

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE**

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
PARIS-SACLAY
(91)**

Exercices 2016 et suivants

Observations définitives
délibérées le 31 mars 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	5
OBSERVATIONS	6
1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE	6
2 PRÉSENTATION DE L'ORGANISME.....	6
2.1 Le contexte politique et institutionnel.....	6
2.2 Un territoire particulièrement dynamique	7
3 LA FAIBLE INTÉGRATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ	8
3.1 Les compétences exercées par la communauté d'agglomération.....	8
3.1.1 Un déploiement progressif des compétences de la CPS.....	8
3.1.2 L'intérêt communautaire au profit d'une intercommunalité « à la carte »	10
3.1.3 L'exemple d'une compétence atomisée : la collecte et le traitement des ordures ménagères..	11
3.2 Le renforcement des dispositifs de mutualisation	12
3.2.1 Le schéma de mutualisation	12
3.2.2 Les mises à disposition et transferts d'agents.....	12
3.2.3 Les services communs.....	13
3.2.4 Les groupements de commandes.....	13
3.3 Les relations financières avec les communes membres	14
3.3.1 Le pacte financier et fiscal.....	14
3.3.2 Panorama des relations financières.....	15
3.3.3 Les attributions de compensation	17
3.3.4 Les dotations et les reversements de fiscalité versées aux communes membres.....	19
3.3.5 Les fonds de concours	20
3.3.6 Des reversements significatifs aux communes membres	21
4 INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	21
4.1 L'organisation de la fonction financière et comptable.....	21
4.2 La qualité de l'information budgétaire et financière.....	22
4.2.1 Les débats d'orientation budgétaire (DOB).....	22
4.2.2 Les taux de réalisation budgétaire	22
5 ANALYSE FINANCIÈRE	23
5.1 La stratégie financière	23
5.2 Les produits et charges de fonctionnement.....	23
5.2.1 L'évolution des produits de fonctionnement.....	23
5.2.2 L'évolution des charges de fonctionnement.....	26
5.3 La contractualisation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement	28
5.4 L'autofinancement	29
5.5 L'investissement	29
5.5.1 Le financement de l'investissement	29
5.5.2 Les dépenses d'investissement	29
5.6 L'endettement	31

6	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	31
6.1	L'uniformisation de la gestion des ressources humaines lors de la fusion des deux communautés d'agglomération	31
6.2	Les effectifs	32
6.2.1	Panorama des effectifs de la communauté d'agglomération	32
6.2.2	La situation du directeur général des services	33
6.3	La gestion des contractuels	33
6.3.1	L'effectif des agents contractuels	33
6.3.2	La rémunération des contractuels	34
6.3.3	Le recrutement des agents contractuels	35
6.4	Le régime indemnitaire	37
6.4.1	Le Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, de sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)	37
6.4.2	Le maintien aux agents transférés d'avantages collectivement acquis	37
6.5	Le temps de travail	38
6.5.1	La durée annuelle du travail	38
6.5.2	L'absentéisme des agents	39
7	GESTION DES ÉQUIPEMENTS CULTURELS.....	40
7.1	Les équipements culturels intercommunaux	40
7.1.1	Des moyens humains et financiers significatifs.....	40
7.1.2	Une politique gérée en réseau.....	40
7.1.3	Une politique transférée « à la carte »	41
7.2	La gestion des conservatoires intercommunaux.....	42
7.2.1	Les moyens dédiés aux conservatoires intercommunaux	42
7.2.2	La fréquentation des conservatoires intercommunaux	43
7.2.3	Les investissements	45
	ANNEXES.....	47

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté Paris-Saclay (CPS). Le contrôle proprement dit s'est déroulé de février à novembre 2019 et la phase de contradiction sur la base du rapport provisoire de novembre 2019 à mars 2020.

La CPS est une communauté d'agglomération de l'Essonne de 310 000 habitants. Elle a été créée le 1^{er} janvier 2016 par la fusion des anciennes communautés d'agglomération Europ'Essonne (CAEE) et du plateau de Saclay (CAPS) et l'adjonction des communes de Wissous et de Verrières-le-Buisson.

Une intercommunalité encore peu intégrée malgré le renforcement des mutualisations

Le déploiement des compétences de la CPS a été progressif depuis 2016. Elle a repris les compétences des deux anciennes communautés d'agglomération et exerce aussi de nouvelles compétences, comme la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, depuis le 1^{er} janvier 2019, et la collecte et le traitement des ordures ménagères qu'elle n'assure que sur une partie du territoire intercommunal. La CPS a délégué aux communes membres certaines de ces compétences nouvelles par la voie de conventions de gestion, limitant ainsi son périmètre d'intervention.

La définition de l'intérêt communautaire a été utilisée au profit de transferts de compétences « à la carte », d'importance variable selon les communes, au détriment de la cohérence des politiques menées sur le territoire. Ainsi, les compétences de la CPS en matière de voirie, d'aménagement du territoire ou de gestion des équipements culturels ne concernent qu'une partie de son territoire, principalement les communes précédemment membres de la CAPS, laissant demeurer *de facto* l'ancien découpage entre les deux anciennes communautés d'agglomération. Cependant, le transfert au 1^{er} janvier 2018 de la voirie de six communes antérieurement membres de la CAEE laisse présager un approfondissement de l'intégration intercommunale.

Depuis 2016, la CPS a veillé à renforcer les dispositifs de mutualisation des compétences par plusieurs moyens. Les services communs préexistants ont été renforcés et de nouveaux ont été créés en matière de fiscalité et de marchés publics.

Une répartition déséquilibrée des charges entre les communes et la Communauté Paris-Saclay au détriment de cette dernière

La communauté d'agglomération reverse 55 % de ses produits de fonctionnement aux communes membres. Ces reversements ont diminué d'environ 4 % en moyenne par an entre 2016 et 2018, du fait des nouveaux transferts de compétences.

Le montant des attributions de compensation n'est pas toujours le reflet des compétences transférées. Certaines compétences nouvelles de la CPS, non exercées auparavant par les communes membres, comme la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), n'ont pas eu d'impact sur les attributions de compensation. Par ailleurs, le pacte financier et fiscal de 2016 a autorisé les communes membres à substituer à une baisse d'attribution de compensation une participation équivalente à des fonds de concours pour les transferts de voirie, rendant moins transparent le montant des attributions de compensation. Ainsi, plus de 30 % des dépenses d'investissement de voirie ne sont pas répercutés sur les montants reversés aux communes membres.

En outre, le pacte financier et fiscal n'est guère incitatif à l'égard des communes rétives aux transferts de compétences qui bénéficient de versements de fiscalité. Leurs investissements de voirie sont pris en charge à hauteur de 20 % par la CAPS qui leur verse des fonds de concours pour réaliser des investissements sur les équipements non transférés.

Les attributions de compensation versées aux communes ne sont pas calculées en prenant en compte le coût net des compétences transférées à la CPS.

Enfin, les communes membres perçoivent diverses dotations dont le fondement juridique est incertain. En 2018 et en 2019, la CPS a reversé des recettes de fiscalité supplémentaires aux communes membres pour un montant de près de 2 M€.

Une situation financière stabilisée

La capacité d'autofinancement nette de la CPS a diminué sur la période, principalement en raison de la hausse des annuités en capital de la dette. Entre 2016 et 2018, les charges de fonctionnement ont augmenté plus rapidement que les produits de fonctionnement du fait de la hausse des charges de personnel liée à des transferts d'agents accompagnant les transferts de compétences. Parallèlement, les produits de fonctionnement de la CPS ont été dynamiques, surtout les produits de la fiscalité économique. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées comme en témoigne le respect de l'objectif de leur évolution fixé à 1,1 % dans le contrat conclu avec l'État.

Une gestion différenciée des équipements culturels engendrant une différence de traitement entre les usagers

Seulement 22 des 50 conservatoires et médiathèques sur le territoire intercommunal ont été transférés à la CPS. Il en résulte une grande disparité nuisant à la cohérence des politiques d'enseignement artistique et de lecture publique sur le territoire intercommunal. La faible fréquentation des conservatoires par les habitants des communes limitrophes de leur commune d'implantation, hormis pour le nouveau conservatoire à rayonnement départemental d'Orsay, conduit à s'interroger sur la définition de l'intérêt communautaire de certains équipements de faible dimension et à fort ancrage communal.

Les tarifs des cotisations annuelles dont s'acquittent les élèves des conservatoires varient fortement d'un établissement à l'autre. Le montant de la cotisation par usager en 2017 s'est ainsi élevé de 250 € environ à plus de 600 €. Ainsi, la part des cotisations dans les dépenses de fonctionnement des conservatoires oscille entre 11 et 28 % selon les établissements. Cette différence de traitement des usagers ne paraît pas équitable.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel du droit n° 1 : Substituer aux dotations et versements exceptionnels de fiscalité une dotation de solidarité communautaire respectant les exigences de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. 20

Rappel du droit n° 2 : Appliquer les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 régissant le recrutement des agents contractuels. 36

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Définir l'intérêt communautaire selon des critères objectifs tels que l'origine géographique des usagers et les enjeux financiers associés aux équipements transférés. 11

Recommandation n° 2 : Revoir le calcul des attributions de compensation versées aux communes de façon à ce qu'elles prennent en compte le coût net des charges afférentes aux compétences transférées à la CPS. 19

Recommandation n° 3 : Harmoniser les tarifs appliqués aux usagers des conservatoires intercommunaux. 45

*« 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 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté Paris-Saclay, pour les exercices 2016 et suivants.

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

La réponse du Président de la communauté Paris-Saclay au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé par la chambre le 28 mai 2020, a été reçue par la chambre le 26 juin 2020. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Communauté d'agglomération située dans le nord-ouest du département de l'Essonne, la communauté Paris-Saclay (CPS) a été créée le 1^{er} janvier 2016. Composée de 27 communes et couvrant une population de 310 000 habitants en 2016, elle est la deuxième communauté d'agglomération du département de l'Essonne et la 5^{ème} intercommunalité la plus peuplée d'Île-de-France.

2.1 Le contexte politique et institutionnel

La CPS résulte de la fusion des communautés d'agglomération du Plateau de Saclay (CAPS) composée de 11 communes et regroupant 121 000 habitants, de la communauté d'agglomération d'Europ'Essonne (CAEE) composée de 14 communes et regroupant 152 000 habitants, ainsi que des communes de Wissous et Verrières-le-Buisson.

Elle se caractérise par l'hétérogénéité des communes qui la composent. Elle comprend 8 communes de moins de 5 000 habitants et 6 communes de plus de 20 000 habitants qui concentrent près de 50 % de la population¹. La CPS n'a pas de ville-centre susceptible d'exercer un « effet d'entraînement ». La commune la plus peuplée, la ville de Massy ne représente que 15 % de la population totale de la communauté.

Par ailleurs, les deux communautés d'agglomération préexistantes se différenciaient par leur degré d'intégration. En effet, si la CAPS était fortement intégrée, la CAEE l'était peu et reversait la quasi-totalité de ses recettes de fonctionnement à ses communes membres.

Enfin, la CPS se caractérise par une population jeune et un niveau de vie moyen plus élevé que la moyenne régionale.

¹ Les communes de Chilly-Mazarin, Gif-sur-Yvette, Les Ulis, Longjumeau, Massy, Palaiseau.

2.2 Un territoire particulièrement dynamique

Le territoire de la CPS est doté d'une gare TGV à Massy et de plusieurs arrêts des lignes B et C du RER. Le maillage interurbain est assuré par un réseau de bus et de navettes gratuites, permettant de desservir les zones d'habitat. Cependant, le plateau de Saclay pâtit d'une insuffisante desserte en transports en commun et de problèmes de congestion routière².

Dans le cadre du Grand Paris Express, la ligne 18 permettra de désenclaver le plateau de Saclay et marquera 5 arrêts sur le territoire de la communauté d'agglomération au plus tôt en 2026. En outre, le tram 12 express entre les communes de Massy et Évry desservira, à compter de 2021, 8 gares de la communauté d'agglomération. Ces projets de transports en commun devraient favoriser l'installation de nouvelles activités économiques et la croissance de la population. Dans le cadre de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay, près de 17 500 logements familiaux et chambres étudiantes devraient être construits dans le périmètre de la CPS d'ici 2026.

Au cœur du projet de *cluster* « Paris-Saclay », le territoire de la CPS constitue un pôle économique et d'emplois majeur en Île-de-France. Il comprend 60 parcs d'activités et technologiques, concentre 180 000 emplois et accueille 25 500 entreprises, dont les sièges sociaux et les centres de formation de plusieurs entreprises nationales et internationales.

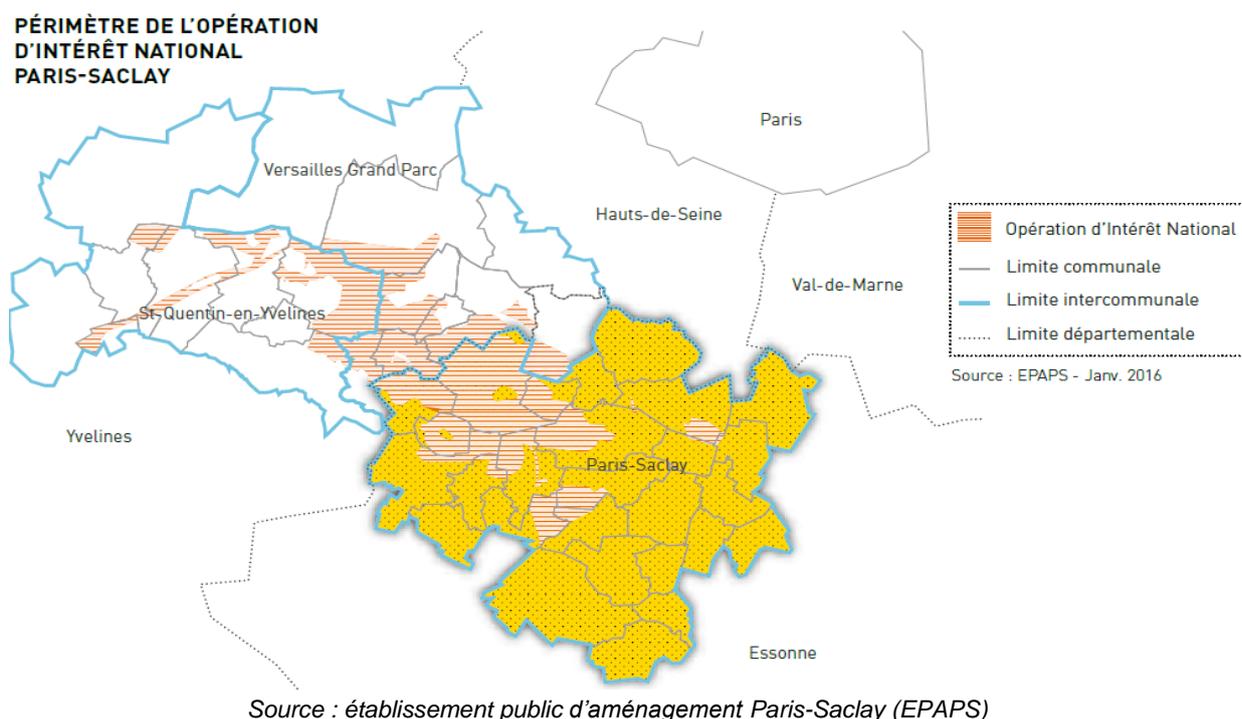
Encadré n° 1 : L'opération d'intérêt national Paris-Saclay

L'opération d'intérêt national (OIN) a été créée en mars 2009 pour mettre en œuvre le projet de *cluster* Paris-Saclay, s'appuyant sur les pôles urbains de Massy et Palaiseau, Saint-Quentin-en-Yvelines et Versailles. Le périmètre de l'OIN, de 7 700 hectares environ, couvre ainsi les 2 départements de l'Essonne et des Yvelines et 27 communes appartenant à 3 communautés d'agglomération. Elle s'étend sur 6 communes du périmètre de la communauté d'agglomération Paris-Saclay.

L'objectif de l'OIN est de bâtir, sur ce territoire, un pôle technologique et scientifique s'articulant autour de 19 organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur réunis au sein de l'université Paris-Saclay. Par ailleurs, l'OIN a vocation à favoriser l'aménagement urbain du site et son développement économique. Sur le périmètre de l'OIN, l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS), placé sous la tutelle de l'État, exerce les missions d'aménagement, d'impulsion et de coordination du développement du pôle scientifique et technologique sur le plateau de Saclay.

² Cour des comptes, rapport public annuel 2017, « Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d'une grande ambition ».

Carte n° 1 : Périmètre de l'OIN Paris-Saclay



3 LA FAIBLE INTÉGRATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

3.1 Les compétences exercées par la communauté d'agglomération

3.1.1 Un déploiement progressif des compétences de la CPS

Outre les compétences obligatoires dévolues par la loi, la CPS a fait le choix d'exercer quatre compétences optionnelles et des compétences supplémentaires. Depuis sa création en 2016, le périmètre de ses compétences a évolué. Depuis le 1^{er} janvier 2018, elle exerce la compétence de gestion de milieux aquatiques et de protection des inondations (GEMAPI), d'aménagement, de construction et de gestion des voies de circulations douces ainsi que de définition d'une politique d'emploi et de lecture publique. À compter du 1^{er} janvier 2020, la compétence assainissement lui a été transférée.

Plusieurs de ces compétences n'étaient auparavant pas exercées par les communautés d'agglomération fusionnées en 2016, comme la collecte et le traitement des ordures ménagères et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Pour déployer progressivement ces compétences, la CPS les a déléguées aux communes par voie de conventions de gestion. Si ces dernières ont été conclues pour une durée d'un an, nombreuses sont celles qui ont été reconduites chaque année depuis 2017. En outre, le périmètre des compétences transférées a été étendu. À ce titre, les conservatoires de Wissous et Verrières-le-Buisson, ainsi que la voirie de 17 nouvelles communes a été transférée depuis 2016.

La fusion des deux anciennes intercommunalités a entraîné la reprise par le nouvel établissement de la totalité des marchés publics en cours. En vue d'homogénéiser les prestations et services sur l'ensemble de son territoire, la CPS n'a pas reconduit certains marchés publics qui arrivaient à échéance entre 2016 et 2019. Ainsi, elle n'a pas reconduit les quatre marchés de collecte des déchets ménagers des communes de Verrières-le-Buisson, Massy et Chilly-Mazarin, et d'exploitation de la déchetterie de Verrières-le-Buisson. Elle a passé un marché global pour toutes les communes pour lesquelles elle assume cette compétence.

