



Le président

N°/G/2024-0451B

Noisiel, le 27 novembre 2024

à

Monsieur Pascal Gouhoury
Président de la communauté
d'agglomération du Pays
de Fontainebleau

44, rue du Château
77300 Fontainebleau

ENVOI DEMATERIALISE
AVEC ACCUSE DE RECEPTION

(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Procédure suivie par :

Emmanuelle Ferrandez, greffière
Tél. : 01 64 80 88 64
Courriel : emmanuelle.ferrandez@crtc.ccomptes.fr

REF. : Contrôle n° 2024-001513

OBJET : Notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse

P.J. : 1 rapport

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau – Cahier n° 2 : Organique pour les exercices 2017 et suivants.

En application des dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-16 du code des juridictions financières, ce rapport et la réponse jointe peuvent être rendus publics dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication par la chambre régionale des comptes.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour à l'adresse suivante : greffeidf@crtc.ccomptes.fr.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de Seine-et-Marne.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20250130-2025-012-DE
Date de réception préfecture : 07/02/2025

Il prévoit ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Thierry Vught



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

**COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DU PAYS DE
FONTAINEBLEAU**

Cahier n° 2 : Organique

(DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 4 septembre 2024.

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20250130-2025-012-DE
Date de réception préfecture : 07/02/2025

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20250130-2025-012-DE
Date de réception préfecture : 07/02/2025

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION.....	6
1.1 Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) récent, issu d'un regroupement large et contesté	6
1.2 Présentation du territoire et de sa population	7
1.3 Le projet de territoire et les compétences de la CAPF	11
1.4 Les moyens et l'organisation des services communautaires	17
2 LA GOUVERNANCE ET LES FLUX FINANCIERS AVEC LES COMMUNES MEMBRES	24
2.1 La gouvernance	24
2.2 Les flux financiers entre la CAPF et les communes membres.....	27
3 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	33
3.1 L'organisation de la fonction financière	33
3.2 La qualité de l'information financière.....	34
3.3 La sincérité budgétaire	37
3.4 La fiabilité des comptes.....	41
4 LA SITUATION FINANCIÈRE	51
4.1 Un volume d'exécution budgétaire inférieur à la moyenne	52
4.2 La capacité d'autofinancement (CAF)	53
4.3 Les investissements et leur financement	66
4.4 Un début de recensement pluriannuel des projets d'investissements.....	69
4.5 Une trésorerie particulièrement confortable.....	70
5 LA POLITIQUE DU LOGEMENT	71
5.1 Les enjeux du territoire de la CAPF en matière de logement	71
5.2 La situation actuelle et les premières mesures adoptées	78
ANNEXES	81
Annexe n° 1. Composition du conseil communautaire depuis son renouvellement en 2020	82
Annexe n° 2. Glossaire des sigles	83

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) a été créée le 1^{er} janvier 2017, regroupant 26 communes et comptant 69 015 habitants. Elle est issue de la fusion de tout ou partie de 5 intercommunalités, contestée par une majorité de communes.

Son territoire est polarisé entre un cœur urbain constitué des communes de Fontainebleau et Avon, représentant 42 % de sa population, et les autres communes, à caractère rural hormis Bois-le-Roi.

L'activité économique du territoire est dominée par le secteur tertiaire et sa forte attractivité touristique.

Gouvernance, compétences et flux financiers avec les communes membres

La gouvernance, les compétences et les flux financiers avec les communes membres se caractérisent principalement par l'absence d'un véritable consensus autour du niveau d'intégration de la CAPF et du pacte financier et fiscal de solidarité (PFFS).

Les négociations qui ont précédé l'adoption de ce pacte le 16 décembre 2021, son contenu minimaliste et les débats autour des suites qu'il convient de lui donner, cristallisent les lignes de fracture qui traversent la CAPF entre le cœur urbain qui plaide pour une intercommunalité centrée sur un socle minimal de compétences, et les communes rurales qui aspirent à une plus grande intégration communautaire.

La qualité de la gestion budgétaire et comptable

La qualité des prévisions budgétaires, en section d'investissement, se caractérise par des taux moyens de réalisation en dépenses relativement faibles.

Si la CAPF, à partir de 2020, a prévu d'ambitieux volumes d'investissements, elle ne s'est pas dotée pour autant des moyens nécessaires, notamment humains, à leur pilotage et leur exécution technique et financière.

En termes de fiabilité des comptes, des marges de progression sont présentes dans un certain nombre de domaines notamment le rattachement des charges et des produits ou la gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations.

