de-France
Gemapi	Gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations
GER	Gros entretien et renouvellement
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MAD	Mise à disposition
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRé	Loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République
PLU	Plan local d'urbanisme
PMHH	Plan métropolitain pour l'habitat et l'hébergement
PUP	Projet urbain partenarial
RAR	Restes à réaliser
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SEM	Société d'économie mixte
SPL	Société publique locale
SPLAN	Société publique locale de la ville de Nanterre
Tascom	Taxe sur les surfaces commerciales
Teom	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
Zac	Zone d'aménagement concertée

REPONSE

DE MONSIEUR JACQUES KOSSOWSKI
ANCIEN PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL PARIS OUEST LA DÉFENSE (*)

(*) ***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.***

Paris Ouest
La Défense

Établissement public territorial
Métropole du Grand Paris
Immeuble Le Lumiris - 91, rue Jean Jaurès
CS 30050 - 92806 Puteaux CEDEX
Tél. 01 55 69 31 50
www.parisouestladefense.fr

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
23. MAI 2022
Courrier arrivée n° 40338

Monsieur Christian Martin
Président de la Chambre régionale
des comptes Ile-de-France
6 cours des Roches
Noisiel
BP 187
77315 Marne-la-Vallée cedex 2

Puteaux, le 20 mai 2022

RAR n°1A 181 236 0891 1

Monsieur le Président,

Par envoi dématérialisé en date du 21 avril 2022, la Chambre régionale des comptes a notifié ses observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'Etablissement Public Territorial (EPT) Paris Ouest La Défense (POLD). Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous confie ces observations écrites susceptibles de compléter certaines appréciations.

Comme vous l'avez souligné dans votre rapport, l'Etat a décidé la création d'une structure administrative non aboutie dans un contexte où la culture intercommunale était inexistante, ou au mieux réduite aux acquêts. Dans ce contexte politique et institutionnel inédit pour l'ensemble des villes du territoire, l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense s'est attaché à mettre en œuvre des choix à la fois pragmatiques et respectueux des textes.

Au préalable, rappelons les conditions précipitées dans lesquelles l'établissement s'est installé au 1er janvier 2016. Le territoire est né de la volonté étatique de concevoir un ensemble intercommunal constitué de communautés d'agglomération dont l'histoire était récente et de villes sans attaches intercommunales préalables : La Garenne-Colombes, Levallois-Perret et Neuilly-sur-Seine. Les villes de Nanterre, Rueil-Malmaison et Suresnes formaient la communauté d'agglomération du Mont-Valérien ; les communes de Garches, Saint-Cloud et Vaucresson s'étaient rassemblées au sein de la communauté d'agglomération Cœur de Seine, tandis que les villes de Courbevoie et Puteaux constituaient la communauté d'agglomération Seine-Défense.

Cette création a provoqué un bouleversement institutionnel dont la cohérence, les perspectives stratégiques et les modalités de fonctionnement ne correspondaient pas aux habitudes et aux attentes des acteurs du territoire. L'identité de Paris Ouest La Défense était à bâtir ensemble. Ce nouveau territoire était un défi lancé aux élus locaux, et ils ont su s'en saisir.

Dans le même temps, un débat concernant le modèle institutionnel s'est tenu au niveau présidentiel comme au niveau local, ponctué d'annonces mettant en cause l'avenir de la Métropole du Grand Paris. Ce climat d'incertitude a rendu plus complexe encore la mise en œuvre du territoire, justifiant une attitude prudente et mesurée de la part des maires de Paris Ouest La Défense.

Au-delà des transferts de compétences stipulés par la loi, les villes ont fait le choix de mettre à profit les avantages de l'intercommunalité pour les mettre au service des habitants, des usagers et des entreprises. Ce sont bien les villes qui forment le socle de l'intercommunalité. L'établissement public territorial n'agit pas comme une simple strate administrative supplémentaire, mais utilise les organisations municipales comme une force d'expertise et de proximité au sein d'une intercommunalité.

La gouvernance de l'établissement public territorial repose bien sur l'existence d'une charte de gouvernance et une conférence des maires qui se réunit très régulièrement une dizaine de fois par an. Il

est étonnant que ces deux outils introduits par la loi Engagement et Proximité pour organiser la collaboration entre les EPCI et les communes soient dénoncés comme instruments de dépendance de l'exécutif de POLD. Ce travail collaboratif se déroule d'ailleurs régulièrement entre les douze directeurs généraux des services de toutes les communes et du territoire. Précisons que si le directeur général des services de Suresnes ne perçoit pas d'indemnité de cumul d'activité, il participe bien à l'ensemble des réunions du comité de direction.