Tableau n° 1 : Compétences exercées par la communauté d'agglomération Paris-Saclay au 1^{er} janvier 2019

Catégorie	Compétence	Sous-thème
Compétences obligatoires	Développement économique	Actions de développement économique
		Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire, aéroportuaire
		Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire
		Promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme
	Aménagement de l'espace communautaire	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur
		PLU, document d'urbanisme
		Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire
	Équilibre social de l'habitat	Organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports
		Programme local de l'habitat
		Politique du logement d'intérêt communautaire
		Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire
		Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat
	Politique de la ville	Action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées
Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire		
Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville		
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	-	
Accueil des gens du voyage	Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs	
Collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés	-	
Compétences optionnelles	Voirie et parcs de stationnement	Création ou aménagement et entretien des voiries d'intérêt communautaire
		Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire
	Eau	-
	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	-
Action sociale d'intérêt communautaire	-	
Compétences supplémentaires	Maîtrise foncière en vue de l'exercice des compétences de la commune administrative (CA)	Constitution de réserves foncières en lien avec l'exercice des compétences
		Délégation du droit de préemption
	Actions et opérations d'aménagement en vue de l'exercice des compétences de la CA	Actions et opérations d'aménagement telles que définies par le code de l'urbanisme
		Mise en place des outils de financement nécessaires à la mise en œuvre des actions et opérations d'aménagement
	Aménagement numérique et TIC	Etablissement, promotion et gestion des infrastructures, équipements, réseaux et systèmes et collecte de données des services publics
		Distribution publique d'électricité
	Énergie	Contribution à la transition énergétique
		Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
		Lecture publique
	Animation et promotion dans les domaines culturels, sportifs et scientifiques	Enseignement et éducation artistique
		Organisation d'événements sportifs, culturels ou de loisirs
		Soutien aux manifestations culturelles et sportives d'ampleur intercommunale
	Protection de l'environnement, mise en valeur des paysages et agricultures	Protection, sensibilisation et éducation à l'environnement
		Préservation de la biodiversité et soutien au développement d'initiatives innovantes pour la biodiversité
		Luttes contre les nuisances environnementales
Préservation ou restauration des qualités paysagères		
Circulations douces et parcs de stationnement vélo	Actions en faveur de l'agriculture sur le territoire communautaire	
	Réalisation d'un schéma directeur	
	Animation et promotion	
Emploi	Aménagement et construction des circulations douces et parcs de vélo	
	Gestion et entretien des circulations douces	
Prévention spécialisée	Définition d'une politique de l'emploi et de l'insertion	
	Partenariat avec le conseil départemental de l'Essonne pour la mise en place d'actions et dispositifs de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des délibérations et statuts de la CPS

3.1.2 L'intérêt communautaire au profit d'une intercommunalité « à la carte »

Pour les compétences dont le transfert était soumis à la définition d'un intérêt communautaire, le conseil a adopté en 2017 une série de délibérations établissant la liste des équipements et des compétences d'intérêt communautaire. Ces équipements sont d'une grande hétérogénéité, notamment en raison de leur fréquentation et de leur poids financier respectifs, faisant obstacle à la mise en œuvre d'une politique d'ensemble cohérente sur le territoire. En outre, la quasi-totalité des équipements transférés à la communauté d'agglomération sont situés sur le territoire de l'ancienne CAPS, hormis des zones d'aménagement économique (ZAE), des parkings et un espace de co-working situés sur la commune de Massy. Au regard de l'étendue du territoire de la CPS, la liste des équipements transférés reste assez limitée. Par exemple, sur 50 conservatoires et médiathèques implantés sur le territoire intercommunal, seulement 22 ont été transférés à la CPS.

Tableau n° 2 : Liste des équipements communautaires en 2019

Compétences	Équipements
Équipements culturels	15 médiathèques et 7 conservatoires
Équipements sportifs	1 centre aquatique intercommunal sur la commune de Palaiseau 1 studio de danse sur la commune de Palaiseau
Développement économique	1 maison de la justice et du droit aux Ulis 4 maisons de l'emploi 1 espace de co-working à Massy 4 pépinières d'entreprise
Accueil des gens du voyage	8 structures d'accueil des gens du voyage
Développement économique	33 zones d'activité économique
Aménagement de l'espace communautaire	4 zones d'aménagement concerté
Voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire	Toutes les voies appartenant au domaine public communal et ses dépendances de 17 communes
Voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire	3 parkings en surface et 2 parkings en structure

Source : chambre régionale des comptes, d'après les délibérations définissant l'intérêt communautaire

Les équipements n'ont pas été transférés selon des critères objectifs comme, par exemple, leurs effectifs, leur fréquentation ou les enjeux financiers associés. Or, une circulaire du ministre de l'intérieur du 15 juillet 2001 recommandait le recours à des « *critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale, qu'il s'agisse d'opérations, zones et équipements existants ou futurs* ». Les opérations d'aménagement en cours sur le territoire qui revêtent des intérêts intercommunaux évidents, comme celle de la zone de la nouvelle gare du quartier Opéra de Massy qui sera desservie par la ligne 18 du Grand Paris Express, n'ont pas été définies d'intérêt communautaire. À l'inverse, le conservatoire de Saclay, qui accueillait seulement 170 élèves en 2018, a été déclaré d'intérêt communautaire.

À titre d'exemple, comme le montre le recueil des définitions de l'intérêt communautaire édité en octobre 2018 par l'Assemblée des communautés de France (AdCF), de nombreuses communautés d'agglomérations ont fait le choix d'une définition objective de l'intérêt communautaire. Ainsi, une communauté d'agglomération d'Auvergne-Rhône-Alpes a défini d'intérêt communautaire des zones d'aménagement concerté (ZAC) « *dépassant manifestement l'intérêt communal et répondant aux objectifs prioritaires du développement de l'agglomération, nécessitées de manière prépondérante par l'exercice d'une ou plusieurs compétences communautaires et concernant le territoire de plusieurs communes* ». Une autre communauté d'agglomération a défini d'intérêt communautaire les ZAC dont la surface est supérieure à un équivalent de 3 000 m² de surface de plancher.

En définitive, les transferts de compétences au sein de la CPS paraissent davantage déterminés par l'ancienne frontière géographique entre la CAEE et la CAPS. À ce titre, sur les 17 communes de la CPS ayant transféré la compétence voirie en 2019, 11 appartiennent à l'ancienne CAPS, qui exerçait cette compétence avant la fusion. Seulement 6 communes de l'ancienne CAEE, qui représentaient moins de 35 % de sa population, ont transféré cette compétence. Les communes les plus peuplées de l'ancienne communauté d'agglomération, à l'instar de Massy et Chilly-Mazarin, ne l'ont pas transférée. Par ailleurs, aucune commune de l'ancienne CAEE n'a transféré de ZAC ou d'équipement culturel à la communauté d'agglomération.

Tableau n° 3 : Nombre de communes ayant transférés les compétences soumises à la définition d'un intérêt communautaire en 2019

	ZAE	ZAC	Voiries	Équipements culturels et sportifs
Nombre de communes de l'ex-CAEE	13	0	6	2
Nombre de communes de l'ex-CAPS	4	5	11	9
Verrières-le-Buisson et Wissous	2	1	0	1
Nombre de communes de la CPS	19	6	17	12
En % des 27 communes membres	70	22	63	44
En % des communes de la CAEE	93	0	43	14
En % des communes de la CAPS	36	45	100	82
En % de la population totale	79	30	58	40
En % de la population de la CAPS	56	68	100	79
En % de la population de la CAEE	93	0	34	6

Source : chambre régionale des comptes, après exploitation des délibérations portant transfert de compétences et de la population Dotation globale d fonctionnement (DGF)

Recommandation n° 1 : Définir l'intérêt communautaire selon des critères objectifs tels que l'origine géographique des usagers et les enjeux financiers associés aux équipements transférés.

3.1.3 L'exemple d'une compétence atomisée : la collecte et le traitement des ordures ménagères

Avant le 1^{er} janvier 2016, la compétence de traitement et de collecte des ordures ménagères était exercée à titre optionnel par la CAPS mais pas par la CAEE. À cette fin, la CAPS avait adhéré au SIOM (syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères) de la Vallée de Chevreuse. La CAEE n'exerçant pas cette compétence, ses communes avaient adhéré à quatre syndicats différents et, le cas échéant, conclu des marchés publics avec des prestataires privés lorsque les syndicats n'exerçaient qu'un volet de cette compétence³.

La CPS s'est vue confier de plein droit la compétence de collecte et de traitement des ordures ménagères sur son territoire à compter du 1^{er} janvier 2016. Conséquence de ce transfert, les syndicats qui exerçaient auparavant la compétence pour le compte des communes de la nouvelle communauté d'agglomération, ont été dissous. Le SIOM a toutefois été recréé par arrêté préfectoral car son périmètre s'étend à deux communes des Yvelines (Saint-Rémy-lès-Chevreuse et Chevreuse) n'appartenant pas à la CPS. Le nouveau SIOM a, en outre, intégré quatre nouvelles communes de l'ancienne CAEE.

Quatre modes de gestion et de financement de la collecte des ordures ménagères et trois syndicats de traitement de ces ordures coexistent sur le territoire de la CPS. La gestion de la collecte des ordures ménagères est assurée comme il suit :

- pour les 19 communes appartenant au SIOM, la CPS lui reverse la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) collectée ;
- pour Verrières et Wissous, la CPS exerce elle-même la compétence ;

³ Le SIRM (syndicat intercommunal de la région de Monthléry) exerçait la compétence pour les communes de Ballainvilliers, la ville-du-Bois, Linas et Monthléry.

- s'agissant des anciennes communes de la CAEE qui avaient conservé la compétence, sauf Nozay, la CPS s'est substituée à elles dans les contrats avec les prestataires. Par le biais de conventions de gestion, les communes continuent de prélever la TEOM sur leur territoire et remboursent à la CPS les charges liées à la gestion de la collecte de leurs ordures ménagères ;
- concernant Nozay, qui a mis en place une redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la CPS lui a délégué la compétence par une convention de gestion.

En outre, 3 syndicats prennent en charge le traitement des ordures ménagères ainsi collectées : le Syndicat intercommunal pour la collecte des ordures ménagères (Siom) pour les 19 communes adhérentes, le syndicat mixte de Massy-Antony-Hauts de Bièvre pour le chauffage urbain et le traitement des résidus ménagers (Simacur) pour 4 communes et le Syndicat intercommunal d'études de la destruction des ordures ménagères (Siredom) pour 4 communes.

Si l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit en principe qu'une compétence intercommunale ne peut être transférée qu'à un syndicat « dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire », le code prévoit un régime dérogatoire pour la compétence de collecte et de traitement des déchets ménagers. Dès lors, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dispose de la faculté de transférer la compétence de collecte et de traitement des ordures ménagères à plusieurs syndicats situés sur des parties distinctes de son territoire. Cependant, cet éclatement de la gestion de la collecte et du traitement des déchets ménagers ne paraît pas efficient. En outre, rien ne justifie que la TEOM soit toujours prélevée par des communes de l'ancienne CAEE alors que la CPS est désormais chargée d'exercer la compétence.

En 2021, conformément aux dispositions de l'article L. 2333-76 du CGCT, la CPS devra adopter un régime unifié de TEOM ou de redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), les deux régimes ne pouvant coexister pendant une période supérieure à cinq ans suivant la fusion des EPCI. La CPS a affirmé projeter la généralisation de la TEOM qui serait appliquée de façon différenciée par zone.

3.2 Le renforcement des dispositifs de mutualisation

3.2.1 Le schéma de mutualisation

La CPS a adopté par délibération du 20 décembre 2017 un schéma de mutualisation qui précise que la coopération intercommunale peut donner lieu à plusieurs dispositifs, plus ou moins intégrés, tels que la mise à disposition de services et de moyens ou la création de services communs. Le schéma définit les perspectives de mutualisation concernant les systèmes d'information, les archives, les services de gestion de la paie et des carrières et l'ingénierie technique. Il évoque également la mise en place d'un groupement de commandes permanent dans le cadre d'une convention cadre.

3.2.2 Les mises à disposition et transferts d'agents

En 2019, le nombre d'agents mis à disposition de l'EPCI par les communes membres a atteint 97 Équivalent temps plein (ETP). Tous ces agents sont mis à disposition pour exercer la compétence voirie.

Tableau n° 4 : Agents mis à disposition et transférés

	2015	2016	2017	2018	2019
Agents mis à disposition (ETP)	78,3	80,0	80,0	110,0	96,6
Agents transférés (effectifs physiques)	-	1	3	23	21

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données produites par la CPS

Depuis 2016, le nombre d'agents mis à disposition a augmenté de 16,6 ETP en raison du transfert de la compétence voirie de 6 communes de l'ancienne CAEE. Le 1^{er} janvier 2019, la commune des Ulis a transféré à la communauté d'agglomération 16 agents auparavant mis à disposition.

De 2016 à 2019, 48 agents ont été transférés des communes à l'EPCI. Si seulement 4 agents ont été transférés à la fin de l'année 2017, les exercices 2018 et 2019 ont marqué une accélération de ce mouvement avec respectivement 23 et 21 agents transférés pour exercer la compétence voirie. Comme pour les mises à disposition d'agents, ces récents mouvements sont liés au transfert de la compétence voirie par 6 nouvelles communes à compter du 1^{er} janvier 2018.

3.2.3 Les services communs

L'article L. 5211-4-2 du CGCT octroie aux EPCI à fiscalité propre la possibilité de créer des services communs pour organiser la collaboration entre communes membres. Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention. Une fiche d'impact précisant « *notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, et les droits acquis pour les agents* » doit être annexée à une convention, soumise avec ses annexes à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Depuis 2016, cinq services communs ont été créés. Le service commun hygiène et sécurité au travail, créé par la CAPS en 2011, a en outre été étendu aux communes de Saclay et Balainvilliers. Ces services sont dotés, au 1^{er} juin 2019, de 1 à 7 agents. 22 agents y sont au total affectés. Ils associent jusqu'à 19 communes membres dans le cas du service commun chargé de la fiscalité.

Tableau n° 5 : Services communs en 2019

Service commun	Communes concernées	Date de prise d'effet du service commun	Nombre d'agents du service commun au 1 ^{er} juin 2019 (en effectifs physiques)
Hygiène et sécurité au travail	5 communes	2011	1
Instruction des autorisations d'urbanisme	10 communes	2017	4
Système d'informations	15 communes	2018	7
Ingénierie technique	4 communes	2018	7
Fiscalité	19 communes	2018	1
Lancement et suivi des procédures de marchés publics	13 communes	2019	2

Source : chambre régionale des comptes, d'après les réponses produites par la CPS

La CPS a indiqué envisager la création de deux nouveaux services communs chargés du secteur juridique et de la formation. En définitive, elle a conduit une politique volontariste en matière de services communs. Le schéma de mutualisation paraît avoir été globalement suivi d'effets même si les mutualisations évoquées dans les domaines de la paie et de la gestion de la carrière et des archives restent à mettre en œuvre.

3.2.4 Les groupements de commandes

La CPS a mis en place deux groupements de commandes pour la fourniture de papier pour les photocopieurs et imprimantes et pour le nettoyage des locaux. D'autres groupements de commandes devraient par ailleurs être lancés pour les vêtements de travail, les fournitures de bureau, les prestations de géomètres et le carburant.

En décembre 2018, le conseil communautaire a autorisé le président à signer les conventions cadres constitutives de groupements de commandes avec les communes membres. En application de cette convention, un marché relatif à la fourniture de sel de déneigement a été conclu en 2019.

3.3 Les relations financières avec les communes membres

3.3.1 Le pacte financier et fiscal

Pour établir les principes des relations financières entre la CPS et ses communes membres, un pacte financier et fiscal a été approuvé par le conseil communautaire le 16 novembre 2016. Il a été révisé en 2017 afin d'intégrer les effets de la contractualisation avec l'État et de fixer un objectif de maîtrise des dépenses de la communauté d'agglomération.

3.3.1.1 Les grands principes du pacte fiscal et financier

Dès 2016, le pacte a reposé sur plusieurs principes : la poursuite du financement des opérations d'investissement engagées avant la fusion, le maintien du produit fiscal perçu avant la fusion, la mise en place d'une « *solidarité entre la communauté d'agglomération et les communes* » pour le financement des investissements par le versement de fonds de concours, l'équité dans la politique de redistribution financière aux communes et la maîtrise de l'encours de la dette afin de limiter la capacité de désendettement à 10 années.

Le pacte résume ces principes en trois orientations : la maîtrise des dépenses et des recettes de fonctionnement, la mise en œuvre d'un plan d'investissement et la solidarité et l'accompagnement mutuel entre l'EPCI et ses communes membres.

Parallèlement, la CPS souhaitait rationaliser ses dépenses en évaluant ses politiques publiques et en mettant en place un contrôle de gestion par compétences. Trois équipements culturels ont en outre été rétrocédés aux communes. Par ailleurs, elle entend assumer sur ses fonds propres la charge de la politique en faveur du tourisme et de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, sans compensation par une diminution des attributions de compensation.

Sur le volet des recettes, le pacte acte la convergence des taux de fiscalité directe vers les taux moyens pondérés lissés sur 12 années, l'harmonisation des bases minimales de la cotisation foncière des entreprises en appliquant les bases moyennes pondérées, l'harmonisation des politiques tarifaires des équipements culturels et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

3.3.1.2 Les dispositifs de « solidarité financière »

La communauté Paris-Saclay n'a pas choisi de verser une dotation de solidarité communautaire (DSC) ainsi que l'y autorise le code général des impôts. Selon le pacte fiscal et financier, l'organisation d'une « *solidarité financière* » dans la communauté d'agglomération se décompose en trois volets : le versement de dotations aux communes membres, la prise en charge par la CPS de la contribution des communes au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et l'octroi de garanties d'emprunt à des bailleurs sociaux communaux.

Trois dotations ont été instaurées au profit des communes. La première d'un montant de 0,5 M€ en 2018 est attribuée aux communes disposant sur leur territoire de quartiers politique de la ville (Massy, Longjumeau, Palaiseau et Les Ulis). La deuxième dotation rétribue la croissance du produit de la fiscalité économique sur le territoire communal et atteint 1,4 M€ en 2018. Enfin, la dotation pour la production de logements s'établit à 0,2 M€.

3.3.1.3 Le volet investissement du pacte

En matière d'investissements, outre les opérations lancées avant 2016, plusieurs enveloppes sont prévues, notamment par le biais de fonds de concours. Les investissements communautaires sont financés à 80 % par la communauté d'agglomération et à 20 % par les communes. Les communes font également l'objet d'un accompagnement spécifique au titre de la politique de la ville. Un dispositif de soutien des investissements communaux permet à la CPS d'attribuer des fonds de concours dans la limite de 50 % de la dépense et d'un montant plafond calculé sur la base d'un forfait et d'une répartition du solde au prorata du nombre d'habitant. Quant au financement des investissements de voirie, la communauté d'agglomération prend en charge 20 % des dépenses des communes qui n'ont pas transféré cette compétence. Les communes qui transfèrent la compétence à la CPS peuvent faire le choix de participer via un fonds de concours à hauteur de 50 % de la dépense afin de limiter l'impact du transfert sur le montant de leur attribution de compensation.

Le pacte prévoit au total un montant d'investissements de près de 330 M€ sur la période 2017-2022 dont plus la moitié est consacrée à la mise en œuvre de projets engagés avant la création de la CPS. Environ 25 % de cette enveloppe, soit 80 M€, doivent être consacrés à des investissements en matière de voirie.

Tableau n° 6 : Investissements selon le pacte financier et fiscal

Enveloppe	Montants 2017-2022 (en M€)	Part dans le total (en %)
Coups partis	174,0	52,8
Investissements de voirie	80,0	24,3
Investissements communautaires	44,0	13,3
Fonds de soutien aux communes	22,6	6,9
Enveloppe politique de la ville	5,0	1,5
Enveloppe non affectée	4,0	1,2
Total	329,6	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après le pacte fiscal et financier

Les communes doivent, en outre, participer aux investissements communautaires sur leur territoire à travers des fonds de concours.

3.3.2 Panorama des relations financières

Les flux financiers entre la CPS et les communes membres recouvrent diverses participations tant en fonctionnement qu'en investissement.

Tableau n° 7 : Flux financiers entre la CPS et les communes membres (en M€)

	2016	2017	2018	Variation 2017/2018 (en %)
De la CPS vers les communes membres				
Attributions de compensation	127,7	128,8	121,0	- 6
<i>dont dotation politique de la ville</i>	0,5	0,5	0,5	0
Dotation production de logements	-	-	0,2	-
Dotation fiscalité économique	-	0,5	1,4	216
Reversement exceptionnel de fiscalité	-	-	0,8	-
Subvention culture, ville et sport	0,1	0,1	0,0	- 92
Fonds de concours	3,9	4,3	5,4	18
<i>dont soutien aux investissements communaux</i>	-	1,7	2,6	54
<i>dont soutien aux investissements de voirie</i>	-	-	1,9	-
Total	131,7	133,8	128,6	- 4
Des communes membres vers la CPS				
Attributions de compensation	2,0	2,5	2,6	1
Remboursement de mises à disposition d'agents	0,2	0,1	0,2	81
Participations diverses des communes	0,0	0,5	0,4	- 12
Remboursement de frais des communes	0,3	0,3	0,1	- 63
Fonds de concours	3,1	6,1	1,3	- 79
Total	5,5	9,5	4,6	- 52

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par l'organisme

En 2016 et 2018, la CPS a reversé aux communes membres 55 % de ses produits de fonctionnement. Ces reversements ont constitué 53 % de ses charges de fonctionnement. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'intercommunalité s'élève à 19 % en 2018, soit un niveau inférieur à la moyenne régionale des communautés d'agglomération, qui a atteint 29 % la même année. En outre, la communauté Paris-Saclay a le 3^{ème} CIF le plus faible d'Île-de-France en 2018 après les communautés d'agglomération Versailles Grand Parc (16 %) et Saint-Germain Boucles de Seine (14 %).