La situation financière

Le volume budgétaire agrégé de la CAPF par habitant en 2022 est nettement inférieur à celui observé pour la strate d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) correspondante. Les dépenses totales de la CAPF sont inférieures de 42 % à la moyenne, et même de 83 % pour les dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts. Les recettes totales sont également en retrait (- 44 %) par rapport à la strate d'EPCI correspondante. Ces écarts significatifs, ainsi que les orientations du pacte financier et fiscal de solidarité adopté en 2021, témoignent de la difficulté de la CAPF à déployer ses compétences.

La politique fiscale retenue par la CAPF, qui se caractérise par des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties et la contribution foncière des entreprises plus faibles que les taux moyens observés aussi bien dans le département de Seine-et-Marne que dans la région Île-de-France, a conduit au desserrement de la contrainte posée par le PFFS, selon laquelle le niveau d'autofinancement ne devait pas descendre sous le seuil prudentiel de 12 % des recettes réelles de fonctionnement. En 2022, la capacité d'autofinancement (CAF) ne représentait plus que 7,7 % des recettes réelles de fonctionnement.

En conséquence, la CAPF finance la structuration de ses services et de ses investissements en puisant sur son fonds de roulement. Toutefois, outre le levier fiscal, elle dispose d'une trésorerie confortable et une capacité d'endettement non négligeable.

Les ressources humaines

Au moment de sa création, la CAPF a repris les personnels issus des communautés de communes préexistantes, soit un effectif global de 72 agents, ce qui est inférieur à la moyenne des communautés d'agglomération de même strate.

À compter de 2020, la CAPF a amorcé des créations de postes et un plan de recrutement agents visant à structurer son organisation interne, et à disposer des compétences nécessaires au plein exercice de ses compétences.

L'objectif de porter les effectifs à 100 agents s'est heurté à des difficultés de recrutement. Ainsi, au 1^{er} juillet 2023, seuls 12 nouveaux emplois étaient pourvus sur les 28 postes créés.

Par ailleurs, les actions de mutualisation entre la CAPF et les communes restent à renforcer.

Panorama de la politique du logement

Si le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et le plan local de l'habitat (PLH) ne sont pas encore adoptés, le choix retenu par la CAPF de conduire les deux procédures d'élaboration en simultané lui permettra de garantir la cohérence des orientations retenues entre ces deux documents.

La CAPF a su également s'appuyer sur le PLH de l'ancienne communauté de communes du pays de Fontainebleau en adaptant les données à son périmètre élargi, et sur les objectifs du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en se montrant un peu plus ambitieux, notamment pour répondre aux obligations en matière de logement social. Toutefois, à ce jour, la CAPF ne remplit pas ses obligations en la matière, et doit rattraper le retard constaté sur trois communes.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule six recommandations, dont quatre concernent la régularité et deux visent à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité n°1 : Procéder à une mise à jour des statuts pour se conformer à la liste des compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération telle qu'établie par l'article L. 5612-5 du code général des collectivités territoriales. 15

Recommandation régularité n°2 : En application de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, organiser le débat et une délibération sur le principe d'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et la communauté d'agglomération. 24

Recommandation régularité n°3 : Rendre accessible aux citoyens et aux tiers la totalité des documents budgétaires et informations financières, en réservant une rubrique spécifique et aisément identifiable au sein du site internet en application de l'article R. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales. 37

Recommandation régularité n°4 : Établir les inventaires physiques et comptables des biens dans le respect des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57..... 46

Les recommandations de performance :

Recommandation performance n°1 : Adopter un règlement intérieur définissant les modalités d'organisation, d'aménagement et de réduction du temps de travail pour l'ensemble des services communautaires, incluant les cycles de travail annualisés par services, dans le respect des obligations légales. 22

Recommandation performance n°2 : En application de la délibération n° 2022-022 du 31 mars 2022, réviser le pacte financier et fiscal de solidarité adopté le 16 décembre 2021. 29

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) a été ouvert le 26 mai 2023 par lettre du président de la chambre adressée à M. Pascal Gouhoury, ordonnateur en fonctions.

L'ordonnateur a été informé le 14 septembre 2023 que le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomérations du pays de Fontainebleau donnerait lieu à deux cahiers : l'un consacré au thème de la gestion déléguée, et l'autre au contrôle organique. Le présent rapport correspond à ce second cahier.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 14 décembre 2023.

La chambre a adressé ses observations provisoires le 29 mai 2024 au président de la CAPF. La réponse de ce dernier datée du 28 juin a été enregistrée au greffe de la chambre le 4 juillet 2024

Des extraits du rapport ont également été transmis le 29 mai 2024 respectivement aux maires de Fontainebleau, d'Avon et de Bois-le-Roi. Le maire de Fontainebleau a transmis une réponse le 21 juin 2024, enregistrée au greffe de la chambre le même jour, par laquelle il précisait qu'il n'avait pas d'éléments complémentaires à apporter.