Paris Ouest La Défense promeut pour son fonctionnement le principe de subsidiarité conformément à la Constitution qui proclame que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». L'intercommunalité se constitue donc par intégration progressive des dispositifs communaux.

Les affirmations critiques du rapport mériteraient d'être nuancées en admettant que la construction intercommunale est en devenir, et doit continuer à se perfectionner, mais ne nécessite aucunement la remise en cause des nombreux travaux menés jusqu'à présent, ni la structure qui les a portés.

Dès 2017, l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense s'est fixé un cadre commun en adoptant son projet de territoire, premier EPT à formaliser une ambition et une méthode pour la nouvelle intercommunalité. Celui-ci d'ailleurs a été complété avec l'adoption à l'unanimité le 13 décembre dernier du « Projet de territoire 2021-2026 » qui s'exprime à travers trois axes stratégiques : la préservation durable du cadre de vie, l'accompagnement des entreprises et la force du collectif au service des villes.

De fait, en vertu de son organisation, de sa proximité et de l'expertise opérationnelle des communes, l'établissement public territorial exerce pleinement et efficacement ses compétences.

Conformément à la réglementation, au terme de plusieurs mois ou années de procédure, ont été adoptés le règlement local de publicité intercommunal, la « réglementation du droit de préemption urbain », « la réglementation du changement d'usage » ou « le schéma directeur cyclable ». Depuis plus d'une année, un travail préparatoire précis est conduit sur le PLUi. Le transfert des zones d'aménagement a été organisé de manière unifiée également.

L'établissement public territorial coordonne en complémentarité et développe des actions conséquentes au cœur de sa compétence économique. Le catalyseur de l'innovation et de l'entreprenariat, la plateforme de marketing digital et d'achat local, la bourse des locaux, l'immobilier d'entreprises, l'observatoire de la mobilité ou la création d'évènements « business » en sont quelques réalisations notables.

Le territoire a été le premier EPT à avoir adopté, le 25 juin 2019, son plan climat air énergie (PCAE). Ce plan traduit, en 23 actions, la volonté de limiter, à son échelle, les incidences de l'augmentation des températures et des pollutions qui menacent les écosystèmes et la santé des populations. A cet effet, une démarche de labellisation Cit'ergie est engagée. En juin 2018, l'agence locale de l'énergie et du climat (ALEC) est créée.

La compétence relative à la collecte et au traitement des ordures ménagères bénéficie d'un travail intercommunal de fond avec l'ensemble des techniciens. Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) est porté par l'établissement ainsi qu'un audit général sur les bio déchets ou également des actions de sensibilisation à la population.

En matière de grands services urbains, il faut également souligner l'adoption d'un règlement intercommunal de l'assainissement et l'élaboration du schéma directeur d'assainissement (SDA).

L'ensemble de ces réalisations est le résultat d'échanges techniques et de politiques volontaristes qui, dans un souci de bonne utilisation des deniers publics, vise à améliorer les services à la population en créant des synergies. Cette mobilisation participative des conseillers territoriaux et des services municipaux répond à la volonté d'assumer les compétences intercommunales avec efficacité dans la proximité.

Ceci justifie la singularité de la construction budgétaire du territoire qui a attiré l'attention des magistrats de la chambre. Ce dispositif correspond à l'esprit d'une gouvernance qui construit progressivement son « affectio societatis », tout en soulignant que les dispositifs découlant du pacte financier et fiscal sont à même de préserver l'équilibre budgétaire du territoire comme celui des villes membres.

En effet, les pactes financiers et fiscaux successifs assurent au territoire de conserver les ressources strictement nécessaires à son équilibre budgétaire. En cas de besoin de financement complémentaire, la part pacte financier et fiscal du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) est ajustée.

Aux observations de la chambre rassemblées dans huit recommandations de régularité et de performance, nous apportons quelques précisions.

Recommandation de régularité 1 : achever d'ici la fin 2022, le transfert effectif des services des communes à POLD, au titre de la compétence « développement économique » relevant de POLD.

Les villes de Courbevoie, Levallois-Perret, Garches, Saint-Cloud et Vaucresson ont mis à disposition leurs services auprès du territoire. Le transfert de la gestion de « Neuilly lab », espace d'accueil et d'accompagnement de jeunes entreprises se réalise cette année 2022 avec la mise à disposition du personnel concerné. Les évènements économiques de la ville de Suresnes sont également portés par l'EPT.