Si les reversements aux communes membres occupe une part très élevée des charges de fonctionnement, ils ont diminué de 5 % en 2018, laissant augurer un renforcement de l'intégration intercommunale.

Tableau n° 8 : Part des versements au profit des communes (en M€)

	2016	2017	2018	Variation 2017/2018 (en %)
Versements au profit des communes membres	127,8	129,4	123,4	- 5
Charges totales de fonctionnement	226,2	232,2	226,2	- 3
Part des dépenses au profit des communes dans le total des dépenses de fonctionnement (en %)	57	56	55	- 2
Produits totaux de fonctionnement	237,0	239,4	236,7	- 1
Part des versements aux communes dans les produits de fonctionnement (en %)	54	54	52	- 4

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

En fonctionnement, la quasi-totalité des reversements aux communes proviennent de l'attribution de compensation qui a atteint 118 M€ en 2018. Les diverses dotations versées aux communes conformément au pacte fiscal et financier ne représentent que 1 % des reversements en 2018. En outre, la CPS a pris à sa charge 12 M€ au titre de la contribution au FPIC des communes membres.

3.3.3 Les attributions de compensation

3.3.3.1 Montant et évolutions des attributions de compensations versées

L'attribution de compensation nette est égale à la différence entre les attributions de compensation versées et celles perçues par la CPS. La CPS perçoit en effet un versement des communes au titre de l'attribution de compensation lorsque le coût des charges transférées à l'EPCI est supérieur au produit de la fiscalité économique transférée. L'attribution de compensation est alors dite « négative ». Quatre communes étaient dans ce cas en 2018 pour un montant total de 2,6 M€.

En 2018, le montant des attributions de compensation net a atteint 118,4 M€, en baisse de 6 % en raison du transfert de la compétence voirie par six communes de l'ancienne CAEE.

Tableau n° 9 : Attributions de compensation (en M€)

	2016	2017	2018	(en %)	
				Variation annuelle moyenne	Variation 2017/2018
Attribution de compensation en dépenses	127,7	128,8	121,0	- 3	- 6
Attribution de compensation en recettes ; « Attribution de compensation (AC) négatives »	2,0	2,5	2,6	15	1
AC nettes	125,7	126,3	118,4	- 3	- 6

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises

En 2017, l'attribution de compensation moyenne par habitant était égale à 476 €, un niveau très supérieur à la moyenne nationale variant de 108 € dans les communes de moins de 3 500 habitants à 337 € dans celles de 50 000 à 100 000 habitants⁴.

En 2018, cinq communes ont perçu près de 70 % de l'attribution de compensation totale. Près de 80 % de cette dernière a bénéficié aux communes de l'ex-CAEE qui représentent environ la moitié de la population de l'EPCI et ont transféré le moins de compétences. En effet, l'attribution de compensation a atteint 551 € par habitant dans ces communes contre 161 € dans celles de l'ancienne CAPS.

Tableau n° 10 : Attribution de compensation selon le territoire de l'EPCI (en M€)

Ancien EPCI	Population	2016	2017	2018	AC par habitant en 2018 (en €)	Part dans l'AC totale en 2018 (en %)
Communes de l'ex-CAEE	164 268	99,7	97,7	90,5	551	76
Commune de l'ex-CAPS	129 317	20,5	19,9	20,8	161	18
Verrières-le-Buisson et Wissous	23 947	5,6	8,7	7,1	298	6
Total	317 532	125,9	126,3	118,4	373	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises

L'attribution de compensation n'a pas suivi la même évolution dans toutes les communes de la CPS. Si la plupart l'ont vue diminuer à mesure des transferts de compétences, l'attribution de compensation de huit communes a augmenté en 2018, notamment Orsay et Palaiseau en raison d'une réévaluation du montant du coût des investissements de voirie transférés à la CPS. L'attribution de compensation de la commune de Palaiseau a augmenté de 155 000 € en 2018 en raison de la rétrocession à la commune d'un théâtre auparavant transféré à l'intercommunalité.

⁴ Données DGCL, guide de l'attribution de compensation mis à jour en mars 2019, page 13 sur 70.

3.3.3.2 Le montant de l'attribution de compensation en partie déconnecté du coût des compétences transférées

Le montant de l'attribution de compensation versée aux communes membres de la CPS n'est pas le seul reflet des transferts de compétences intervenus avant et depuis 2016. Il résulte aussi de situations antérieures déconnectées des transferts de compétences. Ainsi, l'attribution de compensation versée par l'ancienne CAEE avait été fixée en 2006 et correspondait à la somme du produit de la fiscalité économique transférée et de la compensation de la part salaires de la taxe professionnelle, supprimée depuis. En outre, avant la fusion avec la CAPS, la CAEE avait majoré de 2,5 % l'attribution de compensation versée à l'ensemble de ses communes membres afin d'en sanctuariser le montant.

Par ailleurs, la CPS a souhaité pérenniser la participation versée par l'ex-CAEE au syndicat intercommunal de la région de Montlhéry (SIRM), qui gère notamment d'un centre aquatique, en raison de sa situation déficitaire. Cette participation est passée en 2016 par l'augmentation de l'attribution de compensation versées aux communes membres du syndicat pour un montant total de 660 000 €. La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) du 1^{er} juin 2017 a prévu une régularisation de la situation vis-à-vis du SIRM à compter de 2018. Toutefois, une nouvelle augmentation des attributions de compensation des communes concernées, d'un montant total de 90 000 €, a été actée en 2018. Un soutien financier complémentaire, d'un montant total de 170 000 € environ, a été accordé la même année. Il devait se poursuivre en 2019 et 2020 pour un montant annuel compris entre 100 000 € et 170 000 €.

Outre le fait que ces augmentations de l'attribution de compensation n'étaient pas liées à des transferts de compétences, la prise en charge du déficit du SIRM paraît irrégulière. En effet, la CPS n'est compétente qu'à l'égard des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire⁵. Tel n'est pas le cas de l'équipement géré par le SIRM.

Par ailleurs, le pacte financier et fiscal a donné la possibilité aux communes de choisir de remplacer une part de la baisse de l'attribution de compensation résultant du transfert de la compétence voirie par une participation à des fonds de concours. Ce faisant, l'impact financier du transfert a été pour une part déplacé de leurs recettes de fonctionnement à leurs dépenses d'investissement.

Cette pratique s'est poursuivie en 2018 lors du transfert de la compétence voirie par six autres communes. Or, l'article 81 de la loi du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 octroie aux EPCI la faculté d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement. Cet article exige des délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes concernées, en tenant compte du rapport de la CLECT. Dès lors, la mise en œuvre irrégulière de fonds de concours pour compenser les baisses d'attribution de compensation a pour conséquence de contourner les attributions dévolues au conseil communautaire et aux conseils municipaux. La chambre recommande donc à la CPS de favoriser le recours aux attributions de compensation en investissement dans le cadre prévu par l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

⁵ Cette règle a d'ailleurs été rappelée en 2013 à l'occasion d'une réponse du ministère de l'intérieur à une question écrite. Il a affirmé, au sujet de la prise en charge du déficit d'un établissement public par un EPCI à fiscalité propre, que seules peuvent être assumées par le budget communautaire les dépenses liées à l'exercice par l'organisme de ses compétences (question écrite n° 04030 publiée dans le JO du Sénat du 17 mars 2013, page 114 et réponse du ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 21 mars 2013, page 959).

Les communes ayant transféré leur compétence en matière de voirie à la CPS bénéficient d'un droit de tirage sur une enveloppe annuelle d'investissement dont le montant est établi par les CLECT. En contrepartie, l'attribution de compensation est diminuée de 32,15 % du montant mobilisé de cette enveloppe et une participation à un fonds de concours de 31,45 % est mise en place. Au total, deux tiers environ de ces montants sont répercutés sur les communes concernées. Par conséquent, plus du tiers (36,4 %) du coût net des investissements de voirie n'est pas répercuté sur ces dernières. Si les recettes du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) permettent de prendre en charge une partie de ces dépenses, une part du coût de ces investissements est assumée sur les fonds propre de la CPS sans être compensée par une diminution des reversements de fiscalité effectué au profit des communes concernées.

De plus, la dotation politique de la ville d'un montant annuel de 0,5 M€ est versée chaque année à quatre communes par une augmentation de leur attribution de compensation sans lien établi avec des transferts de compétences.

Le pacte financier et fiscal prévoit, par ailleurs, que les dépenses relatives à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et à de nouvelles compétences, telles que la collecte des ordures ménagères, la GEMAPI et le tourisme, sont prises en charge en totalité par l'agglomération sans répercussion sur les attributions de compensation des communes. Cela est également le cas pour la compétence assainissement depuis le 1^{er} janvier 2020. D'autres dépenses n'ont pas été déduites des attributions de compensation versées aux communes, comme les charges liées au recrutement de personnels coordinateurs de certaines compétences transférées, à l'instar d'un ingénieur voirie recruté en 2018 par la communauté d'agglomération.

En définitive, le mode de calcul des attributions de compensation est peu transparent et ne reflète pas fidèlement l'impact des compétences transférées par les communes. Il en résulte une répartition inéquitable des charges pour l'agglomération qui verse une partie de ses recettes aux communes membres alors qu'elle prend en charge une part croissante de leurs compétences. La chambre invite la CPS à intégrer la totalité du coût net des charges transférées à la communauté dans l'attribution de compensation.

Recommandation n° 2 : Revoir le calcul des attributions de compensation versées aux communes de façon à ce qu'elles prennent en compte le coût net des charges afférentes aux compétences transférées à la CPS.

3.3.4 Les dotations et les reversements de fiscalité versées aux communes membres

La CPS verse aux communes trois dotations visant, d'une part, à rétribuer la production de logements et le dynamisme des ressources fiscales, et d'autre part, à compenser la présence de quartiers politiques de la ville (QPV) sur le territoire de certaines communes. En 2018, ces dotations atteignaient un niveau total peu élevé de 2,1 M€.

Tableau n° 11 : Dotations versées aux communes (en M€)

	2016	2017	2018
Dotation production de logements	-	-	0,2
Dotation fiscalité économique	-	0,5	1,4
Dotation politique de la ville	0,5	0,5	0,5
Total dotations	0,5	1,0	2,1

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données fournies

Les modalités d'attribution de ces dotations ont conduit au versement de près de 90 % de leur montant à seulement 4 communes sur 27 dont 38 % à la commune de Massy.

Or, ces dotations sont dépourvues de fondement juridique. Le code général des impôts accorde spécifiquement aux EPCI à fiscalité propre la faculté d'instaurer une dotation de solidarité communautaire (DSC) répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant. *A contrario*, aucune autre dotation n'est autorisée par ce code ou tout autre texte législatif.

Au surplus, face au dynamisme de ses recettes fiscales, en 2018 et en 2019, la CPS a décidé de procéder à des reversements de fiscalité à ses communes membres. En 2018, ils ont atteint près de 0,8 M€ sur la base d'un montant de 2,5 € par habitant. Ces reversements, effectués en dehors de tout transfert de compétences, semblent également dépourvu de base légale. Ils soulignent en outre la faible intégration des compétences intercommunales.

Rappel du droit n° 1 : Substituer aux dotations et versements exceptionnels de fiscalité une dotation de solidarité communautaire respectant les exigences de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

3.3.5 Les fonds de concours

Dans le cadre de la mise en place de la programmation pluriannuelle des investissements appliquant le pacte financier et fiscal, la CPS a opté pour le maintien des fonds de concours communaux antérieurs à la fusion. Le pacte fiscal et financier de 2017 prévoit par ailleurs la mise en œuvre de plusieurs nouvelles catégories de fonds de concours. De 2016 à 2022, 70 % des fonds de concours concernent le soutien à l'investissement communal et aux investissements de voirie.

Tableau n° 12 : Fonds de concours versés aux communes (en M€)

	2016	2017	2018	Prévisions 2019-2022	Total	En % du total
Fonds de concours (FDC) investissement communal	-	1,6	2,7	16,5	20,8	33
FDC soutien à l'investissement de voirie (SIV)	-	-	1,9	21,2	23,1	37
FDC coups partis	0,1	-	0,1	0,6	0,8	1
FDC politique de la villes	-	-	-	4,6	4,6	7
Offre de concours coups partis	-	-	-	5,8	5,8	9
FDC petites communes	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0
FDC financement d'équipements communautaires	3,7	2,7	0,6	0,6	7,6	12
Total	3,9	4,3	5,4	49,4	63,1	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données produites par la CPS

Si la CPS verse plusieurs fonds de concours, les communes y sont également contributrices. Ainsi, certaines communes ayant transféré la compétence voirie à la communauté d'agglomération contribuent à des fonds de concours en contrepartie du maintien de leur attribution de compensation. Ce dispositif, source de complexité, devrait être remplacé par le versement d'attributions de compensation en investissement.

Les fonds de concours dédiés aux investissements communaux, qui devraient atteindre plus de 20 M€ environ sur la période 2017-2022, n'ont servi qu'au financement de projets d'équipements communaux de proximité. Ils ont notamment financé des équipements sportifs et culturels qui n'ont pas été définis d'intérêt communautaire, à l'instar du centre sportif André Malraux de Verrières-le-Buisson qui devrait bénéficier de 1 M€ sur la période, de l'espace sportif Camus à Massy (1,3 M€) ou du conservatoire de Chilly-Mazarin (0,12 M€). Plus traditionnellement, de nombreux fonds de concours participent à la rénovation et la construction d'équipements scolaires et de restauration collective.

Les fonds de concours en matière de voirie, d'un montant de 22,6 M€, bénéficient exclusivement aux communes qui n'ont pas transféré la compétence. En outre, le pacte fiscal et financier prévoit la prise en charge par la CPS de 80 % des annuités des emprunts contractés pour les investissements de voirie.

Tableau n° 13 : Fonds de concours « soutien aux investissements de voirie » 2017-2022 (en €)

Ville	Réalisé 2018	BP ⁶ 2019	2020	2021	2022	2023	Total 2017-2023
Champlan	106 760	379 082	361 428	343 723	326 044	238 057	1 517 038
Chilly-Mazarin	246 624	714 617	681 289	647 962	614 634	448 767	2 905 126
Épinay-sur-Orge	180 708	455 010	433 790	412 569	391 349	285 738	1 873 426
Marcoussis	82 312	378 524	360 870	343 217	325 564	237 706	1 490 487
Massy	1 103 277	2 188 514	2 086 449	1 984 383	1 882 317	1 374 348	9 244 939
Montlhéry	-	337 768	322 016	306 263	290 511	212 112	1 256 558
Saulx-les-Chartreux	84 000	103 284	98 474	93 651	88 834	64 861	468 244
Verrières-le-Buisson	-	740 857	706 305	671 754	637 203	465 245	2 756 119
Villejust	44 490	55 271	52 693	50 116	47 538	34 709	250 109
Wissous	25 395	230 017	219 290	208 563	197 835	144 447	881 100
Total	1 873 566	5 582 944	5 322 604	5 062 201	4 801 829	3 505 990	22 643 146

Source : chambre régionale des comptes, d'après la programmation pluriannuelle des investissements

Ainsi, par le biais des fonds concours « soutien aux investissements communaux » et « soutien aux investissements de voirie », la CPS a octroyé aux communes qui ont choisi de ne pas lui transférer leurs équipements des montants cumulés de plus de 22 M€ entre 2017 et 2023. Ces dispositifs avantageux, bénéficiant aux communes ayant fait le choix de ne pas transférer leurs équipements à l'intercommunalité, interrogent sur les incitations adressées aux communes rétives aux transferts de compétences.

3.3.6 Des reversements significatifs aux communes membres

Au total, la CPS a versé en 2018, en plus des attributions de compensation, près de 12 M€ aux communes membres sous la forme de dotations diverses, de fonds de concours et d'une prise en charge d'une fraction non négligeable du FPIC communal.

4 INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

L'organisation budgétaire et comptable de la CPS est décentralisée. Des gestionnaires de crédits, affectés dans les différents services, réalisent la saisie des demandes budgétaires ainsi que des engagements. Ces référents sont également chargés, à la réception des factures, de vérifier la concordance de leur montant avec celui de l'engagement, de les saisir et de les valider sur le logiciel financier. Lors des différentes étapes de la chaîne comptable, des visas des responsables sont requis.

Le service financier pilote la préparation budgétaire, prépare les lettres de cadrage et les conférences budgétaires, et conseille les gestionnaires. Il procède également aux virements de crédits sur demande et en lien avec les services demandeurs.

La CPS n'a pas formalisé ses procédures dans un guide. Dans sa réponse, elle a indiqué qu'un guide budgétaire et comptable était en cours d'élaboration.

⁶ BP : Budget primitif.

4.2 La qualité de l'information budgétaire et financière

4.2.1 Les débats d'orientation budgétaire (DOB)

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) de 2017, d'une dizaine de pages, était relativement succinct. S'il comprenait des éléments relatifs au contexte financier de la préparation budgétaire aux niveaux international et national, à l'exécution budgétaire de l'exercice précédent ainsi qu'à la structure et la gestion de la dette, les informations relatives aux effectifs et aux rémunérations des agents étaient résumées en une page.

Les ROB de 2018 et 2019, élaborés par un prestataire extérieur, sont plus riches et comprennent une quarantaine de pages. Ces rapports détaillent notamment l'environnement national et international, les réalisations précédentes, la composition et le profil d'amortissement de la dette et une analyse financière prospective 2018-2022. La partie relative aux effectifs et aux éléments de rémunération demeure cependant incomplète.

La CPS pourrait enrichir l'information comprise dans ses ROB notamment en matière de masse salariale, d'évolution des effectifs, de rémunération et des heures supplémentaires ce dont la CPS convient dans sa réponse.

4.2.2 Les taux de réalisation budgétaire

Le taux de réalisation de la section de fonctionnement s'élève, en moyenne de 2016 à 2018, à près de 100 % en dépenses comme en recettes. Cette situation témoigne d'une prévision précise de la part de la communauté d'agglomération. Pour la section d'investissement, le taux de réalisation est compris entre 41 % et 60 % pour les dépenses d'investissement et entre 39 % et 52 % pour les recettes d'investissement. En recettes, les restes à réaliser en section d'investissement concernent majoritairement les subventions et les emprunts.

Tableau n° 14 : Taux de réalisation de la section d'investissement (en M€)

	Crédits ouverts	Mandats / titres émis	Restes à réaliser au 31/12	Crédits annulés	Taux de réalisation (en %)
Dépenses					
2016	71,2	43,0	4,2	24,0	60,4
2017	75,1	37,7	8,5	28,9	50,1
2018	83,4	38,5	14,6	30,3	46,2
Recettes					
2016	58,9	24,7	8,0	26,2	41,9
2017	86,4	44,7	14,8	26,9	51,8
2018	77,2	30,1	14,9	32,2	39,0

Source : comptes administratifs

Les taux de réalisation des recettes d'emprunt sont compris entre 27 % en 2016 et 56 % en 2018. En 2018, seulement 23 M€ de recettes d'emprunt ont été réalisées, contre 41 M€ de crédits ouverts. Aucune inscription en restes à réaliser n'a été effectuée sur cet exercice. Chaque année, environ un tiers des crédits inscrits sont annulés. En définitive, les recettes d'emprunt inscrites constituent, pour la CPS, une variable d'ajustement pour équilibrer la section d'investissement.