Une communication administrative a été adressée au comptable public à la même date qui a donné lieu à une réponse en date du 24 juin et enregistrée au greffe de la chambre le 26 juin 2024.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

1.1 Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) récent, issu d'un regroupement large et contesté

La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) a été créée le 1^{er} janvier 2017. Regroupant 26 communes, elle compte 69 015 habitants¹ pour une superficie de 438 km².

Issue du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)², elle est le fruit de la fusion des communautés de communes du Pays de Fontainebleau (CCPF)³, d'Entre Seine et Forêt⁴, ainsi que de 18 communes des communautés de communes des Terres du Gâtinais⁵, du Pays de Seine⁶, ainsi que du Pays de Bière⁷.

Le premier projet de SDCI prévoyait de fusionner 37 des 39 communes qui étaient alors associées dans un schéma de cohérence territoriale (SCoT) adopté en 2014⁸. Toutefois, ce périmètre a été réduit à 26 communes, une majorité de membres de la communauté de communes des Terres du Gâtinais refusant d'y être intégrées. 14 de ces 26 communes ont continué de s'opposer au périmètre du nouvel EPCI, obligeant le préfet à arrêter d'autorité la fusion sur la base de compétences provisoires.

Seule la communauté de communes du Pays de Fontainebleau a vu la totalité de ses communes membres approuver le projet. Cette situation traduit une polarisation entre le cœur urbain de Fontainebleau-Avon et leur périphérie immédiate d'une part, et les communes à l'identité rurale d'autre part, malgré le partage de caractéristiques et atouts propres à l'ensemble du territoire, notamment en matière touristique et de cadre de vie.

¹ Population Institut national de la statistique et des études économique (Insee) 2020 selon les données publiées par l'Insee le 2 février 2024.

² Arrêté par le préfet de Seine-et-Marne le 30 mars 2016.

³ Fontainebleau, Avon, Recloses, Bourron-Marlotte, Samois-sur-Seine.

⁴ Héricy, Vulaines-sur-Seine, Samoreau.

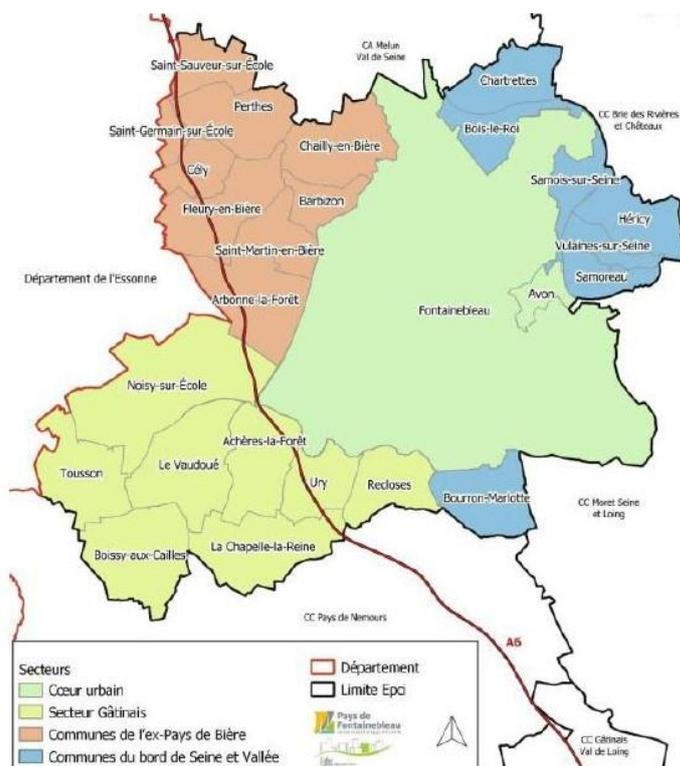
⁵ Ury, La Chapelle-la Reine, Boissy-aux-Cailles, Noisy-sur-École, Le Vaudoué, Tousson, Achères-la-Forêt.

⁶ Bois-le-Roi et Chartrettes.

⁷ Chailly-en-Bière, Perthes, St-Sauveur-sur-École, St-Germain-sur-École, Cély, Fleury-en-Bière, Arbonne-la-Forêt, Barbizon, St-Martin-en-Bière.

⁸ Le SCoT est devenu caduc en mars 2020.