Recommandation de régularité 2 : préciser dans le rapport d'orientation budgétaire tous les points énoncés par le décret du 24 juin 2016.

En raison des incertitudes institutionnelles posées depuis 2017, suite aux annonces du Président de la République, les pactes financiers n'ont été adoptés que pour un seul exercice budgétaire. De fait, le territoire n'a pas pu s'appuyer sur une analyse financière prospective et c'est pour cette raison que ce volet du décret de 2016 n'a pu être inscrit dans les rapports d'orientations budgétaires.

Comment définir une stratégie financière pluriannuelle alors que les ressources propres du territoire ne sont pas assurées dans le cadre d'un schéma financier métropolitain sans cesse remis en question ?

Recommandation de régularité 3 : rendre conforme l'actif et l'inventaire

Les travaux sur l'intégration de l'actif des trois ex communautés d'agglomération et des trois ex communes isolées conduits en 2018 ont posé le constat d'une incohérence entre les comptes de gestion et les procès-verbaux de mise à disposition. Des échanges avec la trésorerie municipale de Nanterre se sont tenus mais ils n'ont pas permis d'aboutir à une régularisation de cette situation. A plusieurs reprises, le comptable public a été sollicité sur ce point sans qu'une solution n'ait pu être trouvée. Ce travail se poursuit avec la trésorerie.

Recommandation de performance 1 : prendre en charge les équipements sportifs et culturels répondant aux critères d'intérêt territorial conformément à l'article L. 5219-5 du CGCT

La délibération du 20 décembre 2017 a régulièrement défini l'intérêt territorial en matière de construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs. Depuis lors, il est engagé, à l'initiative du vice-président à la mutualisation des services à la population et des équipements, une approche pragmatique entre les 11 villes de mise en commun de programmation culturelle, d'enseignement musical ou d'acquisition des instruments de musique conformément aux alinéas 2 et 3 de la délibération consacrée à la mise en réseau et à la stratégie commune de développement.

Recommandation de performance 2 : délibérer sur l'engagement de la procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

Une démarche préalable est conduite ayant pour vocation de mener des diagnostics, dégager des points de convergence et définir en interne une démarche d'élaboration d'un futur PLUi. Les axes de travail s'effectuent selon :

- une étude rétrospective et prospective des dynamiques de construction de logements, bureaux et activités visant à envisager les scénarios de construction souhaitables à l'échelle du territoire,
- un travail collectif de réflexion permettant d'identifier les orientations urbaines communes à travers des ateliers de convergences des programmes d'aménagement et de développement durable (PADD) sur la base des PLU existants,
- actuellement, une étude de l'état initial de l'environnement (EIE) conjointement avec le schéma local de trame verte, bleue, brune et noire (TVBBN).

Recommandation de performance 3 : au titre de l'exercice effectif de la compétence « aménagement » que lui reconnait la loi, renforcer la position de POLD au sein du capital et de la gouvernance des SPL.

Sur la nécessité de transférer à l'EPT les deux tiers que la ville de Rueil-Malmaison détient dans la SPL, il est retenu une analyse juridique divergente considérant que les conditions de mise en œuvre de l'article 1521-1 du CGCT ne sont en l'espèce pas réunies. La cession des actions ne s'impose qu'en cas de transfert intégral de la compétence, ce qui n'est pas le cas. Le même argument est retenu pour la SPLNA de Nanterre. Une autre difficulté de fond s'ajoute au regard de la répartition de la compétence aménagement entre la Métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux et les communes. L'incertitude institutionnelle entourant encore la métropole du Grand Paris semble peu compatible avec des changements structurels dans la gouvernance des outils locaux.

Le rapport souligne par ailleurs des risques associés aux opérations d'aménagement. A cet effet, il est utile de rappeler que l'exercice de la compétence aménagement de l'EPT, pour les opérations existantes avant le 1er janvier 2018, s'est mis en place par la conclusion de protocoles de transfert qui organisent les conditions financières et patrimoniales de ce transfert.

Les opérations d'aménagement en régie sont réalisées dans le cadre de deux budgets annexes (ZAC des Champs Philippe à La Garenne Colombes, ZAC des Bergères et ZAC Charcot à Puteaux), propres à ces opérations. Ces opérations sont décrites dans la partie relative aux budgets annexes des opérations d'aménagement.

Les différentes actions nécessaires à l'aménagement sont pilotées par Paris Ouest le Défense. Il s'agit précisément des études d'urbanisme et d'environnement, de l'acquisition des fonciers, de la démolition et de la libération des fonciers, de la réalisation des équipements publics d'infrastructures (voiries et réseaux) et de la définition des lots de construction, ainsi que de la consultation des promoteurs et des cessions.