Tableau n° 15 : Taux de réalisation des emprunts

En M€	Crédits ouverts	Titres émis	Restes à réaliser au 31/12	Crédits annulés	Titres émis en % des crédits ouverts
2016	18,9	5,0	3,5	10,4	26,5
2017	29,9	13,5	8,0	8,4	45,2
2018	40,8	23,0	-	17,8	56,3

Source : comptes administratifs

5 ANALYSE FINANCIÈRE

5.1 La stratégie financière

Lors de la création de l'EPCI en 2016, le président a articulé son action autour de la poursuite des politiques d'investissement des deux anciennes intercommunalités et de l'intégration de nouvelles compétences. Ces orientations devaient s'inscrire dans un contexte de maîtrise des charges et de respect du souhait des communes quant à leur degré d'intégration dans la nouvelle intercommunalité.

L'élaboration du pacte financier et fiscal parallèlement à la préparation du budget primitif de l'exercice 2017 a permis de définir les principes régissant la stratégie financière de la communauté d'agglomération. Il s'agissait de mettre en œuvre le projet de territoire, d'établir une prospective sur 5 ans afin de formaliser la programmation pluriannuelle des investissements, de garantir l'équilibre budgétaire et financier, de préciser les règles fixant les flux financiers avec les communes membres et de maîtriser les charges de fonctionnement et la capacité de désendettement de l'EPCI sur les 10 prochaines années.

Selon les lettres de cadrage budgétaire, ces objectifs devaient trouver leur traduction, notamment en section de fonctionnement, dans la réalisation d'économies de charges de gestion courante.

Le budget primitif de 2018, au-delà des objectifs précités, a été préparé en vue de respecter l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement de 1,1 % inscrit dans le contrat signé avec l'État. Afin de se ménager des marges de manœuvre sans pour autant modifier la pression fiscale, la CPS a fait le choix d'agir sur ses recettes de fonctionnement par le lissage sur 12 ans des taux de la fiscalité économique vers le taux moyen pondéré, la révision des tarifs des équipements publics, notamment des conservatoires, et la recherche de participations maximales pour l'ensemble des projets de dépenses d'équipement. La lettre de cadrage qui accompagnait la préparation du budget primitif de 2019 pérennisait ces mesures et insistait sur « *la contrainte à une grande rigueur pour les dépenses de fonctionnement* ».

Certaines orientations du pacte financier et fiscal n'ont pour l'heure pas été mises en œuvre. Sur le volet de la rationalisation des dépenses de fonctionnement, la mise en place d'une démarche d'évaluation des politiques publiques ne semble pas aboutie. Seul un bilan des politiques communautaires a été établi en 2018 et adressé à la population. Il apparaît toutefois laconique et ne relève pas d'une démarche d'évaluation des politiques publiques à proprement parler ni ne retrace les coûts et les perspectives des politiques mises en œuvre. Il se limite à lister les initiatives adoptées depuis 2016 au regard des axes du projet de territoire. La CPS a initié un contrôle de gestion qui se fonde, selon elle, sur des tableaux de bord mensuels et un suivi des dépenses par secteur.

5.2 Les produits et charges de fonctionnement

5.2.1 L'évolution des produits de fonctionnement

De 2016 à 2018, les produits de fonctionnement de la CPS ont augmenté de 1 % en 2017 et diminué de 1,1 % en 2018 principalement en raison de la baisse de 1,4 M€ de la dotation globale de fonctionnement (DGF). En 2018, ils étaient constitués à 70 % de recettes fiscales et à 20 % de la DGF.

Tableau n° 16 : Produits réels de fonctionnement (en M€)

	2016	2017	2018	(en %)		
				Variation 2017/2018	Variation annuelle moyenne	En % du total
Impôts locaux et contributions directes	135,8	139,5	140,7	1	2	59
Autres impôts (dont TEOM)	25,0	24,8	23,8	- 4	- 2	10
Dotations, subventions, participations	62,8	60,5	58,0	- 4	- 4	24
Produits des services, du domaine et ventes directes	10,3	8,9	9,5	6	- 4	4
<i>dont redevances et droits des services culturels</i>	1,3	1,1	1,4	23	2	1
<i>dont mises à disposition de personnel</i>	0,5	0,6	0,3	- 41	- 14	0
<i>dont remboursement de frais</i>	8,3	6,9	7,5	9	- 5	3
Autres produits de gestion	0,2	0,5	0,6	23	60	0
Produits exceptionnels	0,5	2,2	1,1	- 49	52	0
Produits réels de fonctionnement	237,0	239,4	236,7	- 1	0	100
<i>Reversements de fiscalité aux communes et autres</i>	147,3	148,7	141,7	- 5	- 2	-
Produits de fonctionnement après reversements	89,7	90,7	95,0	5	3	-

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Cette évolution ne saurait masquer les dynamiques différentes d'évolution des postes de recettes. Les produits des impôts locaux ont augmenté à un rythme annuel moyen de 2 % par an entre 2016 et 2018. En revanche, ceux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ont diminué de 2 % par an.

Compte tenu de la baisse des reversements de fiscalité aux communes et au SIOM, les produits de fonctionnement de la CPS après reversements ont augmenté de 3 % en moyenne annuelle et de 5 % en 2018 malgré la diminution des produits de fonctionnement totaux.

5.2.1.1 La fiscalité

5.2.1.1.1 Les produits de fiscalité

De 2016 à 2018, les produits de la fiscalité ont progressé de 2 % en moyenne. En 2018, 4,5 M€ supplémentaires ont été recouverts par rapport à l'année précédente, en raison de la croissance des recettes de contribution foncière des entreprises (CFE) et de taxe d'habitation.

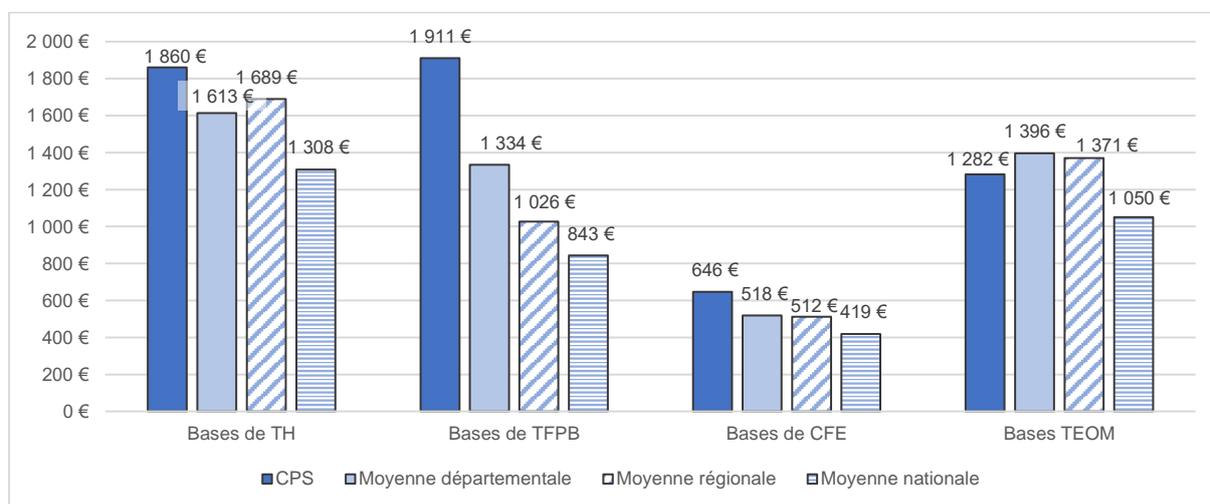
Tableau n° 17 : Produits des impôts (en M€)

	2016	2017	2018	(en %)	
				Variation annuelle moyenne	En % du total des impositions en 2018
Taxe d'habitation (TH)	46,0	46,7	49,6	4	29
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	2,4	2,5	4,1	30	2
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	0,1	0,1	0,1	13	0
Taxe additionnelle à la TFPB	0,5	0,5	0,5	- 3	0
Contribution foncière des entreprises (CFE)	44,6	45,1	48,8	5	29
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	33,6	35,2	34,7	2	21
Taxe sur les surfaces commerciales	3,7	4,6	3,9	3	2
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER)	2,1	2,3	2,4	6	1
Impôts locaux (dont rôles supplémentaires)	2,6	2,6	0,9	- 41	1
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	24,9	24,6	23,6	- 2	14
Total recettes fiscales	160,4	164,0	168,5	2	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

La hausse des recettes d'impôts sur les ménages a résulté de la hausse annuelle de 2 % des bases d'imposition. De même, les bases de la CFE ont augmenté de 4 % en moyenne annuelle. Ainsi, en 2018, les bases de la CPS étaient significativement supérieures à la moyenne départementale des groupements à fiscalité propre, soit de 15 % et 25 % respectivement pour la TH et la CFE.

Graphique n° 1 : Bases d'imposition comparées en 2018 (en € / habitant)



Source : chambre régionale des comptes, d'après les fiches Analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF)

En revanche, les taux de fiscalité n'ont pas évolué sur la période à l'exception du taux moyen de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui a diminué en 2017 et 2018. Les taux de fiscalité intercommunaux sont inférieurs à la moyenne des groupements à fiscalité propre du département appartenant à la même strate démographique.

Tableau n° 18 : Taux de fiscalité locale (en %)

	2016		2017		2018	
	CPS	Strate	CPS	Strate	CPS	Strate
TH	8,22	8,47	8,22	8,47	8,22	8,67
TFPB	0,42	0,64	0,42	0,64	0,42	0,81
TFPNB	3,13	3,15	3,13	3,17	3,13	3,46
Taxe additionnelle à la TFPNB	33,24	33,66	33,24	33,66	33,24	33,65
CFE	23,47	25,23	23,47	25,43	23,47	25,62
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	6,43	7,89	6,27	7,77	5,83	7,59

Source : chambre régionale des comptes, d'après les fiches AEFF

Ainsi, l'évolution dynamique de ses bases a permis à la CPS de ne pas procéder à une augmentation de ses taux et de respecter les objectifs fixés dans le pacte financier et fiscal.

5.2.1.1.2 Les reversements de fiscalité

En raison du périmètre des compétences transférées à la communauté d'agglomération, en moyenne près de 90 % des recettes fiscales sont reversées aux communes membres et au SIOM. Cette part a diminué toutefois à mesure du déploiement des compétences de la CPS. Ainsi, le montant des recettes fiscales nettes des reversements est passé de 13,5 M€ en 2016 à 22,9 M€ en 2018, soit une hausse de 70 % en deux exercices.

En 2018, la CPS a reversé 60 % de ses produits de fonctionnement aux communes membres et au SIOM. Ses charges propres de fonctionnement se sont élevées à seulement 36 % de ses produits réels de fonctionnement.

Tableau n° 19 : Part des reversements fiscaux dans les produits de fonctionnement (en M€)

	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (en %)
Produits réels de fonctionnement	237,0	239,4	236,7	0
Recettes fiscales	160,8	164,3	164,6	1
Reversements de fiscalité aux communes et autres	147,3	148,7	141,7	- 2
Reversements de fiscalité aux communes	125,7	126,7	120,8	- 2
<i>dont attribution de compensation nette</i>	<i>125,7</i>	<i>126,3</i>	<i>118,4</i>	<i>- 3</i>
Reversement de TEOM au SIOM	21,6	22,0	20,9	- 2
Recettes fiscales nettes des reversements	13,5	15,6	22,9	30
Produits réels de fonctionnement après reversements	89,7	90,7	95,0	3
Charges réelles de fonctionnement	78,9	83,5	84,5	4
Reversements en % des produits de fonctionnement	62	62	60	- 2
Reversements en % des recettes fiscales	92	90	86	- 3
Charges réelles de fonctionnement en % des produits réels de fonctionnement	33	35	36	4

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

Les reversements de fiscalité de la CPS se font à hauteur de 85 % au profit des communes sous forme d'attribution de compensation et de 15 % au bénéfice du SIOM par reversement du produit de la TEOM.

5.2.1.2 La dotation globale de fonctionnement

Le montant de la DGF a baissé de 3 % en moyenne annuelle, de 56 M€ en 2016 à 53 M€ en 2018. Sa part dans les produits de fonctionnement est passée de 24 % à 22 %.

Tableau n° 20 : Dotation globale de fonctionnement (en M€)

	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	56,0	54,1	52,7	- 3
<i>dont dotation d'intercommunalité</i>	<i>4,1</i>	<i>3,6</i>	<i>3,3</i>	<i>- 3</i>
<i>dont dotation de compensation</i>	<i>51,9</i>	<i>50,4</i>	<i>49,4</i>	<i>- 3</i>
Produits réels de fonctionnement	237,0	239,4	236,7	- 1
Part de la DGF dans les produits de fonctionnement (en %)	24	23	22	- 3

Source : chambre régionale des comptes, d'après les fiches DGF

5.2.2 L'évolution des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement de la CPS s'élevaient à 85 M€ en 2018. Elles ont progressé à un rythme annuel moyen de 4 % alors que les produits de fonctionnement sont restés stables. Ce sont les charges de personnel qui ont enregistré la progression annuelle la plus vive (+ 7 %).

Tableau n° 21 : Charges de fonctionnement (en M€)

	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (en %)
Charges de personnel	23,8	24,7	27,0	7
Charges à caractère général	32,8	32,2	33,3	1
Autres charges de gestion courante	2,7	2,8	3,0	6
<i>dont subventions de fonctionnement versées</i>	<i>0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>49</i>
Charges financières	1,1	1,2	1,7	23
Charges courantes	60,3	60,9	65,0	4
Contribution aux dispositifs de péréquation	15,1	17,2	15,5	1
<i>dont reversements sur FNGIR</i>	<i>6,6</i>	<i>6,6</i>	<i>6,6</i>	<i>0</i>
<i>dont contribution au FPIC</i>	<i>8,5</i>	<i>10,6</i>	<i>8,9</i>	<i>3</i>
Charges exceptionnelles	0,6	0,8	0,5	- 4
Charges réelles de fonctionnement	78,9	83,5	84,5	4

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

En 2018, les charges de fonctionnement étaient composées à 40 % de charges à caractère général, 32 % de charges de personnel et 20 % de contribution aux dispositifs de péréquation.

5.2.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général constituent le principal poste de dépenses de fonctionnement de la CPS. Elles résultent pour les trois-quarts des compétences ordures ménagères, voirie et transport.

Tableau n° 22 : Répartition des charges à caractère général (en M€)

Compétences	2018	En %
Ordures ménagères	10,4	32
Voirie	8,8	27
Transport	5,6	17
Administration générale	1,4	4
Finances	1,2	3
Politique de la ville	1,1	3
Médiathèques et conservatoires	1,1	3
Total	33,3	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les extractions du logiciel financier

Le niveau des charges à caractère général a augmenté de près de 32,6 M€ en 2016, soit 55 % des dépenses de fonctionnement, à 33,3 M€ en 2018 (51,5 %). En 2018, elles se situaient à 105 € par habitant, montant identique à la moyenne nationale des agglomérations.

L'augmentation globale des charges à caractère général s'est limitée à 1 % par an en moyenne. Selon la CPS, elle a principalement été due au déploiement de la compétence de collecte des ordures ménagères, au transfert en 2018 de la compétence voirie par six communes et au réexamen des attributions de compensation associées à cette compétence pour certaines communes l'ayant déjà transférée. La compétence ordures ménagères a conduit à la hausse du poste de fournitures de petits équipements pour l'achat de sacs de déchets et du poste publications en raison de l'impression et de la distribution de calendriers et de guides du tri en 2018. En outre, la compétence voirie a nécessité l'acquisition de quantités plus importantes de sels de déneigement en 2018 et de frais de réparation et d'entretien plus élevés.

Cette évolution maîtrisée des charges à caractère général respecte les perspectives tracées dans les différents documents budgétaires et financiers.

5.2.2.2 Les charges de personnel

De 2016 à 2018, les charges de personnel ont progressé au rythme soutenu de 7 % par an en moyenne. En 2018, elles ont augmenté de 9 %, soit 2,3 M€, et s'élevaient à 27 M€.

Tableau n° 23 : Charges de personnel (en M€)

	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (en %)
Chapitre 012 « charges de personnel et assimilés »	23,8	24,7	27,0	7
dont remboursement de mises à disposition d'agents	3,2	3,1	4,3	15
dont rémunération du personnel	20,0	21,0	22,1	5
dont rémunérations du personnel titulaire	10,6	10,9	11,6	5
dont rémunérations du personnel non titulaire	3,3	3,6	3,7	6
dont cotisations	5,3	5,6	5,9	5
dont autres charges de personnel	0,5	0,6	0,6	10,5
Part des charges de personnel dans les charges de gestion (en %)	39	41	42	-

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

La moitié de la hausse des dépenses de personnel en 2018 a résulté de l'augmentation des montants remboursés au titre des agents mis à disposition de la CPS par les communes (+ 1,2 M€), dont le nombre a augmenté de près de 40 % en 2018. Le solde de l'augmentation (+ 1,1 M€) est lié à la progression de la rémunération des personnels, à de nouveaux recrutements et au transfert de 20 nouveaux agents à la suite du transfert de la compétence voirie par six nouvelles communes.

En 2018, les charges de personnel représentaient 85 € par habitant, niveau très inférieur à la moyenne de 141 € par habitant dans l'ensemble des communautés d'agglomération. Ce différentiel témoigne du faible degré d'intégration de la CPS.

5.3 La contractualisation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

Le contrat signé par la CPS le 28 juin 2018 avec le préfet de l'Essonne comporte plusieurs dispositions liées aux spécificités du territoire de la communauté d'agglomération. Il a ainsi été tenu compte des dépenses de gestion relatives au projet d'aménagement de l'opération d'intérêt national et des nouvelles dépenses de transport effectuées pour améliorer la desserte du plateau de Saclay.

L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la communauté d'agglomération a été fixé à 1,1 %, inférieur à l'objectif national de 1,2 %. Le contrat fixe ainsi la trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement de la commune sur les exercices 2018 à 2020.

Tableau n° 24 : Objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement établis par le contrat signé avec le représentant de l'État (en M€)

	2017 (base)	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement	61,3	61,9	62,6	63,3
Besoin de financement	8,5	33,6	22,6	10

Source : contrat signé avec l'État le 29 juin 2018

Pour le premier exercice d'application de la contractualisation, le retraitement des dépenses a fait l'objet d'échanges avec les services préfectoraux qui ont attesté du respect de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. Trois catégories de dépenses ont fait l'objet d'un retraitement : les dépenses relatives à un changement de périmètre budgétaire (48 287 €), les dépenses relatives aux mutualisations (37 835 €) et les dépenses relatives aux transferts de compétences (5,8 M€).

Tableau n° 25 : Dépenses réelles de fonctionnement en 2018 (en €)

Type de dépenses	2018
Plafond des DRF	61 968 325
Dépenses réelles de fonctionnement réalisées	65 187 201
Montant des dépenses retraitées	- 5 920 975
DRF après retraitement	59 266 226

Source : chambre régionale des comptes, d'après les retraitements effectués

Le montant total des dépenses retraitées en 2018 s'est élevé à 5,9 M€ venant en déduction des dépenses réelles de fonctionnement exécutées. Après retraitements, la CPS a donc bien respecté l'objectif d'évolution de 1,1 % de ses dépenses réelles de fonctionnement.

5.4 L'autofinancement

Après avoir reculé en 2017 en raison de la forte progression des charges de fonctionnement, la capacité d'autofinancement (CAF) brute est quasiment revenue en 2018 à son niveau de 2016 grâce, cette fois, à la vive croissance des produits de fonctionnement. En revanche, la CAF nette n'a pas retrouvé son niveau de début de période à cause de l'accroissement des annuités en capital de la dette. Elle représentait 17 % des dépenses d'équipement en 2018.