Carte n° 1 : Périmètre de la CAPF



Source : CAPF – Programme local de l'habitat 2024-2030

Le résultat de l'élection du président de la CAPF le 27 janvier 2017 illustre ce clivage urbain/rural, dans un contexte ancien de rivalité au sein même du cœur urbain entre Fontainebleau et Avon. En effet, le maire de Samoreau a été élu président au second tour, à une voix près face au maire de Fontainebleau, grâce au report des voix recueillies au 1^{er} tour par la maire d'Avon. Il convient de relever qu'historiquement, l'ancienne CCPF était présidée par le maire de Fontainebleau ou l'un de ses adjoints.

1.2 Présentation du territoire et de sa population

1.2.1 Une polarisation entre le cœur urbain de Fontainebleau-Avon et des communes rurales

Le territoire, est polarisé entre un pôle urbain constitué des communes de Fontainebleau et Avon, et les autres communes à caractère rural.

Fontainebleau et Avon, de taille quasi équivalente, forment une agglomération de 30 000 habitants, ce qui représente 42 % de la population de la CAPF. Fontainebleau rayonne par sa richesse patrimoniale, son attractivité touristique et la densité du tissu commercial de centre-ville. Les 2 communes offrent un certain nombre de possibilités foncières, notamment pour la mise en œuvre de programmes de constructions de logements et partagent le même plan local d'urbanisme (PLU) depuis 2010.

En réponse aux observations de la chambre, la CAPF indique que si les programmes récemment mis en œuvre sont plutôt développés sur le périmètre d'Avon, Fontainebleau dispose de friches militaires d'une taille conséquente, non éligibles au fonds pour le recyclage des friches⁹ et. Par ailleurs, la CAPF déclare posséder en propre des terrains d'une superficie d'environ huit hectares au sud de Fontainebleau pour lesquelles elle indique avoir engagé des démarches en vue d'en confier l'aménagement à un opérateur.

1.2.2 La situation géographique et les infrastructures de transports

Le territoire du Pays de Fontainebleau est desservi par de grands axes routiers, comme l'autoroute A6, avec deux échangeurs, et traversé par la ligne ferroviaire Paris-Lyon-Marseille, ce qui lui permet de disposer d'une bonne connexion avec Paris, en moins d'1h30 par la route et de 45 minutes en transports en commun à partir des gares de Fontainebleau-Avon et Bois-le-Roi ; quatre autres communes du territoire étant également desservies.

Malgré ces atouts du cœur urbain de l'agglomération, la mobilité est un sujet de réflexion pour l'ensemble du territoire et particulièrement pour les communes rurales où la dépendance à l'automobile est importante. Le poids des déplacements pendulaires est en effet important, deux tiers des actifs résidant dans la CAPF travaillent hors de son périmètre.

La CAPF a identifié l'enjeu de renforcer l'offre de transport, notamment en lien avec Île-de-France Mobilités¹⁰ (développement des réseaux de bus, création de services de transports à la demande).

1.2.3 Une activité économique tertiaire et le développement de filières universitaires

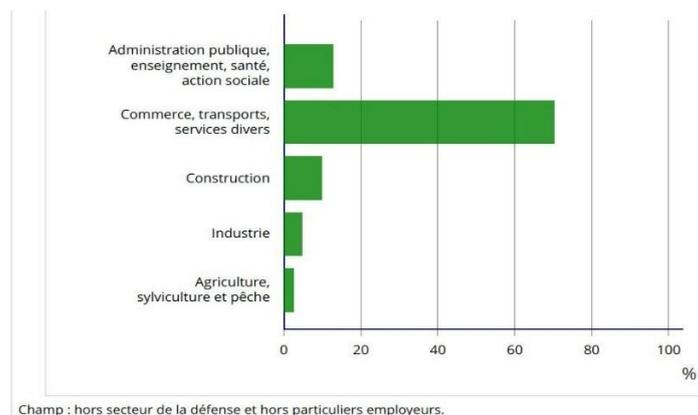
La structure de l'activité économique du territoire est dominée par le secteur tertiaire, et notamment le commerce dans le centre-ville à Fontainebleau et la proximité de centres commerciaux d'envergure, notamment celui de Villiers-en-Bière¹¹, situé dans le périmètre de la communauté d'agglomération de Melun Val de Seine. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF fait valoir que les élus du territoire portent une attention particulière aux commerces de proximité depuis de nombreuses années en vue de les préserver.

⁹ Le fonds pour le recyclage des friches s'inscrit dans le plan de relance économique de la France qui a déployé 750 M€ sur 2021-2022 pour le financement d'opérations pour le recyclage des friches et plus généralement le foncier déjà artificialisé.

¹⁰ Île-de-France Mobilités, désigné comme le syndicat des transports d'Île-de-France jusqu'en juin 2017, est un établissement public local désigné par le code des transports comme l'autorité organisatrice de la mobilité pour la région Île-de-France.