La conduite pratique des opérations s'effectue dans le cadre organisationnel des compétences du territoire, avec une coordination des services centraux et des personnels mis à disposition dans les villes.

Pour les ZAC en régie, cette mise à disposition ne permettrait pas d'identifier clairement les personnels œuvrant pour la compétence du territoire dans la conduite de l'opération d'aménagement. En effet, la réalisation de ZAC en régie fait intervenir de nombreuses compétences présentes dans des services différents des villes : voirie, espaces verts, espaces publics, ingénierie, surveillance de travaux, gestion foncière, commande publique, comptabilité notamment. Ces compétences sont concentrées chez les aménageurs concessionnaires d'opération et leurs co-contractants mais pas pour les opérations en régie, menées directement par les services.

Le transfert de l'ensemble des personnels municipaux intervenant (la plupart pour partie de leur temps de travail) sur les opérations en régie conduirait à une désorganisation complète de la réalisation des opérations en cours et à la constitution d'un service de l'aménagement territorial surdimensionné par rapport aux besoins intercommunaux d'aménagement en régie. En effet, cette modalité d'exercice est rare et elle n'est pas amenée à se reproduire. On notera que, pour la ZAC des Champs Philippe, l'exercice en régie relève d'une résiliation forcée de la concession initiale en cours d'opération et non d'une volonté municipale.

Par le moyen d'une convention de prestations de service, prise en application de l'article L 5219-5 VI du CGCT, le territoire s'appuie depuis le 1er janvier 2020, sur les compétences techniques des deux villes concernées pour la réalisation pratique de ces actions. Les dépenses et recettes effectuées par les villes dans le cadre de ces conventions de prestations sont remboursées intégralement par les crédits budgétaires prévus aux budgets annexes des opérations. Les missions de définition et de conduite de l'opération, notamment les actions foncières (acquisition–cessions) sont menées directement par l'établissement public territorial et non dans le cadre des conventions de gestion.

Plus particulièrement, s'agissant des risques financiers liés aux opérations d'aménagement soulignés par le rapport, il est utile de rappeler la délibération du conseil de territoire du 20 décembre 2017 qui pose pour principe le maintien d'un pilotage communal des opérations d'aménagement, qu'elles soient concédées ou en régie. Les protocoles de transfert prévoient un montage financier permettant d'assurer le maintien d'une responsabilité financière au niveau des villes qui conservent les excédents ou comblent les déficits des opérations d'aménagement. Ce principe s'applique pour les opérations en régie et pour les opérations concédées.

Recommandation de performance 4 : renforcer le contrôle interne permettant de connaître le temps de travail des effectifs propres de POLD et les agents communaux mis à disposition

Effectivement, les agents du territoire ne pointent pas, qu'ils soient dans les services centraux ou les villes. En revanche, il est envisagé la mise en place d'une contractualisation des horaires usuels sur la base d'un formulaire signé annuellement par chaque agent avec son supérieur hiérarchique et transmis à la direction des ressources humaines.

Quant au contrôle des mises à disposition, celles-ci sont basées sur un système déclaratif de la part des villes. Il sera mis en place dès 2022 une réunion régulière associant les services de l'établissement public territorial (finances et ressources humaines) et les services des villes sur le suivi et la mise à jour des conventions/avenants aux conventions de mises à disposition.

Recommandation de performance 5 : réduire la trésorerie inutilement excédentaire du budget annexe assainissement

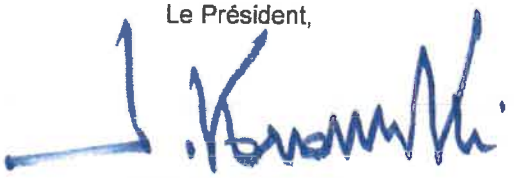
L'établissement public territorial travaille actuellement pour se doter d'un schéma directeur de l'assainissement et des eaux pluviales (SDAEP). Ce schéma dont l'adoption est prévue en novembre 2023, permettra de définir une programmation financière des actions préventives et curatives à réaliser sur les réseaux au cours des dix prochaines années.

Une réflexion sur l'harmonisation des tarifs de la redevance d'assainissement et de la taxe pluviale par secteurs sera également menée à cette occasion. Aussi, le territoire pourra-t-il réaffecter ses excédents budgétaires aux projets de rénovation des réseaux et de travaux d'assainissement.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à la connaissance de la Chambre régionale des comptes.

Je vous de prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,



Jacques Kossowski
Maire de Courbevoie

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

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

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