Tableau n° 26 : Capacité d'autofinancement (en M€)

	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (en %)
Produits de fonctionnement après reversements	89,7	90,7	95,0	3
Charges de fonctionnement	78,9	83,5	84,5	4
CAF brute	10,8	7,2	10,5	- 1
Annuité en capital de la dette	4,4	5	7,2	28
CAF nette	7,1	2,6	4,2	- 23
Dépenses d'équipement	33,8	27,1	25,1	- 14
CAF nette / dépenses d'équipement (en %)	21	10	17	-

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

5.5 L'investissement

5.5.1 Le financement de l'investissement

Sur la période de 2016 à 2018, le financement propre disponible a permis au total de financer 59 % des investissements. Néanmoins, il n'en finançait plus que 50 % en 2018.

Tableau n° 27 : Financement propre disponible (en M€)⁷

	2016	2017	2018	Total	% des dépenses d'investissement
CAF nette	7,1	2,6	4,2	13,9	14
Recettes d'investissement	14,4	15,8	6,8	37	37
<i>dont recettes du FCTVA</i>	5,2	2,9	3,4	11,4	11
<i>dont subventions d'investissement reçues</i>	9,3	12,9	3,4	25,6	25
Financement propre disponible	21,5	18,4	11	50,9	51
Dépenses d'investissement	38	31,7	30,8	100,5	100
Nouveaux emprunts	5	13,5	23	41,5	41

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les ressources propres constituées de la CAF nette et des recettes du FCTVA ne représentent que le quart du financement des investissements. La part des subventions s'élève également à un quart des dépenses d'investissement. En effet, la CPS sollicite régulièrement des subventions régionales et départementales dans le cadre de contrats pluriannuels et d'autres organismes, à l'instar de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou du syndicat des transports de l'Île-de-France (STIF).

5.5.2 Les dépenses d'investissement

La CPS a élaboré une programmation pluriannuelle détaillée de ses investissements qui prévoit par opération les montants prévisionnels et les montants réalisés depuis 2016. Cette programmation est actualisée chaque année.

⁷ Le département a ainsi mobilisé 8,1 M€ de fonds de roulement pour financer ses investissements.

Tableau n° 28 : Dépenses d'investissement par enveloppe (en M€)

	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018 (+ Reste à réaliser)	Total 2017-2023	En %
Soutien à l'investissement communal	-	1,6	2,9	20,1	7
Politique de la ville	-	-	0,3	4,3	1
Investissements déjà engagés	37,7	29,4	26,9	174,5	59
Dépenses nouvelles	-	0,4	4,2	8,5	3
Projets communautaires	0,1	0,3	4,0	41,7	14
Voirie	-	-	6,3	47,9	16
Total	37,9	31,7	44,6	297,0	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après la programmation pluriannuelle d'investissement

Les projets d'investissement prévus de 2016 à 2023 se composent principalement des opérations décidées avant la fusion de la CPS (60 %) et d'investissements de voirie (16 %). 15 % de ces dépenses sont versées sous la forme de fonds de concours aux communes.

De 2016 à 2018, le montant cumulé des dépenses réelles d'équipement s'est établi à 85,9 M€, soit en moyenne 28,6 M€ par an. Les dépenses d'équipement ont principalement concerné la voirie (28,4 M€) et les équipements culturels (28,4 M€), notamment le conservatoire à rayonnement départemental d'Orsay (15 M€), le conservatoire de Verrières-le-Buisson (5 M€) et la médiathèque de Bures-sur-Yvette (1,4 M€). Au titre de la compétence de développement économique, la CPS a consacré 13,6 M€ à la requalification de la ZAE de la Vigne aux Loups et 2,7 M€ à la requalification du parc d'activités de Courtabœuf. Les autres dépenses incluent notamment les fonds de concours versés pour l'investissement communal (4,4 M€) et d'autres contributions à des projets communaux (9,7 M€).

Tableau n° 29 : Principaux investissements (en M€)

	2016	2017	2018	Total	En %
Voirie	8,1	7,2	14,9	30,2	33
<i>Travaux de voiries transférées</i>	8,1	7,2	13,0	28,4	31
<i>Soutien aux investissements de voirie (SIV)</i>	0,0	0,0	1,9	1,9	2
Culture	9,9	10,5	4,2	24,6	27
<i>Construction de la médiathèque de Bures</i>	0,0	0,0	1,4	1,4	2
<i>Construction du conservatoire de Verrières</i>	2,3	2,7	0,3	5,3	6
<i>Construction du CRD d'Orsay</i>	4,9	7,5	2,4	14,8	16
<i>Réaménagement de la salle de spectacle de Palaiseau</i>	2,7	0,3	0,0	3,0	3
Développement économique et ZAE	8,8	5,4	2,1	16,3	18
<i>Requalification de la ZAE Vigne aux Loups</i>	8,4	4,3	0,8	13,6	15
<i>Requalification du parc d'activités de Courtabœuf</i>	0,3	1,1	1,3	2,7	3
Projets communaux	5,0	3,7	1,0	9,7	11
<i>Contrat départemental - opérations communales</i>	3,3	1,8	0,9	5,9	7
<i>Travaux centre bourg d'Igny</i>	1,7	2,0	0,1	3,8	4
Fonds de concours investissement communal	0,0	1,7	2,7	4,4	5
Autres	2,6	1,1	1,3	5,1	6
<i>Très haut débit ex-CAEE</i>	2,0	0,4	0,0	2,4	3
<i>Circulations douces</i>	0,4	0,4	0,6	1,4	2
<i>Travaux de rénovation et de mise en accessibilité des bâtiments</i>	0,3	0,4	0,7	1,3	1
Total	90,3			90,3	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données produites par la CPS

5.6 L'endettement

L'endettement du budget principal est passé de 27,6 M€ environ au 1^{er} janvier 2016 à 77,7 M€ en 2018. L'encours de dette par habitant s'élevait en 2018 à 246 € contre 359 € par habitant en moyenne dans l'ensemble des communautés d'agglomération.

Tableau n° 30 : Endettement (en M€)⁸

	2016	2017	2018
Encours de dette du BP au 1 ^{er} janvier	27,6	34,8	47,5
<i>dont nouveaux emprunts de l'année</i>	5,0	13,5	23,0
<i>dont reprises de dettes des communes dans le cadre des compétences transférées de l'année</i>	-	4,0	14,3
Encours de dette du BP au 31 décembre	34,8	47,5	77,7
CAF brute	11,5	7,7	11,3
Capacité de désendettement du BP (en années)	3,0	6,2	6,9

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

Sur les 43 M€ d'accroissement de la dette entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018, 18,3 M€ ont résulté de la reprise par la CPS de dettes des communes membres au titre des compétences transférées et 41,5 M€ ont été nouveaux emprunts destinés, notamment en 2018 (23 M€), à financer les nouvelles dépenses d'investissement. En 2018, les 14,3 M€ de dettes reprises ont correspondu aux transferts de voirie par six communes membres⁹.

En conséquence, les charges d'intérêt et l'annuité en capital se sont fortement alourdies.

Tableau n° 31 : Annuité de la dette (en M€)

	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (en %)
Charges d'intérêt et pertes de change	1,1	1,2	1,7	23
Annuités en capital de la dette	4,4	5,0	7,2	28
Annuités totales	5,5	6,2	8,9	27

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

La capacité de désendettement est passée de 3 années d'autofinancement brut en 2016 à 6,9 années en 2018, traduisant une certaine dégradation de la situation de l'endettement.

6 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 L'uniformisation de la gestion des ressources humaines lors de la fusion des deux communautés d'agglomération

La nouvelle communauté d'agglomération a souhaité intégrer la totalité des personnels des deux EPCI fusionnés et définir une politique uniforme en matière de ressources humaines. Ainsi, lors de la fusion, les agents titulaires ont conservé leur statut, leur grade, leur échelon et leur ancienneté. Les contrats des agents non titulaires ont été poursuivis dans les conditions antérieures.

⁸ L'encours de dette au 1^{er} janvier 2016 a été reconstitué à partir des données sur la dette la même année. La dette des deux communautés d'agglomération fusionnée a été intégrée à l'encours du nouvel organisme en cours d'année 2016.

⁹ Dont 6,1 M€ ont été repris au titre du transfert d'un partenariat public privé de la commune de Longjumeau.

À la suite de l'examen d'un échantillon de dossiers des agents¹⁰, la chambre a relevé que plusieurs agents contractuels ont bénéficié de contrats d'une durée supérieure à la durée légale, fixée à deux ans lorsqu'ils ont été recrutés sur le fondement de la vacance temporaire d'un emploi (article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984) ou à un an lorsqu'ils ont été recrutés sur le fondement de l'accroissement temporaire d'activité (article 3 de la loi du 26 janvier 1984). En effet, pour ces agents, la communauté d'agglomération n'a pas tenu compte de la période antérieure à la fusion dans le décompte de la durée des contrats.

L'arrêté créant l'EPCI a précisé que les indemnités attribuées à chaque agent seraient maintenues ainsi que, le cas échéant, les avantages collectivement acquis en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Le nouvel organigramme de l'établissement positionne les collaborateurs des deux EPCI au sein de la structure au même niveau de responsabilité. Dès lors, la fusion n'a pas été l'occasion de rationaliser les effectifs de la nouvelle communauté d'agglomération. Seuls trois postes de directeur général des services, de directeur général adjoint des services et d'assistant ont été supprimés.

Les deux établissements fusionnés faisaient bénéficier leurs agents de régimes indemnitaires et de prestations d'action sociale différents. Les prestations étant plus favorables au sein de la CAPS que de la CAEE, les prestations de la CAPS ont été étendues à l'ensemble des agents. En 2018, leur montant total s'élevait à 510 000 €.

À la fin de l'année 2016, la CPS a formalisé sa stratégie en matière de ressources humaines dans deux documents : le schéma directeur des ressources humaines et les orientations en matière de formation pour la période 2017-2020. Certaines actions prévues par le schéma directeur des ressources humaines n'ont pas été mises en œuvre, à l'instar de l'élaboration d'un schéma de prévention et de suivi des accidents de travail et de l'absentéisme. Dans sa réponse, la CPS a indiqué que, bien que non formalisées, certaines mesures avaient d'ores et déjà été mises en œuvre dans ce domaine, comme des formations de prévention des risques liés à l'activité physique ou la mise en place d'entretiens de reprise après des périodes d'absence.

6.2 Les effectifs

6.2.1 Panorama des effectifs de la communauté d'agglomération

Sur la période, les effectifs de la communauté d'agglomération ont été affectés par les transferts de compétences précédemment évoqués. En 2018, 23 agents de voirie ont ainsi été transférés à la CPS. Hormis ces transferts, les effectifs de la communauté sont restés stables.

Tableau n° 32 : Effectifs permanents de la communauté d'agglomération au 31 décembre

	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (en %)
Fonctionnaires	370	376	392	3
Contractuels	169	160	171	1
Total	539	536	563	2
Agents transférés	1	3	23	-
Total hors agents transférés	538	533	540	0

Source : chambre régionale des comptes, d'après les bilans sociaux

¹⁰ Composé de 53 agents, dont 26 agents contractuels.

En 2018, environ 25 % des agents de l'EPCI étaient des agents de catégorie A et 30 % des agents contractuels. Plus de la moitié étaient affectés dans les médiathèques et les conservatoires intercommunaux et près de 20 % aux fonctions support et au siège. Enfin, 16 % des agents étaient affectés à l'entretien des voiries intercommunales.

Outre les transferts d'agents opérés depuis 2016, la CPS a procédé à certains recrutements pour exercer les compétences nouvelles, notamment dans les domaines où aucun agent des communes membres n'était identifié (énergie, eau potable et circulations douces). Huit agents ont ainsi été recrutés en 2018 pour exercer ces compétences. Par ailleurs, elle a procédé à de nouvelles créations de postes dans les services support pour assumer les compétences transférées. En 2018, quatre nouveaux agents de catégories A et B ont ainsi été recrutés pour pourvoir ces postes.

Tableau n° 33 : Répartition des agents permanents de la CPS au 31 décembre 2018

Services	Contractuels	Titulaires	Total	% du total des effectifs
Médiathèques et conservatoires	106	207	313	56
Administration générale et fonctions supports	29	71	100	18
Voirie	15	76	91	16
Emploi et insertion	9	16	25	4
Aménagement du territoire et politique de la ville	5	12	17	3
Développement économique	7	10	17	3
Total	171	392	563	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de paie

6.2.2 La situation du directeur général des services

Au 31 décembre 2017, selon le compte administratif, la CPS comptait quatre emplois fonctionnels dont un directeur général des services (DGS) et trois directeur général adjoint des services (DGAS).

Au cours de la période sous revue, compte tenu de sa taille démographique, l'emploi de DGS de la CPS ne pouvait être occupé que par un administrateur territorial ou un fonctionnaire appartenant à un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle B.

Le directeur général des services de la CPS est détaché sur un emploi de directeur général adjoint des services « *exerçant les fonctions de directeur général délégué coordonnant l'ensemble des services* ». Attaché hors classe, il ne peut être détaché sur un emploi fonctionnel de directeur général des services puisque son grade ne dispose pas d'un indice terminal égal à la hors-échelle B. En revanche, il est régulièrement détaché sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint et fait fonction de directeur général des services depuis 2016. En réponse aux observations provisoires, la CPS a mis en avant la faculté, pour un directeur général adjoint des services, d'exercer l'intérim d'un directeur général des services. La chambre note que cet intérim dure depuis janvier 2016.

6.3 La gestion des contractuels

6.3.1 L'effectif des agents contractuels

Au 31 décembre 2018, d'après les fichiers de paie, 176 agents permanents de la CPS étaient contractuels, soit 31 % de l'effectif total. La proportion d'agents contractuels est plus élevée parmi les agents de catégorie B (41 %) et plus faible parmi ceux de catégorie C (17 %) pour lesquels les dispositifs de titularisation sont plus étendus.

Tableau n° 34 : Agents contractuels de la CPS au 31 décembre 2018

	Contractuels	Total	Part des contractuels dans les effectifs (en %)	% du total des effectifs	% des contractuels totaux
Catégorie A	46	137	34	24	26
Catégorie B	95	230	41	40	54
Catégorie C	35	202	17	36	20
Total	176	569	31	100	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de paie

La part d'agents contractuels dans l'effectif total de la CPS (31 % en 2018) est supérieure à la moyenne de 20 % constatée dans la fonction publique territoriale en 2015. 63 % des agents contractuels de la CPS travaillent dans les médiathèques et conservatoires intercommunaux.

Tableau n° 35 : Affectation des agents au 31 décembre 2018

	Contractuels	Titulaires	Total	(en %)		
				Part des contractuels	effectifs totaux	contractuels
Médiathèques et conservatoires	111	208	319	35	56	63
Administration générale / fonctions supports	29	71	100	29	18	16
Voirie	15	76	91	16	16	9
Emploi et insertion	9	16	25	36	4	5
Aménagement du territoire et politique de la ville	5	12	17	29	3	3
Développement économique	7	10	17	41	3	4
Total	176	393	569	31	100	100

Source : chambre régionale des comptes, à partir des fichiers de paie

Les cadres d'emplois des attachés territoriaux et des assistants d'enseignement artistique, qui travaillent dans les conservatoires (45 % des agents contractuels en 2018), se distinguent par leur proportion élevée d'agents contractuels parmi leur effectif global. Plusieurs causes sont identifiables. Certaines fonctions d'encadrement nécessitent, selon l'organisme, des qualités rares parmi les compétences des agents titulaires, renforçant l'effet du manque d'attractivité géographique de l'organisme. Par exemple, le poste de directeur des finances est resté vacant pendant plusieurs mois. Pour les assistants d'enseignement artistique, la faible fréquence des concours externes organisés par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) entraîne un tarissement du vivier des titulaires. De plus, selon la CPS, il est plus difficile de fidéliser ces agents qui exercent généralement leur activité auprès de plusieurs structures.

6.3.2 La rémunération des contractuels

En 2018, la rémunération des agents contractuels a atteint 3,8 M€, soit 25 % du total des rémunérations versées aux agents de l'EPCI. Le régime indemnitaire représentait 20 % de ce montant. En 2018, la rémunération des agents contractuels a été moins dynamique (+ 3,4 % par an en moyenne) que celle des agents titulaires (+ 6,6 %).

À périmètre constant, la rémunération des agents contractuels a progressé de 0,6 % en 2018 alors que celle des agents titulaires a augmenté de 1,2 %. En 2018, le salaire mensuel moyen des agents contractuels était de 2 000 € nets par mois, soit de 2,3 % plus faible que celui des agents titulaires.

Tableau n° 36 : Rémunérations des agents contractuels et titulaires (en €)

	2016	2017	2018	Variation 2017/2018 (en %)
Masse salariale totale	20 792 832	21 417 617	22 410 479	4,6
Rémunération des agents contractuels	3 396 582	3 700 359	3 825 871	3,4
Rémunération des agents titulaires	10 951 645	10 911 543	11 636 094	6,6

Source : comptes de gestion

En haut de l'échelle, la rémunération des 20 agents contractuels les mieux rémunérés de l'EPCI a progressé au même rythme que celle des 20 agents titulaires les mieux rémunérés, soit de 7 % par an en moyenne de 2016 à 2018. Toutefois, le salaire mensuel moyen des 20 agents titulaires les mieux rémunérés était, en 2018, supérieur de 35 % à celui des 20 agents contractuels les mieux rémunérés.

Tableau n° 37 : Rémunérations nettes des 20 agents contractuels et des 20 agents titulaires les mieux rémunérés (en €)

	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (en %)	Salaire moyen annuel 2018 net	Salaire moyen mensuel 2018 net
20 agents contractuels les mieux rémunérés	612 714	694 831	700 385	6,9	35 019	2 918
20 agents titulaires les mieux rémunérés	829 185	951 205	948 655	7,0	47 433	3 953

Source : chambre régionale des comptes, d'après les fichiers de paie

6.3.3 Le recrutement des agents contractuels

6.3.3.1 Les motifs de recrutements des contractuels

Parmi les effectifs sous contrat à durée déterminée (CDD), près de 40 % en 2018 étaient recrutés sur le fondement des 1° et 2° de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 qui autorisent le recours aux agents contractuels pour faire face à un accroissement temporaire d'activité alors que moins de 10 % occupaient leurs fonctions à ce titre en 2016 et 2017. À l'inverse, 46 % des agents contractuels en CDD ont été recrutés en 2018 sur le motif d'une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, au lieu de 80 % en 2016.

Ce basculement du fondement des contrats s'explique par l'atteinte de la limite de 2 ans pour les contrats conclus sur le fondement de l'article 3-2, ce que confirme l'examen des dossiers d'agents. En 2018 et en 2019, la CPS a ainsi renouvelé de nombreux contrats sur le fondement d'un accroissement temporaire d'activité (article 3, 1°). La généralisation de ce mode de recrutement précarise la situation des agents concernés dans la mesure où leurs contrats ont une durée de 12 mois au plus.

Tableau n° 38 : Motifs des contrats à durée déterminée des agents en poste au 31 décembre

	2016	2017	2018
Agents relevant des 1° et 2° de l'article 3 de la loi de 1984 (accroissement d'activité et accroissement saisonnier d'activité)	13	8	57
Agents relevant de l'article 3-1 de la loi de 1984 (remplacement temporaire d'agents)	5	5	8
Agents relevant de l'article 3-2 de la loi de 1984 (vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire)	128	125	71
Agents relevant du 2° de l'article 3-3 de la loi de 1984 (emplois de cat. A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient)	2	5	13
Total	148	143	149

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données produites par la CPS

6.3.3.2 L'examen des dossiers d'agents

Parmi les 26 agents contractuels dont les dossiers ont été examinés par la chambre, 12 provenaient de la CAPS et 2 de la CAEE. 12 agents ont été recrutés directement par la CPS.