¹¹ L'exploitant du centre commercial revendique sur son site internet quatre millions de visiteurs annuels pour 72 enseignes, 6 restaurants, et 4 500 places de parking.

Graphique n° 1 : Répartition des établissements actifs employeurs par secteur d'activité agrégé fin 2021



Source : Insee, fichier localisé des rémunérations et de l'emploi salarié - données publiées le 1^{er} janvier 2023

Le territoire dispose de plusieurs établissements d'enseignement supérieur, notamment l'institut européen d'administration des affaires, un institut d'études politiques, une antenne de l'école des Mines Paris Tech, et une école d'infirmières. Ils sont tous implantés sur la commune de Fontainebleau, avec plus de 3 500 étudiants en 2022 résidants sur Fontainebleau-Avon.

Pour accueillir de nouveaux établissements, la commune de Fontainebleau s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique de requalification d'anciens bâtiments militaires. Il n'a toutefois pas été possible à la chambre d'apprécier l'état d'avancement des projets et d'identifier les acteurs institutionnels concernés.

1.2.4 Un patrimoine naturel et historique remarquables, une attractivité touristique à conforter

La CAPF dispose d'une identité à dominante rurale, avec des espaces naturels qui dominent, la présence de la Seine, et surtout un massif forestier qui s'étend sur 22 000 hectares, dont la forêt de Fontainebleau.

Un périmètre de protection réglementaire environnemental¹² concerne 87 % du territoire communautaire, dont 16 communes font partie du parc naturel régional¹³ du Gâtinais français.

¹² Le périmètre de protection réglementaire environnemental concerne une zone Natura 2000, site naturel visant à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés, à forts enjeux de conservation en Europe) ; une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ; une réserve de biosphère (lieu d'apprentissage du développement durable) ; des arrêtés de biotope (actes administratifs pris en vue de préserver les habitats des espèces protégées, l'équilibre biologique ou la fonctionnalité des milieux) ; une forêt de protection (le classement en forêt de protection interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation des sols de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements et garantit ainsi la pérennité de l'état boisé) ; une forêt d'exception (label français créé par l'office national des forêts en 2008, qui distingue des politiques optimales de gestion et de valorisation du patrimoine forestier public national), etc.

¹³ Un parc naturel régional est un territoire ayant choisi volontairement un mode de développement fondé sur la mise en valeur et la protection de patrimoines naturels et culturels considérés comme riches et fragiles.

Le Pays de Fontainebleau présente également un patrimoine architectural et historique exceptionnel, avec 83 édifices protégés au titre des monuments historiques, dont 42 à Fontainebleau autour du château.

Ce riche patrimoine naturel et historique attire de nombreux touristes franciliens, nationaux et internationaux. Un programme événementiel permet d'animer le territoire et de retenir les visiteurs, comme le festival de jazz Django Reinhardt, des manifestations équestres au Grand Parquet et à l'hippodrome de la Solle à Fontainebleau.

Ces atouts font du Pays de Fontainebleau un axe majeur du développement touristique du sud de la Seine-et-Marne.

1.2.5 Une population aisée et vieillissante, des résidences secondaires et une forte vacance des logements

En comparaison d'autres communautés d'agglomération du département de Seine-et-Marne¹⁴, le territoire de la CAPF présente des particularités en termes de caractéristiques socio-démographiques et résidentielles, qui traduisent un niveau de vie plus confortable sur le territoire du pays bellifontain, notamment s'agissant du revenu médian qui est plus favorable (27 870 €/habitant) et un taux de pauvreté relativement bas (8,4 %).

Le taux de ménages propriétaires de leur résidence principale (64,8 %), ainsi que la part des résidences secondaires (6,5 %) y sont plus élevés. Cette dernière atteint même près de 14 % dans le secteur gâtinais de la CAPF.

Tableau n° 1 : Données comparées de la CAPF et de trois communautés d'agglomération de Seine-et-Marne

	CA ¹⁵ (Pays de Fontainebleau)	CA Marne et Gondoire	CA Pays de Meaux	CA Paris Vallée de la Marne
Population Insee au 01/01/2023	69 015	108 133	108 278	227 011
Nombre total de logements	36 574	48 948	46 660	96 291
<i>Part résidences principales (en %)</i>	<i>85,1</i>	<i>92,1</i>	<i>92,2</i>	<i>94,0</i>
<i>Part résidences secondaires (yc logements occasionnels) (en %)</i>	<i>6,5</i>	<i>2,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,3</i>
<i>Part logements vacants (en %)</i>	<i>8,4</i>	<i>5,3</i>	<i>6,7</i>	<i>4,7</i>
Part ménages propriétaires de leur résidence principale (en %)	64,8	57,8	54,1	55,9
Naissances domiciliées en 2022	657	1 522	1 564	3 028
Décès domiciliés en 2022	700	592	723	1 374
Médiane du revenu disponible par habitant (en €)	27 870	26 100	22 530	23 410
Taux de pauvreté en 2020 (en %)	8,4	9,7	14,5	13,9

Sources : Insee, recensement de la population 2020 et fichier localisé social et fiscal en géographie au 1^{er} janvier 2023

¹⁴ Communauté d'agglomération de : Marne et Gondoire, du Pays de Meaux et Paris Vallée de la Marne.