Tableau n° 39 : Motifs du premier recrutement des agents examinés

	Nombre d'agents examinés	En %
Article 3-2 (vacance temporaire d'un emploi)	14	54
Article 3-3 (besoins des services ou nature des fonctions le justifient)	2	8
Article 3, 1° (accroissement temporaire d'activité)	1	4
Contrat à durée indéterminée	6	23
Autres	3	12
Total	26	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les dossiers examinés

60 % des dossiers des agents examinés présentent au moins une irrégularité de recrutement. Deux irrégularités principales sont relevées. La première (46 % des cas) est la déclaration tardive de vacance de l'emploi auprès du centre interdépartemental de gestion (CIG). Cette déclaration intervient souvent quelques jours avant la notification à l'intéressé de son recrutement ou du renouvellement de son contrat. La seconde (20 % des cas) tient à l'alternance des motifs de recrutement sur des emplois permanents et non permanents d'agents occupant *de facto* le même poste.

Sur les 44 contrats à durée déterminée examinés, 32 ont été conclus sur le fondement de l'article 3-2 et 6 sur celui de l'article 3, 1°. Seulement 6 contrats ont été conclus sur le fondement de l'article 3-3 qui constitue, pour les agents de catégorie A, le contrat à durée déterminée le moins précaire, pouvant courir sur une durée de 6 années. Ceci s'explique principalement par les formalités requises pour recourir à cet article qui nécessite, outre la création de l'emploi par le conseil communautaire, une délibération autorisant le recrutement d'un agent contractuel pour pourvoir l'emploi créé.

En l'absence de telles autorisations, la CPS multiplie le recours à l'article 3-2. En 2019, elle a renouvelé certains contrats, sur des emplois pourtant permanents, en ayant recours au motif de l'accroissement temporaire d'activité. Ce faisant, elle a recruté des agents contractuels en violation tant des conditions requises par les articles 3, 1° et 3-2 que des dispositions de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 qui conditionne le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents à une autorisation préalable de l'assemblée délibérante.

Le nouveau cas de recrutement d'un agent en contrat à durée déterminée, prévu par loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, en vue de mener à bien un projet ou une opération identifié ne devrait pas entraîner une régularisation des pratiques de la CPS, les emplois concernés, pour la plupart d'entre eux, n'étant pas associés à un projet déterminé. De même, l'élargissement à la catégorie B de la possibilité de recourir à des agents contractuels lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient ne devrait pas bouleverser les pratiques de la CPS car les anomalies relevées par la chambre sont concentrées sur le recrutement d'agents de catégorie A.

Rappel du droit n° 2 : Appliquer les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 régissant le recrutement des agents contractuels.

6.4 Le régime indemnitaire

6.4.1 Le Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, de sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)

La communauté Paris-Saclay a mis en place le Rifseep par les délibérations du 16 mars 2016 et du 19 décembre 2018. Sur la période, le régime indemnitaire a augmenté plus rapidement (9 %) que la part indiciaire de la rémunération versée aux agents (6 %).

Tableau n° 40 : Décomposition des rémunérations versées aux agents (en M€)

	2016	2017	2018	(en %)	
				Variation annuelle moyenne	Variation 2017/2018
Régime indemnitaire	1,3	1,3	1,5	9	12
Traitement indiciaire	5,9	6,6	6,7	6	2
Total	7,2	7,9	8,2	7	4

Source : chambre régionale des comptes, d'après les fichiers de paie

Les plafonds fixés par délibération pour l'indemnité de fonction, sujétions et expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA) sont conformes aux plafonds établis par arrêté dans les corps équivalents de la fonction publique de l'État.

Les agents de la CPS perçoivent, en juin et en novembre, une majoration du montant de leur IFSE égale au montant du traitement indiciaire mensuel et de l'indemnité de résidence. Le montant de l'IFSE annuelle demeure toutefois en-deçà des plafonds fixés dans la délibération de 2016. Cette majoration correspond, de fait, à un 13^{ème} mois, et est d'ailleurs présentée comme telle dans l'organisme.

Le décret du 20 mai 2014 portant création du Rifseep prévoit que le versement de l'IFSE est mensuel. Son montant est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions de chaque agent, ce qui implique la constance de ce montant mensuel, sauf en cas de changement de fonctions, d'un acquis d'expérience ou à la suite d'une promotion. À l'inverse, le CIA peut faire l'objet d'un versement annuel en une ou deux fractions. Dès lors, la majoration de l'IFSE pour les seuls mois de juin et novembre correspond à la transposition du 13^{ème} mois prévalant dans le précédent régime indemnitaire. La communauté d'agglomération pourrait utilement lisser le versement de cette majoration afin de respecter la lettre et l'esprit du décret de 2014.

6.4.2 Le maintien aux agents transférés d'avantages collectivement acquis

Plusieurs régimes indemnitaires coexistent au sein de la CPS, malgré la mise en place du Rifseep dès 2016, en raison de la possibilité donnée aux agents transférés des communes membres de conserver les avantages antérieurement acquis. À ce titre, près de 157 000 € ont été versés à une soixantaine d'agents transférés ayant conservé leurs avantages acquis.

Tableau n° 41 : Avantages collectivement acquis des agents transférés rémunérés en 2018

Communes	Type d'avantage	Nombre d'agents concernés	Coût pour la CPS en 2018 (en €)
Gif-sur-Yvette	13 ^{ème} mois	2	5 061
Villebon-sur-Yvette	Prime de fin d'année	8	20 523
Orsay	13 ^{ème} mois	16	37 321
Longjumeau	Prime annuelle	3	10 012
Massy	Prime annuelle	1	2 075
Bures-sur-Yvette	Prime annuelle	2	24 705
Igny	Prime annuelle	4	12 306
Les Ulis	Prime annuelle	22	44 678
	Total	58	156 681

Source : chambre régionale des comptes d'après délibérations des communes et données produites par la CPS

6.5 Le temps de travail

6.5.1 La durée annuelle du travail

Le temps de travail de la communauté s'établit en moyenne à 1 591 heures alors que la durée réglementaire est de 1 607 heures. La durée hebdomadaire du travail varie, selon les sites, de 35 heures pour les agents de la maison de la justice et du droit et de la cellule des gens du voyage à 39 heures pour les agents du siège.

Tableau n° 42 : Temps de travail annuel des agents de la CPS selon leur site

	Siège	Réseau des médiathèques et centres de proximité intercommunaux de voirie	Maisons intercommunales de l'emploi et ambassadeur du tri	Maison de la justice et du droit et cellule des gens du voyage
Nombre d'heures de travail hebdomadaires	39	36	37	35
Nombre d'heures de travail quotidiennes	7,8	7,2	7,4	7
Nombre de jours de congés annuels (A)	25	25	25	25
Jour du président (B)	1	1	1	1
Nombre de jours d'ARTT (C)	23	6	12	0
Nombre de jours travaillés (253 - [A+B+C])	204	221	215	227
Temps de travail annuel (nombre d'heures quotidiennes x nombre de jours travaillés)	1 591,2	1 591,2	1 591	1 589

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la communauté Paris-Saclay

Une soixantaine d'agents transférés demeurent soumis au régime de temps de travail de leur commune d'origine. Hormis une vingtaine qui effectuent un temps de travail très proche de la durée réglementaire, la durée annuelle du travail de ces agents est inférieure à la durée réglementaire et parfois très en-deçà de la moyenne de 1 561 heures relevée par la Cour des comptes en 2016. Ainsi, 22 agents transférés de la commune des Ulis travaillent 1 493 heures par an, soit 16 jours de moins que la durée légale.

Tableau n° 43 : Régime appliqué aux agents de la CPS relevant d'un régime dérogatoire

	Durée hebdomadaire (en heures)	Jours de congés et ARTT	Durée annuelle	Écart aux 1 607 heures	Nombre d'agents concernés	Manque en heures	En ETP
Gif-sur-Yvette	37,75	40,5	1 604,4	2,6	2	5,3	0,0
Longjumeau	36	30	1 605,6	1,4	3	4,2	0,0
Orsay	37,5	39	1 605,0	2,0	16	32,0	0,0
Igny	36	39	1 540,8	66,2	4	264,8	0,2
Les Ulis	35	37	1 493,0	114,0	22	2 507,3	1,6
Villebon	35	32,5	1 543,5	63,5	8	508,0	0,3
Bures-sur-Yvette	36	37	1 555,2	51,8	2	103,6	0,1
Massy	35	34	1 533	74,0	1	74,0	0,0
					Total en ETP		2,2

Source : chambre régionale des comptes, d'après les délibérations des communes relatives au temps de travail et les données produites par la communauté Paris-Saclay.

Au total, en 2018, 3 460 heures ont été rémunérées sans être effectivement réalisées, ce qui équivaut à 2,2 ETP. En réponse aux observations provisoires, la CPS a indiqué qu'elle profiterait de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 pour engager en 2020 un chantier de mise en conformité du temps de travail de ces agents.

6.5.2 L'absentéisme des agents

L'absentéisme a atteint 6 % en moyenne de 2016 à 2018, dont 3 % seulement pour les agents titulaires en 2017 et 2018.

Tableau n° 44 : Jours ouvrés d'absence et taux d'absentéisme

	2016		2017		2018	
	Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels
Maladie	4 364	686	4 781	489	5 356	470
<i>dont maladie ordinaire</i>	2 189	566	2 506	446	2 934	462
<i>dont longue maladie, et grave maladie de longue durée maladie</i>	1 764	-	1 856	-	1 484	-
<i>dont accidents du travail imputables au service ou au trajet</i>	118	120	160	42	678	8
Maternité, paternité, adoption	559	631	421	374	759	201
Autres formes d'absences	169	54	180	63	228	67
Total jours d'absence	5 091	1 371	5 381	926	6 342	738
Taux d'absentéisme en %	7	6	6	3	7	3

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la communauté d'agglomération

Encadré n° 2 : Méthode de calcul de l'absentéisme

La CPS n'ayant pas été en mesure de fournir le nombre de jours d'absence ouvrés des agents sur la période, les jours d'absence étant recensés en jours calendaires, le nombre de jours ouvrés d'absence a été estimé en appliquant au nombre de jours d'absence calendaires un coefficient de 5/7^{ème}, selon la méthodologie établie par la société Sofaxis dans son étude annuelle sur les absences dans les collectivités territoriales¹¹.

En conséquence, la définition du taux global d'absentéisme retenue ici est le rapport entre le nombre total de jours d'absences ouvrés ainsi estimé et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours travaillés dans l'organisme sur la période.

Cette méthode conduit à sous-évaluer le taux d'absentéisme effectif car le coefficient de 5/7^{ème} est appliqué sans distinction aux absences de courte durée hors jours non ouvrés. Il n'est donc pas possible de comparer le taux d'absentéisme calculé ici et le taux d'absentéisme moyen de 11,5 % relevé par la Cour des comptes en 2016 dans son rapport annuel sur les finances publiques locales¹². En revanche, le taux d'absentéisme relevé peut être comparé avec celui calculé annuellement par Sofaxis selon la même méthodologie.

Le taux d'absentéisme de la CPS est très inférieur au taux moyen constaté dans les collectivités territoriales (9,8 % en 2017) par la société Sofaxis. Cette différence s'explique principalement par la faible proportion d'agents de catégorie C et des agents contractuels qui représentent 31 % de l'effectif total.

Par ailleurs, le taux d'absentéisme des agents contractuels est inférieur de plus de moitié à celui des agents titulaires. À ce titre, le nombre de jours d'absence pour maladie¹³ par agent contractuel est très inférieur à celui des agents titulaires. Ainsi, en moyenne, un agent contractuel de la CPS a été absent 4,2 jours en 2018 pour maladie, contre 13,7 jours pour un agent titulaire.

¹¹ Cf. Sofaxis, *Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales en 2016*, publié en novembre 2017 (page 57) et *Panorama de la qualité de vie au travail et de la santé des agents des collectivités territoriales*, publié en novembre 2018 (page 46).

¹² Cour des comptes, *Rapport annuel sur les finances publiques locales*, publié en octobre 2016 (page 180).

¹³ Les jours d'absence pour maladie comprennent les jours d'absence pour maladie ordinaire, longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie et les accidents du travail imputables au service ou au trajet.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce fort différentiel d'absentéisme. D'abord, par rapport aux agents titulaires, les agents contractuels comprennent moins d'agents de catégorie C (20 % contre 42 %), plus susceptibles d'absences pour maladie¹⁴. L'âge des agents peut également influencer sur l'absentéisme. De fait, les agents contractuels de la CPS sont plus jeunes que les agents titulaires (âge moyen de 39 ans en 2018 contre 48 ans pour les agents titulaires). Enfin, ils exercent des emplois à pénibilité moindre que ceux des agents titulaires. En 2018, 80 % des agents contractuels étaient en effet affectés aux conservatoires, médiathèques et aux fonctions support, contre 49 % pour les agents titulaires. Plus de 10 % des agents titulaires exercent des missions liées à la compétence de voirie dont 40 % sont des agents titulaires de catégorie C. Aucun jour d'absence d'un agent contractuel pour longue maladie n'a été recensé.

7 GESTION DES ÉQUIPEMENTS CULTURELS

7.1 Les équipements culturels intercommunaux

7.1.1 Des moyens humains et financiers significatifs

La gestion des équipements culturels est une compétence optionnelle de la communauté d'agglomération Paris-Saclay. Seuls les équipements définis d'intérêt communautaire ont été transférés à l'EPCI. À ce titre, 7 conservatoires et 15 médiathèques implantées dans 10 communes ont été définis d'intérêt communautaire en 2017.

Cette compétence mobilisait plus de 55 % de l'effectif de l'intercommunalité en 2018, soit 319 agents permanents. Elle représentait 15 % des dépenses de fonctionnement la même année et 26 % des dépenses d'investissement de 2016 à 2018 pour la construction du conservatoire à rayonnement départemental (CRD) d'Orsay, du conservatoire à rayonnement intercommunal (CRI) de Verrières-le-Buisson et de la médiathèque intercommunal de Bures-sur-Yvette.

Tableau n° 45 : Dépenses de fonctionnement et d'investissement liées aux équipements culturels dans le total des dépenses (en M€)

	2016	2017	2018	Total
Dépenses de fonctionnement équipements culturels	11,8	12,3	12,2	36,3
Dépenses d'investissement équipements culturels	10,6	10,8	5,1	26,5
Dépenses d'investissement totales	38,5	32,6	31,3	102,4
Dépenses de fonctionnement totales	78,9	83,5	84,5	246,9
Part des équipements culturels dans l'investissement (en %)	28	33	16	26
Part des équipements culturels dans le fonctionnement (en %)	15	15	14	15

Source : chambre régionale des comptes, à partir des extractions du logiciel financier et des comptes administratifs

7.1.2 Une politique gérée en réseau

La CPS anime et gère le réseau des médiathèques et des conservatoires et s'attache à définir une politique commune sur le territoire. Selon la CPS, la gestion en réseau de cette politique génère des économies de gestion. Pour les médiathèques, la mutualisation des ouvrages, l'harmonisation des conditions d'accès, l'acquisition d'un système d'information de gestion des bibliothèques, la mutualisation de fonctions support et la mise en œuvre d'une démarche de professionnalisation permettent de réduire les dépenses de fonctionnement. Pour les conservatoires, la CPS parie sur une harmonisation de l'enseignement artistique, la constitution d'équipes pédagogiques et la cohérence de la programmation sur le territoire.

¹⁴ En 2018, 67 % des jours d'arrêt pour maladie ordinaire étaient le fait d'agents de catégorie C, selon les données communiquées par la CPS.

La CPS a mis en place, dans les 15 médiathèques transférées, la gratuité de la lecture publique et une carte unique d'accès à tous les équipements.

Pour les conservatoires, les moyens alloués se sont, depuis 2016, concentrés sur la construction du conservatoire à rayonnement départemental (CRD) d'Orsay, inauguré en janvier 2018, dans le but de rassembler en un site unique des activités auparavant dispersées sur une vingtaine de sites et de faire face à l'accroissement démographique du plateau de Saclay. Le nouveau bâtiment a vocation à accueillir 1 100 élèves sur 2 900 mètres carrés. Le centre à rayonnement intercommunal (CRI) de Verrières-le-Buisson, qui a aussi ouvert ses portes en 2018, accueille 400 élèves et 19 salles de cours.

7.1.3 Une politique transférée « à la carte »

En raison d'une approche restrictive de l'intérêt communautaire, seulement 7 conservatoires et 15 médiathèques parmi les 17 conservatoires et 33 médiathèques du territoire, soit 22 sur 50, ont été transférés à la communauté d'agglomération.

Il en résulte une grande disparité des équipements transférés, mêlant des équipements aux enjeux financiers très significatifs, à l'instar du conservatoire à rayonnement départemental d'Orsay, et des équipements de proximité, comme la médiathèque de la commune de Saint-Aubin. La totalité des équipements culturels intercommunaux se concentre sur la partie occidentale du territoire de la communauté d'agglomération, correspondant au territoire de l'ancienne CAPS. Aucune des communes de l'ex-CAEE n'a transféré d'équipements culturels. Ainsi, les conservatoires des communes de Massy et de Longjumeau, qui concentrent plus de 20 % de la population intercommunale, restent gérés par les communes.

Carte n° 2 : Conservatoires communaux et intercommunaux sur le territoire de la CPS



En raison d'un transfert partiel des médiathèques et des conservatoires, la CPS n'est pas en mesure de déployer sur son territoire une politique globale et cohérente en matière de lecture publique et d'enseignement artistique. Pour tenter de pallier cette difficulté, la CPS a toutefois mis en place des partenariats avec les communes qui n'ont pas transféré leurs équipements culturels afin de renforcer leur coordination. Cette démarche, encore limitée et insuffisante, s'articule principalement autour de réunions et de groupes de travail, de partenariats ponctuels pour des manifestations ou des prêts de matériels.

7.2 La gestion des conservatoires intercommunaux

7.2.1 Les moyens dédiés aux conservatoires intercommunaux

De 2016 à 2018, les dépenses de fonctionnement liées aux conservatoires se sont élevées à 23,3 M€ et sont constituées à 90 % de dépenses de personnel. Ces dernières représentent 27 % des charges de personnel totales en 2018.

Tableau n° 46 : Dépenses de fonctionnement des conservatoires (en €)

	2016	2017	2018	Total	En %	Variation annuelle moyenne (en %)
Charges de personnel	6 978 263	7 113 666	7 172 758	21 264 687	91,2	1
Fonctionnement courant	284 358	316 746	542 115	1 143 219	5,9	38
dont entretien des locaux (nettoyage, maintenance diverse)	112 545	137 594	156 726	406 864	1,7	18
dont cotisations CIG, CNFPT etc.	69 717	72 563	70 697	212 977	0,9	1
dont fluides (gaz et électricité)	31 411	6 832	64 325	102 568	0,4	43
Dépenses liées à l'activité artistique	126 684	248 481	294 163	669 329	2,9	52
dont prestations artistiques	64 343	132 031	138 890	335 263	1,4	47
dont location, entretien et achats de matériel musical et artistiques	52 361	55 064	74 862	182 288	0,8	20
dont études	0,0	36 450	32 100	68 550	0,3	-
dont communication / réceptions	3 662	9 678	12 115	25 455	0,1	82
dont redevance pour reproduction	6 319	9 108	8 626	24 052	0,1	17
Total général	7 552 886	7 794 594	7 978 277	23 325 757	100	3

Source : chambres régionales des comptes, d'après les extractions du logiciel financier

Les conservatoires intercommunaux regroupent 45 % des effectifs de la CPS. En 2018, sur 257 agents, 61 % étaient des assistants d'enseignement artistique (de catégorie B) et 26 % des professeurs d'enseignement artistique (de catégorie A). Dans les conservatoires intercommunaux, la part des agents contractuels (41 % en 2018) est supérieure à leur part dans l'effectif total de la CPS (31 %) principalement en raison de la proportion élevée d'assistants d'enseignement artistique contractuels.

Près de 40 % des dépenses de fonctionnement bénéficient au seul conservatoire d'Orsay. En 2018, le budget annuel de fonctionnement des équipements variait de 0,3 M€ environ pour le conservatoire de Saclay à 3 M€ pour celui d'Orsay.

Les équipements sont structurellement déficitaires. Les recettes perçues des abonnements aux conservatoires ne représentent que 20 % des dépenses de fonctionnement en moyenne.

7.2.2 La fréquentation des conservatoires intercommunaux

La fréquentation des conservatoires intercommunaux a augmenté de 2 % par an entre 2015 et 2018. Toutefois, les dynamiques de fréquentation ont été variables selon les établissements, allant d'une hausse de 5 % pour le conservatoire de Wissous à une baisse de fréquentation de 2 % en moyenne annuelle pour celui de Saclay. L'inauguration en janvier 2018 du nouveau site du conservatoire d'Orsay a conduit à la hausse de la fréquentation de cet établissement de 8 % en une année, et une diminution corrélative de celle du conservatoire voisin de Bures-sur-Yvette.

**Tableau n° 47 : Fréquentation des conservatoires intercommunaux
(en nombre d'élèves inscrits)**

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	(en %)	
					Variation annuelle moyenne	Variation 2016/2017-2017/2018
Bures-sur-Yvette	231	249	247	222	-1	- 10
Ignny	376	371	367	378	0	3
Orsay	1 034	1 014	1 072	1 162	4	8
Palaiseau	856	874	822	875	1	6
Saclay	184	179	177	174	- 2	- 2
Verrières-le-Buisson	N.C	377	376	384	1	2
Wissous	N.C	307	340	338	5	- 1
Total	2 681	3 371	3 401	3 533	2	4

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CPS

La chambre a analysé la part des élèves des conservatoires provenant de leur commune d'implantation et celles venant des communes limitrophes. En moyenne, la part des usagers provenant des communes d'implantation oscille de 73 % à 90 %, sauf pour le conservatoire d'Orsay. La part des communes limitrophes est ainsi peu élevée, allant de 0 à 18 % des usagers. En définitive, les conservatoires intercommunaux conservent un ancrage communal très fort. Seul le conservatoire à rayonnement départemental d'Orsay connaît une fréquentation communale plus faible qui s'établit à 40 %.

Tableau n° 48 : Répartition des usagers par origine géographique dans les conservatoires intercommunaux en 2017

(en %)	CRD Orsay	CRI Palaiseau	CRI Verrières	Cons. de Bures	Cons. d'ignny	Cons. de Saclay	Cons. de Wissous	Total	Total hors CRD
Part des usagers provenant des communes d'implantation	39	81	90	79	73	85	82	68	82
Part des usagers provenant des communes limitrophes	39	10	2	18	18	2	0	18	9
Part des usagers provenant des communes d'implantation et des communes limitrophes	78	91	92	98	91	87	82	86	90

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CPS

Les évolutions récentes tendent ainsi à accroître la dimension intercommunale des équipements de la CPS, en particulier à travers le conservatoire d'Orsay. Elles soulèvent toutefois la question du coût de gestion des équipements moins fréquentés et, ainsi, de leur intérêt communautaire.

7.2.2.1 Une tarification non harmonisée

Les conservatoires intercommunaux de la CPS appliquent à leurs usagers des tarifications différentes, hormis les conservatoires de Verrières-le-Buisson et Wissous qui disposent de tarifs harmonisés. Les grilles tarifaires sont fondées sur des éléments variables : le cycle choisi, l'âge des élèves, le temps de cours et le type de prestation. Certains établissements ont, par ailleurs, fait le choix de tarifs sociaux de différente nature. Ainsi, des compensations financières sont directement prises en charge par les communes d'Orsay, Bures-sur-Yvette et Les Ulis. Certaines communes appliquent des tarifs liés aux tranches du quotient familial (Bures-sur-Yvette et Igny) ou aux revenus du ménage (Verrières-le-Buisson, Wissous et Palaiseau).

Des modes de réduction tarifaire complémentaires sont mis en place dans certains établissements selon le nombre d'élèves inscrits par famille ou leur statut (étudiants, handicapés, bénéficiaires du RSA, etc.) Le montant des frais s'inscription, lorsqu'ils existent, oscille entre 3,30 € et 69 € selon les conservatoires.

Tous les conservatoires proposent cependant des tarifs différenciés aux habitants de la communauté d'agglomération et à ceux des autres communes. Le tarif appliqué aux élèves résidant en dehors de la CPS varie de 0 à 130 % par rapport à celui appliqué aux résidents de la CPS.

Dès lors, la tarification des conservatoires intercommunaux reprend d'anciennes tarifications peu cohérentes. Consciente de cette question, la CPS a diligenté une étude faisant le diagnostic de la situation et proposant des pistes d'harmonisation.

7.2.2.2 Un coût par usager très hétérogène qui génère une iniquité

En 2018, la cotisation annuelle par usager s'élevait à 432 € en moyenne avec de fortes disparités entre la cotisation de 622 € au conservatoire d'Orsay et celle de 256 € au conservatoire de Palaiseau. De même, si le coût moyen par usager supporté par la CPS s'établissait à 2 000 € en 2018, il oscillait entre 1 582 € au conservatoire de Bures-sur-Yvette et 2 609 € à celui d'Orsay.

Tableau n° 49 : Cotisation et coût moyens par usager en 2018 (en €)

	Cotisation par usager	Coût par usager	Part de la cotisation par usager dans le coût par usager (en %)
CRD Orsay	622	2 609	24
CRI Palaiseau	256	2 482	10
Conservatoire de Verrières-le-Buisson	459	2 325	20
Conservatoire d'Igny	445	1 622	27
Conservatoire de Wissous	316	1 732	18
Conservatoire de Bures-sur-Yvette	494	1 582	31
Conservatoire de Saclay	430	1 740	25

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données issues des extractions du logiciel financier et de la fréquentation des établissements

Cette situation crée une différence de traitement entre les usagers. Lorsque des tarifs sociaux sont appliqués par le biais de compensations versées par les communes, les habitants de la CPS sont de plus traités de façon différente selon leur commune de résidence. À ce titre, seuls les usagers du conservatoire résidant dans les communes d'Orsay, de Bures-sur-Yvette et des Ulis bénéficient d'un tarif social.

Par ailleurs, la participation des usagers aux dépenses de fonctionnement est très variable selon les établissements. La part des cotisations dans les dépenses de fonctionnement varie en effet de 10 % en 2018 pour le conservatoire de Palaiseau à 27 % pour celui de Bures-sur-Yvette. Selon la CPS, la faible part des cotisations des usagers dans les dépenses de fonctionnement du CRI de Palaiseau s'explique par une tarification plus basse et des frais de personnel élevés en raison de l'ancienneté des agents.

Recommandation n° 3 : Harmoniser les tarifs appliqués aux usagers des conservatoires intercommunaux.**7.2.3 Les investissements****7.2.3.1 Les principales dépenses d'investissement de 2016 à 2018**

Les conservatoires d'Orsay et de Verrières-le-Buisson ont bénéficié respectivement de 73 % et 25 % des dépenses d'investissement dédiées aux équipements culturels de 2016 à 2018. 95 % de ces dépenses ont été consacrées aux travaux sur les bâtiments et aux missions d'assistance à maîtrise d'œuvre, et 3 % à l'acquisition de matériel musical.

Tableau n° 50 : Dépenses d'investissement par conservatoire (en €)

	2016	2017	2018	Total	En %
Conservatoire d'Orsay	5 279 367	7 477 862	2 979 320	15 736 549	73
Conservatoire de Verrières	2 266 828	2 747 123	430 689	5 444 640	25
Conservatoire de Palaiseau	34 540	63 499	220 534	318 573	1
Conservatoire d'Igny	4 473	1 955	6 902	13 330	0
Conservatoire de Wissous	4 072	2 043	5 923	12 039	0
Conservatoire de Bures	1 260	2 523	216	3 998	0
Conservatoire de Saclay	484	1 385	358	2 227	0
Total	7 591 025	10 296 389	3 643 942	21 531 356	100

Source : chambre régionale des comptes, d'après les extractions du logiciel financier

7.2.3.2 La construction du conservatoire à rayonnement départemental d'Orsay**7.2.3.2.1 Le coût de l'opération**

Le conservatoire d'Orsay a été la principale opération d'investissement de la CPS après les opérations de voirie. Il lui aura coûté près de 12,3 M€. La région Île-de-France, le conseil départemental de l'Essonne et la commune d'Orsay ont apporté leur concours financier à l'opération à hauteur de 3,7 M€. La CPS a donc supporté près de 80 % du coût total de l'opération.

Tableau n° 51 : Coût du conservatoire d'Orsay entre 2010 et 2018 (en M€)

	2010-2015	2016	2017	2018	Coût total
Dépenses					
Études	0,2				0,2
Maîtrise d'œuvre, contrôle technique	1,0	0,7	0,6	0,2	2,5
Travaux	0,0	4,6	6,6	2,2	13,4
Total dépenses engagées	1,2	5,3	7,1	2,4	16,0
Recettes (subventions et participations extérieures reçues)					
Région Île-de-France	0,0		1,4		1,4
Conseil départemental de l'Essonne	0,0		1,3		1,3
Commune d'Orsay	0,0	0,5		0,5	1,0
Total des recettes perçues	0,0	0,5	2,7	0,5	3,7
Coût net du CRD pour la CAPS puis la CPS	1,2	4,8	4,5	1,9	12,3

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données produites par la CPS

Les marchés publics de maîtrise d'ouvrage et de construction du conservatoire ont été notifiés par la CAPS le 23 décembre 2015. Cependant, le marché de construction du conservatoire a fait l'objet de trois avenants en 2017 et en 2018, que la chambre a examinés.

7.2.3.2.2 Le renchérissement du coût des travaux

Le conservatoire a coûté à la CPS 11,2 M€ nets des recettes perçues. Or, le pacte financier et fiscal voté en 2016 prévoyait un coût de 8,2 M€. Le coût final du conservatoire s'est donc établi à un montant supérieur de 37 % aux prévisions originelles, soit 3 M€ de plus. Une part de ce supplément de dépenses est venue de la passation d'avenants au marché public de construction du conservatoire. En effet, trois avenants en 2017 et 2018 ont renchéri le coût de l'opération de 1,1 M€.

Le premier avenant est intervenu sur le premier lot du marché « bâtiment » dont le montant initial était de 6,6 M€. D'un montant total de près de 0,9 M€, soit plus de 14 % du montant initial, il a eu pour objet de prendre en compte diverses modifications dont le rehaussement d bâtiment d'environ 50 centimètres, demandé par la CPS par ordre de service en date du 12 juillet 2016. Si cet avenant n'est pas irrégulier, son objet aurait pu être anticipé.

Un deuxième avenant, concernant le lot relatif aux équipements scéniques d'un montant d'initial de 1 M€, a renchéri le coût de ce lot de 120 000 €, soit un peu plus de 15 % du montant initial. Les principales modifications apportées concernaient, pour près de 95 000 €, la sonorisation et l'éclairage de l'auditorium. Cet avenant semblait également prévisible.

Un troisième avenant a augmenté le coût du lot électricité de près de 10 %, soit 50 000 €.

En définitive, les travaux du CRD ont coûté près de 40 % de plus que ce que la CPS envisageait en 2016.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	48
Annexe n° 2. Synthèse de la situation financière	49
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	50

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

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

Objet	Dates	Destinataire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	18 janvier 2019	Michel Bournat
Entretien de début de contrôle	13 février 2019	Michel Bournat
Entretien de fin d'instruction	15 octobre 2019	Michel Bournat
Délibéré de la formation compétente	14 novembre 2019	
Envoi du rapport d'observations provisoires	20 décembre 2019	Michel Bournat
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	20 décembre 2019	Tiers mis en cause
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	5 février 2020 13 et 17 février 2020	Michel Bournat Tiers mis en cause
Délibéré de la formation compétente	31 mars 2020	
Envoi du rapport d'observations définitives	28 mai 2020	Michel Bournat
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	26 juin 2020	

Annexe n° 2. Synthèse de la situation financière**Synthèse de la situation financière (en M€)**

	2016	2017	2018	Variation 2017/2018 (en %)
Section de fonctionnement				
Produits réels de fonctionnement	237,0	239,4	236,7	- 1
Recettes fiscales	160,8	164,3	164,6	0
Dotations, subventions, participations	62,8	60,5	58,0	- 4
<i>dont dotation globale de fonctionnement</i>	<i>56,0</i>	<i>54,1</i>	<i>52,7</i>	<i>- 3</i>
Produits des services, du domaine et ventes directes	10,3	8,9	9,5	6
Reversements de fiscalité	147,3	148,7	141,7	- 5
Reversements aux communes (AC + dotations et reversements exceptionnels)	125,7	126,7	120,8	- 5
Reversement de TEOM au SIOM	21,6	22,0	20,9	- 5
Produits de fonctionnement après reversements	89,7	90,7	95,0	5
Charges réelles de fonctionnement	78,9	83,5	84,5	1
Reversements sur FNGIR	6,6	6,6	6,6	0
Contribution au FPIC	8,5	10,6	8,9	- 16
Charges de personnel	23,8	24,7	27,0	9
Charges à caractère général	32,8	32,2	33,3	3
CAF brute	10,8	7,2	10,5	47
CAF nette	7,1	2,6	4,2	49
Section d'investissement				
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt et compte 1068)	15,3	16,5	6,9	-
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	38,5	32,6	31,3	-
Encours de la dette	34,8	47,5	77,7	-
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)	3,0 années	6,2 années	6,9 années	-

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

BP	Budget primitif
CAEE	Communauté d'agglomération Europ'Essonne
CAF	Capacité d'autofinancement
CAPS	Communauté d'agglomération du plateau de Saclay
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIG	Coefficient d'intégration fiscale
CPS	Communauté d'agglomération Paris Saclay
DGF	Dotation globale d fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
SIOM	Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAE	Zone d'activité économique

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE PARIS-SACLAY (*)

() 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.*

Orsay, le 25 juin 2020



Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
6, Cours des Roches
BP 187
77186 Noisiel

Affaire suivie par Philippe Maitre
Directeur Général des Services
philippe.maitre@paris-saclay.com
tél. : 01 69 35 60 68/06 19 80 99 85

N / RÉFÉRENCE : DGS/ PHM / 2020-02

OBJET : Réponse au ROD de la CRC portant sur les exercices 2016 et suivants
de la Communauté d'agglomération Paris-Saclay

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir recevoir ma réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'agglomération Paris-Saclay émises par la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France, et qui ont été notifiées en date du 28 mai 2020.

En préambule, je note que la Chambre a repris une partie importante des remarques formulées par la Communauté d'agglomération et qui sont le fruit, en amont, d'un travail collaboratif entre les auditeurs et les services de l'agglomération. Ces derniers ont su répondre avec réactivité aux très nombreuses et légitimes sollicitations de la Chambre pendant l'année 2019.

Avant d'aborder dans le détail les grands chapitres du rapport, quelques rappels relatifs au contexte institutionnel dans lequel s'est déroulé le contrôle de la CRC m'apparaissent nécessaires.

Une gestation intercommunale imposée et non désirée

En application de la loi Maptam, les débats territoriaux au cours des années 2014-2015 ont été particulièrement animés, notamment sur le périmètre de la future agglomération. Rappelons qu'un périmètre intercommunal regroupant quatre communautés d'agglomération et une communauté de communes représentant 800 000 habitants, à cheval sur les départements de l'Essonne et des Yvelines, était une hypothèse soutenue par les services de l'Etat.

La loi imposant un seuil de 200 000 habitants, les élus locaux se sont « rabattus » sur les options visant à regrouper la CAPS, la CAEE auxquelles ont été rattachées Wissous et Verrières-Le-Buisson, et pour cette dernière contre son gré.

Le rapport de la CRC porte sur les trois premiers exercices de la nouvelle agglomération. L'année 2016 a d'abord été consacrée à la mise en place de la gouvernance, puis à l'élaboration du projet de territoire, sans oublier l'organisation administrative résultant de la fusion.

L'essor de la CPS a réellement débuté en 2017, se poursuivant en 2018 pour s'exprimer fortement en 2019 avec un niveau élevé d'investissements, mais cet exercice n'est pas analysé.

Les pédopsychiatres positionnent l'âge de raison chez l'enfant à 7 ans. Considérer que l'âge de maturité pour une agglomération est de 6 ans, soit la durée d'un mandat n'est pas déraisonnable. Dans le cas présent, le recul d'appréciation est donc très insuffisant.

Ce point est un premier rappel contextuel.

Des choix politiques opposés entre les deux agglomérations fusionnées.

Force est de constater, que l'ex-CAEE était la communauté d'agglomération la moins intégrée de France et qu'elle pratiquait essentiellement une politique financière de redistribution au profit des communes.

En revanche, l'ex-CAPS était assez fortement intégrée.

Le rapport de la CRC souligne ce point mais n'en tire pas une conclusion. Dans les situations de fusion, lorsque les pratiques des parties concernées sont aussi éloignées, il convient de prendre le temps des échanges et des négociations pour aboutir à un accord partagé constituant un point de départ pour aborder sereinement les enjeux stratégiques du territoire.

Cet exercice s'est formalisé avec le pacte financier et fiscal approuvé à l'unanimité onze mois après la création de la CPS. Dans le même temps, le projet de territoire 2016-2026 était adopté.

Ce point est un deuxième rappel contextuel.

La dynamique communautaire créée prime sur les constats instantanés.

Les auditeurs de la CRC formulent des observations, lesquelles reçoivent des réponses dans les pages suivantes. Ils omettent toutefois d'insister sur l'enjeu principal, à savoir la dynamique créée pour mettre en œuvre les choix politiques. Pour ne prendre qu'un exemple, la compétence « développement économique » affichée en 2016, comme prioritaire, s'est affirmée à un rythme régulier et soutenu qui prend toute sa dimension en 2019-2020. Citons quelques exemples significatifs : schéma de développement économique, lancement d'une stratégie de développement commercial avec une ORT, création de la SPL WIPSE, travaux majeurs dans plusieurs zones d'activités, ouverture d'espaces de coworking et d'entrepreneuriat avec le 30 à Massy, soutien financier aux acteurs de l'accompagnement et du financement des créateurs d'entreprises, obtention du Label French Tech, étude sur le cœur de parc à Courtabœuf, participation à la création d'une plateforme de financement participatif SIINAPS, organisation et soutien à de nombreuses manifestations (TedX, Paris-Saclay Connexion, Start-up for kids, SIMI, MIPIM, etc.) et pour finir, plus récemment, soutien à la reprise économique via le fonds Résilience, suite à la pandémie.

Il faut ajouter, car ce n'est aucunement évoqué, les nombreux partenariats entre la CPS et l'EPAPS visant à favoriser l'émergence du pôle scientifique et économique du plateau de Saclay (élaboration du Contrat de développement territorial (CDT), participation à de nombreuses études urbaines, suivi des ZAC en vue des rétrocessions d'espaces publics, soutien financier à l'IPHE, pour ne citer que ces exemples).

Ce troisième rappel contextuel montre que les décisions prises en 2017-2018, portent leurs fruits sur la période post-contrôle de la CRC.

Des motifs de satisfaction peu développés

La CRC est pleinement dans son rôle lorsqu'elle formule des recommandations et rappels au droit.

Il m'appartient cependant de souligner des motifs de satisfaction.

Sur la gouvernance, l'objectif visant à rechercher des consensus, de ne pas forcer les communes, de favoriser le partage des compétences par l'adhésion et non par la contrainte, a été un atout pour progresser et élargir les perspectives d'actions communautaires.

C'est d'ailleurs l'orientation prise par le législateur dans ses derniers textes.