¹⁵ CA : communauté d'agglomération.

Cependant, la part de logements vacants est nettement supérieure à celle constatée dans les trois communautés d'agglomération comparées, et le territoire de la CAPF est marqué par une faible vitalité démographique, notamment en raison d'un nombre de naissances très inférieur aux territoires comparés.

1.3 Le projet de territoire et les compétences de la CAPF

1.3.1 Un projet de territoire adopté en 2019

La CAPF a adopté son projet de territoire 2019-2030 par délibération du 5 décembre 2019. La chambre relève que le conseil de développement ayant été créé en 2021 (voir *infra*), il n'a pas été consulté.

L'enjeu initial était de forger une identité pour ce nouveau périmètre intercommunal de 26 communes, qui avaient jusqu'alors été associées dans le SCoT qui a produit ses effets jusqu'au 10 mars 2020¹⁶. L'ordonnateur considère que cet objectif est désormais atteint.

Les dimensions touristiques et environnementales sont au cœur du projet, décliné en 7 thématiques et 31 actions dont la réalisation est fixée à l'échéance 2030. Un certain nombre d'entre-elles est en cours de réalisation, comme le développement de la fibre optique à l'ensemble des communes, le suivi de la gestion des milieux aquatiques, et la prévention des inondations ou encore l'amplification du soutien aux conversions d'exploitants agricoles à l'agriculture raisonnée ou biologique.

La chambre relève toutefois que la commune d'Avon étant couverte par un contrat de ville, le projet de territoire, en application de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), devait intégrer un volet « *relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de la communauté d'agglomération en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres (...)* », ce qui n'est pas le cas pour le projet de la CAPF.

Enfin, l'établissement gagnerait à mieux assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de son projet de territoire, notamment en activant le conseil de développement (cf. *infra*).

1.3.2 Les compétences obligatoires exercées par la CAPF

La CAPF exerce les compétences obligatoires¹⁷ de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, d'accueil des gens du voyage et de collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés, et de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GeMAPI)¹⁸.

¹⁶ Le SCoT approuvé en 2014 avait été élaboré pour la période 2014-2020 par le syndicat mixte d'étude et de programmation (SMEP). Il couvrait le périmètre de 37 communes. Au 1^{er} janvier 2017, son périmètre a été réduit aux 26 communes de la CAPF, qui a repris la compétence, et le SMEP a été dissout. Le SCoT est devenu caduc le 10 mars 2020.

¹⁷ Article L. 5216-5 du CGCT.

¹⁸ Dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

L'arrêté préfectoral du 5 décembre 2017 a autorisé l'adoption des statuts à effet de cette même date, à la suite d'ajustements initiés par une délibération du 29 juin 2017, certaines compétences étant restituées aux communes¹⁹ (actions de soutien de commerce de proximité aux communes de Bois-le-Roi et Chartrettes ; maintenance, entretien et réhabilitation des installations de défense contre l'incendie aux communes de Héricy, Samoreau et Vulaines ; voirie communautaire, développement des activités culturelles et patrimoine, aménagement rural et attributions de subventions aux associations à toutes les communes), et la compétence GeMAPI devenant obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2018.

Les statuts à jour ont été arrêtés par le préfet le 14 septembre 2022 pour une application au 1^{er} janvier 2023, suite à la délibération du conseil communautaire du 16 décembre 2021 et des délibérations des conseils municipaux des communes membres.

1.3.2.1 Le développement économique et touristique

En matière de développement économique, la CAPF gère huit zones d'activités économiques (ZAE) et une zone industrielle.