Sur les finances communautaires, la Chambre indique en deux lignes que les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées avec le respect de l'objectif d'évolution fixé à 1,1 %. Cela est bien sûr exact mais derrière ce constat, il y a un véritable engagement des élus dans un contexte de baisse des dotations tout en stabilisant la fiscalité et en développant de nouvelles compétences.

Les ratios de référence à l'arrêté du compte administratif 2019, témoignent de la bonne santé financière.

Sur les marchés publics, aucune observation n'est formulée.

Ces réflexions contextuelles sont à mes yeux essentielles car, de facto, la plupart des observations définitives contenues dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes, relève de ce qu'on appelle dans la vie courante, un héritage. Celui-ci a été assumé avec ses atouts et ses faiblesses et j'ai la conviction que les dynamiques générées par les politiques publiques de la CPS sont positives pour l'institution, les communes et les habitants du territoire.

Après ces réflexions, il convient d'apporter des réponses à vos observations et cela est rédigé en respectant votre table des matières.

* * * * *

I - Sur l'intégration communautaire et les compétences transférées des communes à la CPS.

La chambre indique, sans démonstration pertinente, que l'intégration communautaire serait faible au regard des compétences qui ont été prises depuis 2016 (GEMAPI, eau potable, assainissement, prévention spécialisée, voiries communautaire pour 6 communes supplémentaires, extension de la compétence OM, aires d'accueil des gens du voyage, zones d'activités économiques, etc.). Ainsi, la Chambre émet ce jugement de valeur qui pose problème car il s'agit d'un choix politique et non d'une détermination juridique.

Pour rappel, au cours de la période, les élus, outre la validation du projet de territoire, du pacte financier et fiscal de solidarité et l'alignement des compétences, ainsi que l'ensemble des politiques afférentes, ont eu à se déterminer sur les compétences suivantes :

En 2016, la promotion du tourisme, dont la création des offices de tourisme et le transfert d'équipements culturels (conservatoires de Verrières-le-Buisson et Wissous).

En 2017, la compétence eau a été conservée et étendue à tout le territoire. La compétence aires d'accueil des gens du voyage est devenue obligatoire. La compétence ZAE a été étendue également. Et l'intérêt communautaire (hors voiries, parcs de stationnement et équipements culturels et sportifs) a été redéfini pour toutes les compétences.

En 2018, Gemapi, transferts des voiries pour 6 nouvelles communes, contribution à la transition énergétique, Circulations douces et parcs de stationnement vélos, lecture publique et enseignement et éducation artistique, prévention spécialisée.

En 2019, installations de bornes de recharge pour véhicules électriques, Création de la MEIF (maison de l'emploi et de la formation).

En 2020, assainissement et eaux pluviales.

Il ne faut pas omettre les impacts conséquents en matière d'approches financière et comptable, d'ingénierie humaine, d'organisation interne, entre autres, de ces prises de compétences décrites. Il est également nécessaire de prendre en considération le travail mené par les équipes communautaires autour des sujets d'aménagement du plateau de Saclay (évoqué plus bas) et le travail important rappelé par la Chambre sur le schéma de mutualisation.

Quand la Chambre émet ce jugement sur la faiblesse de l'intégration communautaire, en comparaison (peut-être ?) avec d'autres agglomérations de France, il faut bien avoir à l'esprit que :

- L'antériorité de la CPS est de 3 ans seulement, voire moins au plan de la mise en œuvre d'actions publiques, ce qui laisse peu de temps pour envisager une vraie progression de l'intégration communautaire.
- La CPS est le fruit d'une fusion-extension, ce qui la différencie de bien des agglomérations de province aux périmètres inchangés.
- La CPS n'a pas de ville centre, comme la Chambre le rappelle, ce qui signifie, et de surcroît en Ile-de-France, que la capacité à produire des politiques publiques et à les développer doit être fortement relativisée. Que l'absence de ville-centre est renforcée au vu de l'espace géographique particulièrement important couvert par l'EPCI qui dépasse la ville de Paris.

- Le degré d'intégration communautaire des deux agglomérations – CAEE et CAPS – était très contrasté, imposant par-là, des efforts de rapprochement des politiques publiques et de la pédagogie pour expliciter les avantages des transferts, ou a minima, de la mutualisation.
- Les élus ont dû *digérer* dans un temps très court, en moins d'un an, les effets conjugués des lois MAPTAM et NOTRe, en terme de périmètre, d'élections (beaucoup d'élus communautaires ne l'ont plus été au 1^{er} janvier 2016 du fait de la fusion, entraînant une vive amertume démocratique vis-à-vis du fait intercommunal) et de compétences transférées (aires d'accueil des gens du voyage, hydraulique, eau potable pour ne citer que ces trois items) ainsi qu'un alignement des compétences.

Par conséquent, les jugements de valeur liés à la faible intégration, au déséquilibre des charges en faveur des communes, ou à la gestion différenciée des équipements doivent être très largement modulés.

Cependant, il convient de relever, et la comparaison peut être convoquée a contrario, que la réalisation d'un pacte financier et fiscal de solidarité, ainsi que le projet de territoire en moins d'un an, pour être adoptés en novembre 2016, en tenant compte des éléments contextuels précités, reste une authentique performance. Certes, tout n'était pas parfait, mais cette feuille de route politique et financière a permis à l'agglomération de déployer ses politiques publiques et de réaliser bon nombre de schémas directeurs. La comparaison est possible car, en Ile-de-France, bien des EPCI ont adopté ces mêmes documents en moyenne deux à trois ans après le 1^{er} janvier 2016, voire très récemment. Citons pour l'exemple en Essonne : Grand Paris Sud en juin 2017, Val d'Yerres – Val de Seine en avril 2018, Cœur Essonne Agglomération en janvier 2019, le Dourdannais en Hurepoix en avril 2019, l'EPT Grand Orly Seine Bièvre fin 2019.

Je dois également mentionner les différents schémas stratégiques et documents de planifications qui furent adoptés par le conseil communautaire souvent à l'unanimité : outre, déjà cités, le projet de territoire 2016/2026 (1^{er} projet adopté en Ile-de-France en 2016) et le pacte financier et fiscal de solidarité (2016/2022), il convient de rajouter : le contrat de développement territorial de la frange sud (juillet 2016, ce contrat permet d'avoir une vision partagée et commune d'aménagement d'ensemble sur 15 ans de tous les programmes urbains et immobiliers du Plateau de Saclay), le programme alimentaire territorial (2018, 2^{ème} PAT d'Ile-de-France), approbation de la charte et du programme d'actions de la ZPNAF (2017), le schéma directeur des circulations douces (2018), l'harmonisation des contrats de ville (2018), le lancement du contrat local de Santé en 2018, le plan climat air énergie territorial (1^{er} PCAET d'Ile-de-France en 2019), l'office de tourisme intercommunal « Destination Paris-Saclay », le schéma de transport/des mobilités (2018/2026), le conseil local de santé mentale (2018), le schéma de mutualisation avec les communes (2019), le schéma de l'offre économique (2019), le schéma directeur de Courtabœuf (2019), le programme local de l'habitat (2019), le plan numérique (2019).

Aussi, après plus de 4 années d'existence, l'heure sera sans doute d'établir un premier bilan de ces transferts de compétences et il reviendra aux élus du mandat 2020/2026 de réaliser leur feuille de route des compétences communautaires en retenant, si possible, des critères objectifs pour définir l'intérêt communautaire, dans le respect d'une logique intercommunale liée aux schémas adoptés et avec l'accord et la participation active des communes.

II – Sur les relations financières avec les communes-membres.

La Chambre rappelle bien la structure du Pacte financier et fiscal de solidarité qui a été mis en place par la CPS fin 2016. Je ne reviendrai pas dessus. Il témoigne d'un accord politique en bureau et conseil communautaire afin que la solidarité financière et fiscale s'applique vis-à-vis :

- des communes contributrices (en production de logement et en fiscalité économique) grâce à un important reversement fiscal.
- des communes dotées d'un quartier en politique de la ville.
- de l'harmonisation fiscale via un lissage.
- de la majoration financière des travaux de voirie pour les communes ayant transféré.
- de la mise en place d'un soutien à l'investissement viaire pour les communes n'ayant pas transféré leurs voiries et ce, par souci d'équité.
- de la prise en charge intégrale de certaines compétences (tourisme, gens du voyage) au bénéfice des finances communales.
- du versement de fonds de concours pour des soutiens aux travaux d'investissements communaux (SIC).
- de la mise en place de la taxe Gemapi n'entraînant de facto aucun impact sur l'attribution de compensation des communes.
- de l'aide au syndicat intercommunal de la région de Montlhéry notamment en raison du déficit lié à la gestion de l'équipement aquatique.
- de la prise en compte partielle du FPIC des communes de la CPS.

Il fut authentiquement et de façon très transparente dirigé pour aider les communes, autant que possible et c'est pourquoi tant les reversements que la distribution de dotations y sont importants. Ce pacte était lié aussi bien au projet de territoire qu'à la volonté politique de trouver un point d'équilibre dans la construction communautaire.

Tous ces principes résultent d'accords politiques et sont fondés en droit. Nul doute que le Pacte Financier et Fiscal de Solidarité devra évoluer (notamment en raison de sa durée puisqu'il s'achève en 2022) et que de nouveaux investissements y figureront. Le recours à la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) et/ou l'attribution de compensation en investissement couplée avec des fonds de concours pour les travaux viaires pourraient judicieusement se substituer à d'autres mécanismes si les élus en décident ainsi.

Toutefois, il convient ici de mentionner que le fonds de concours appelé auprès des communes permet, contrairement à l'attribution qui est figée, de se caler sur le montant exact des travaux réalisés. C'est un « système vertueux », parfaitement légal et qui responsabilise chacun.

S'agissant de la mutualisation. La Chambre note dans le rapport que « depuis 2016, la CPS a veillé à renforcer les dispositifs de mutualisation des compétences par plusieurs moyens. Les services communs préexistants ont été renforcés et de nouveaux ont été créés en matière de fiscalité et de marchés publics ».

La contractualisation avec l'Etat, en juin 2018, pour contenir notre niveau de dépenses publiques, fut parfaitement respectée et arrêtée à 1,1%. Notons qu'il est toujours plus délicat de réussir cette stabilisation dès lors que les transferts de compétences se poursuivent entraînant mécaniquement

une hausse des dépenses de gestion. Là encore, ce point positif est à souligner d'autant qu'il fut mené en étroite collaboration avec les services de la Préfecture.

En conclusion du volet financier, je retiens que le bilan financier et fiscal de ce mandat est sain et que les ratios financiers sont bons malgré l'accroissement des investissements et des reversements financiers et fiscaux aux communes. La Chambre souligne très justement « *l'évolution maîtrisée des charges à caractère général dans le respect des perspectives tracées* ». Les investissements ont été soutenus, même si l'analyse de la chambre excluait l'année 2019, où l'investissement représente plus du double d'une année classique. L'endettement a quant à lui doublé, mais pour passer de 3 à 6,2 ans à fin 2019 (de remboursement de la dette), en raison des transferts de compétences, soit nettement en dessous des niveaux d'alerte estimés à plus de 10 ans...Soulignons enfin qu'il reste très inférieur à celui constaté dans les communautés d'agglomération.

III – Sur la gestion des Ressources Humaines.

Bien que la CPS ait mis en place un schéma directeur des ressources humaines, et qu'un volet financier important soit accordé à cette politique organisationnelle, il peut y avoir, ici et là, des situations juridiques des personnels transférés pouvant entraîner des différences de traitement. Il conviendra progressivement, et dans le respect du dialogue social, d'harmoniser les différentes situations statutaires ainsi que la durée annuelle du temps de travail.

Je dois préciser que la durée annuelle du temps de travail pour les agents de la CPS respecte bien les 1607 heures et non 1591,2 heures comme le mentionne la Chambre puisque le jour dit « du Président », établi avant ma présidence, fut supprimé en 2019 et que la journée de solidarité s'est bien appliquée en 2020.

Pour ce qui est de la gestion des contractuels, la procédure de déclarations de vacances de poste devra être améliorée et le choix des dispositions relatives aux recrutements d'agents contractuels régies par la loi du 26 janvier 1984 ajusté mais en s'adaptant aux exigences et à la réalité du terrain.

Enfin, sur la fonction occupée par le directeur général des services, celui-ci ayant la confiance du Président et des élus, il était légitime sur ce poste quand bien même son grade terminal ne correspondait pas au statut. Il en va ainsi de bien des fonctionnaires dans l'administration territoriale qui dépassent très largement le cadre statutaire qui leur est assigné en remplissant des missions de service public pour le bien des populations. La récente crise sanitaire nous le prouva amplement.

IV – La gestion des équipements culturels.

Comme pour toutes les compétences communautaires, la règle en matière de transferts fut de proposer et non d'imposer notamment quand il s'agissait des intérêts communautaires. L'idée directrice est la liberté de choisir et de décider confiée aux maires. Le fait intercommunal a toujours du mal à s'imposer en Ile-de-France du fait sans doute de la taille des territoires, la densité des populations sur les bassins de vie et de l'absence préjudiciable de villes-centres contrairement à la Province. De ce fait, l'intégration communautaire n'a pas été perçue avec intérêt notamment avec

l'abandon du coefficient d'intégration fiscale comme critère favorable financièrement. De plus, la succession des lois décentralisatrices MAPTAM et NOTRe, a cadencé souvent trop vite les transferts de compétences et a enrayé ailleurs la dynamique communautaire notamment dans les EPT de petite couronne.

Tout au long de ces dernières années, la politique communautaire aussi bien sur les médiathèques que sur les conservatoires s'est vue renforcée, tant sur le travail en réseau, que sur l'animation et le niveau de services proposés à la population. La rénovation progressive des équipements fut aussi assurée par une politique d'investissement ambitieuse. A l'avenir, il appartiendra aux élus communautaires de maintenir, renforcer ou abandonner la gestion des équipements culturels. Il leur reviendra de le faire en recherchant l'efficacité et en essayant de trouver le meilleur équilibre entre l'intérêt communautaire et communal.

L'harmonisation tarifaire des conservatoires a été étudiée par la CPS et abordée en bureau communautaire mais les grandes disparités tarifaires d'une ville à l'autre, l'hétérogénéité des pratiques, le niveau d'excellence d'un conservatoire à l'autre, la concurrence associative de l'offre de cours a sensiblement contrarié la volonté des élus d'harmoniser les tarifs proposés dans les structures communautaires. Il conviendra de trouver une solution satisfaisante en tenant compte des coûts supportables pour les usagers et/ou pour l'agglomération. La recommandation de la Chambre est légitime mais les modalités d'applications complexes pourront apparaître pour beaucoup comme injustes.

La construction du Conservatoire à rayonnement départemental de Paris-Saclay a effectivement vu une augmentation sensible de son coût de construction mais contrairement à ce qu'écrit la Chambre, et alors même que la CPS avait fourni les éléments clairs d'appréciation, l'inondation due aux fortes précipitations et à la montée des eaux de l'Yvette de 2016 ne pouvait être anticipée et avait donc conduit à rehausser le niveau du CRD, et de ce fait le coût de l'équipement. Tous les avenants furent passés en connaissance de cause, tant en commission d'appels d'offres qu'au sein du conseil communautaire.

V - Les éléments importants ne figurant pas dans le Rapport.

Je me permets de souligner tout de même trois points notables qui ne figurent pas dans le rapport.

- La Chambre a souhaité porter un regard attentif sur la politique culturelle, ce qui est compréhensible s'agissant du nombre d'équipements transférés et des agents territoriaux s'y rapportant. Cependant, il aurait été intéressant de voir figurer dans ce rapport les compétences beaucoup plus complexes que sont la voirie, les zones d'activités économiques, les sujets hydrauliques (eau potable, assainissement, GEMAPI), les mobilités, la politique de la ville ou la transition énergétique qui ont – pour ne prendre que ces quelques sujets d'importance pour notre Territoire – mobilisé beaucoup de temps et d'énergie parmi les élus communaux et communautaires ainsi que dans les services administratifs pour mener à bien les transferts de compétences et la mise en place de ces politiques publiques volontaristes et ambitieuses. Il est regrettable que la Chambre n'ait pas étudié ces compétences dont les éventuelles analyses auraient pu être profitables aux édiles.

- De même, fait rare et qui mérite d'être pointé, et ce malgré les nombreuses demandes d'informations de la Chambre, les marchés publics passés et en cours n'ont fait l'objet d'aucune observation. Mise à part le point lié au CRD, développé ci-dessus, il me paraît important de le mentionner. Cette absence de remarque témoigne, en creux, de la robustesse et de l'exemplarité des procédures mises en place par l'administration communautaire et ce, dans des conditions de transferts (voiries et eau potable, DSP sur des territoires plus vastes) parfois très délicates.
- Par ailleurs, il est dommageable de ne pas voir figurer l'aménagement du plateau de Saclay, dans le cadre de l'Opération d'Intérêt National, où l'agglomération intervient et mobilise aux côtés de l'Etat, élus, fonctionnaires et ressources, afin de réussir le campus cluster sur plus de 1000 ha. Cet aménagement hors norme de dimension internationale engage durablement depuis plusieurs années les équipes communautaires autour des enjeux suivants : aménagement d'ensemble paysager, agricole et urbain, réalisation du schéma viaire avant transfert, définition des aménités, spécificités péri-urbaines et agricoles, définition et suivi des constructions immobilières, approches hydrauliques, réflexions et engagements autour de l'attractivité économique (communautés d'acteurs économiques autour des laboratoires, des start-ups, de la french-tech, de la deep-tech, des incubateurs, etc), accessibilité/desserte du Plateau et transports, pour ne citer que quelques thématiques. Ces enjeux d'aménagement et de construction de logements ne sont pas de faibles données mais bien des dominantes inscrites dans le projet de territoire. Sur les 6 dernières années, le territoire a vu la construction de plus 4000 logements par an, et ce seront plus de 3300/3500 logements par an qui pourraient être construits dans les 6 années à venir. Ce niveau de construction inscrit dans le PLH positionne la CPS comme une des plus importantes agglomérations en matière de production de logements, tout juste derrière Paris, voire comme l'une des premières agglomérations de France. Cette particularité exceptionnelle aurait pu être mise en avant ou développée par la Chambre. Ce n'est pas un regret mais c'est un manque indéniable quand on aborde objectivement les réalités de notre territoire et l'engagement des acteurs publics qui le composent.

* * * * *

En conclusion, la lecture du rapport définitif pouvant être rapprochée du bilan 2019 édité par la CPS est globalement très positif quant au respect des objectifs politiques fondé sur le droit public.

Aujourd'hui, après seulement 4 ans et demi d'existence, en ayant publié un bilan exhaustif en 2019, ce sont près de 90% des actions du projet de territoire qui ont été accomplies ou initiées. Les élus communautaires ont réalisé un formidable travail faisant de notre territoire un pôle d'attractivités économiques et scientifiques majeur de l'Île-de-France, un cluster d'innovations et d'expérimentations pour entrer pleinement dans la transition énergétique durable, une terre de défis pour les mobilités de demain, un bassin d'emplois et de solidarités urbaines. Cette réussite est très certainement due à une gouvernance apaisée autour de choix stratégiques partagés. Je sais que les élus de 2020 auront l'envie de poursuivre dans cette voie, pouvant judicieusement s'appuyer sur les ressources

communautaires pour accomplir pleinement les mutations territoriales qui s'imposeront. La situation financière de fin de mandat et l'organisation administrative de la CPS le leur permettront.

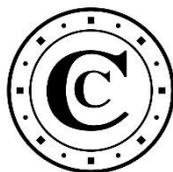
Telle est la réponse que je souhaitais apporter à la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France afin qu'elle figure dans la version définitive du rapport portant sur la gestion et les comptes de la Communauté d'agglomération Paris Saclay que j'ai eu l'honneur de diriger au cours de ces cinq dernières années.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Le Président,

Michel BOURNAT



« 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