La définition des ZAE a été précisée par délibération du 28 septembre 2017 sur la base de 4 critères cumulatifs²⁰. Ces zones, réparties dans 9 communes, ont fait l'objet d'une mise à disposition²¹ actée par délibération du 15 février 2018. Elles sont de petites superficies, avec un total de 80 hectares couverts, dont un quart concerne la zone principale à Samoreau (171 entreprises sont installées). Au 30 juin 2023, le coût global d'aménagement, depuis 2017, comprenant la voirie, l'éclairage public et la signalétique, atteignait 1,5 M€. Ces zones ne présentent pas de potentiel de développement significatif, mais la CAPF a recruté un chargé de mission foncier, dans l'optique notamment de réaliser des acquisitions foncières, des extensions ou des rénovations de parcs d'activités existants. Elle étudie notamment la création d'une nouvelle ZAE sur le territoire de la commune d'Ury, à proximité de l'A6. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF précise que cette ZAE est limitée à environ 2 hectares, et qu'elle aura vocation, comme l'ensemble du territoire de la CAPF, à accueillir des activités de type tertiaire ou artisanale, à l'exclusion d'établissements industriels ou logistique. Elle fait valoir que cette stratégie est conforme au schéma régional logistique²², et qu'elle envisage le développement de plusieurs zones de dimension modeste.

La CAPF est également propriétaire à Fontainebleau d'un espace d'affaires de 1 200 m² comportant une pépinière d'entreprises et un espace de travail partagé destiné aux travailleurs indépendants et salariés en télétravail. Sa gestion a été déléguée à une société et la CAPF a créé un budget annexe dédié.

¹⁹ L'article L. 5211-41-3 du CGCT a donné un délai d'un an à l'EPCI pour restituer ou intégrer des compétences optionnelles, délai porté à deux ans en matière de compétences facultatives.

²⁰ Ces quatre critères sont les suivants : la vocation économique de la zone doit être mentionnée dans un document d'urbanisme, présenter un périmètre défini et une cohérence d'ensemble caractérisée par un ensemble continu de parcelles avec une voirie interne, regrouper plusieurs activités économiques, et être le fruit d'une opération d'aménagement publique ou faire l'objet d'une volonté publique d'aménager ou gérer l'espace public.

²¹ Aux termes de l'article L. 1321-1 du CGCT, les biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de la compétence à la date du transfert sont de plein droit mis à la disposition de la collectivité bénéficiaire. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les parties. Il précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de leur remise en état.

²² Le schéma régional logistique a été adopté le 15 mars 2019 par le conseil régional d'Île-de-France en vue de définir une nouvelle stratégie pour le fret et la logistique.

La CAPF exerce également la compétence en matière de politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, ce qui inclut la zone d'activités du Bréau, dont le périmètre est situé sur un axe routier Fontainebleau-Avon. En outre, la CAPF subventionne Initiative Melun Val de Seine - sud Seine-et-Marne²³ et le réseau Entreprendre Seine-et-Marne²⁴, pour leur soutien aux porteurs de projets de création d'entreprise par octroi de prêts à taux 0 %, notamment.

En matière de tourisme, la CAPF s'appuie principalement sur l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Fontainebleau tourisme²⁵, qu'elle subventionne (375 000 € en 2023, et 500 000 € à 600 000 € les années précédentes) et à qui elle reverse le produit de la taxe de séjour, dans le cadre d'une convention triennale d'objectifs et de moyens. Par ailleurs, elle lui a délégué la gestion du stade équestre du Grand Parquet²⁶.

1.3.2.2 L'aménagement de l'espace communautaire

L'exercice de la compétence aménagement de l'espace communautaire s'appuie sur l'élaboration des documents majeurs devant porter les orientations stratégiques et fédératrices du territoire, tels que le PLUi, ou le plan local de déplacement.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la CAPF exerce la compétence en matière d'élaboration et de suivi du PLUi. Cependant, dans l'attente de la finalisation de ce dernier à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal, d'ici 2025-2026²⁷, la compétence de la CAPF se limite à la gestion des procédures de modification des PLU communaux²⁸.

La CAPF est également chargée de l'organisation de la mobilité en complément d'Île-de-France Mobilités (IDFM), contribuant à l'organisation des réseaux de bus en réponse aux besoins locaux, à la création ou la mise aux normes des arrêts de bus, ainsi qu'à la gestion de la gare routière et du parking vélo sécurisé situés à la gare d'Avon.

La CAPF, qui était propriétaire de la gare de Fontainebleau-Avon jusqu'en septembre 2022²⁹, doit désormais l'intégrer à sa stratégie en faveur des mobilités afin de renforcer son attractivité. En effet, ce parking qui concerne principalement des usagers pendulaires, attenant à la gare de Fontainebleau-Avon fréquentée par trois millions de voyageurs en 2022, est un équipement stratégique sur le territoire communautaire.

La CAPF a également intégré la réflexion lancée par la région s'agissant de la refonte du plan de déplacement urbain d'Île-de-France pour y porter ses besoins et plus généralement ceux des territoires ruraux situés en deuxième couronne du territoire régional.

²³ Le réseau Initiative Melun Val de Seine & sud Seine-et-Marne est une association qui propose aux créateurs ou aux repreneurs d'entreprise un prêt d'honneur Initiative, sans intérêts ni garantie, et les accompagne dans la réussite de leurs projets. Il fait partie de la fédération Initiative France.

²⁴ Le réseau Entreprendre Seine-et-Marne est une association de chefs d'entreprises engagés, spécialisés dans l'accompagnement de créateurs ou repreneurs d'entreprise à fort potentiel de création d'emplois.

²⁵ La CAPF est majoritaire au comité de direction, disposant de 9 des 16 sièges.

²⁶ Voir cahier n° 1 du rapport de la chambre portant sur la gestion déléguée.

²⁷ Le PLUi devrait être adopté au terme d'une procédure engagée en 2021. En application de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme, le schéma directeur de la région Île-de-France, dont la version en vigueur a été approuvée par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 a valeur de schéma de cohérence territoriale.

²⁸ Dont le PLU commun à Fontainebleau et Avon.

²⁹ Voir cahier n° 1 du rapport de la chambre portant sur la gestion déléguée.

Enfin, la CAPF est actionnaire majoritaire (67 %) ³⁰ de la société d'économie mixte du Pays de Fontainebleau (SEMPF) ³¹, qui a vocation à intervenir sur l'intégralité du périmètre intercommunal. Les autres actionnaires en sont les communes de l'ancienne CCPF (Fontainebleau, Avon, Bourron-Marlotte, Recloses et Samois-sur-Seine), l'office public de l'habitat de Seine-et-Marne (OPH 77), la Caisse d'Épargne d'Île-de-France, le bailleur social les Foyers de Seine-et-Marne, Action logement et deux successions de personnes physiques. La SEMPF réalise des opérations de construction de logements sociaux et intermédiaires. La CAPF garantit certains emprunts souscrits par la SEMPF pour ses opérations ³².

1.3.2.3 La politique de l'habitat, de la ville et l'accueil des gens du voyage

Dans le cadre de sa compétence « équilibre social de l'habitat », la CAPF est chargée de la politique du logement, d'actions et d'aides financières d'intérêt communautaire, du programme local de l'habitat (PLH), de l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire, ainsi que de la constitution de réserves foncières pour la conduite de cette politique.

Elle a également compétence en matière de politique de la ville, ce qui comprend essentiellement le contrat de ville du quartier des Fougères à Avon, ainsi que l'animation et la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, d'insertion économique et sociale, et de prévention de la délinquance.

Enfin, dans le cadre de sa compétence en matière d'accueil des gens du voyage, la CAPF a construit une aire d'accueil de 20 places à Vulaines-sur-Seine, et doit en réaliser 60 autres, ainsi qu'une aire de grand passage, sous réserve de trouver les terrains adaptés et d'obtenir l'accord des services de l'État.

1.3.2.4 La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés

En matière de collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés, la CAPF a dû, lors de sa première année d'existence en 2017, reprendre transitoirement les engagements avec les trois syndicats auxquels adhéraient les anciennes intercommunalités ³³, en mettant en œuvre des conventions de gestion. Afin d'harmoniser et simplifier cette organisation, elle a décidé, par délibération du 14 décembre 2017, d'adhérer pour le compte de toutes les communes au syndicat mixte intercommunal de collecte et traitement des ordures ménagères (Smictom) de la région de Fontainebleau ³⁴.

³⁰ Ce qui lui permet de disposer de 6 des 15 sièges au conseil d'administration.

³¹ La SEMPF a été créée en 1962 pour réaliser une opération de construction d'environ 1 000 logements sociaux dans le quartier de la Butte Monceau à Avon. Son capital s'établit à 2,4 M€.

³² L'encours total garanti s'élevait à 2,2 M€ au 31 décembre 2022, correspondant à trois emprunts.

³³ Le Smictom de la région de Fontainebleau, le syndicat intercommunal de ramassage et de tri des ordures ménagères Sud Francilien, et le syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères de la vallée du Loing.

³⁴ Le Smictom de la région de Fontainebleau regroupe 35 communes membres, soit toutes celles de la CAPF et des communautés de communes Moret Seine-et-Loing et Brie des Rivières et Châteaux. Cela représente un périmètre qui concerne 105 000 habitants. Ces EPCI lui ont délégué la compétence de collecte et traitement des déchets ménagers. Le Smictom, a quant à lui transféré la compétence valorisation/traitement des déchets et gestion des déchèteries au syndicat mixte d'incinération et de traitement des ordures ménagères (Smitom) Centre Ouest Seine-et-Marnais (Les ordures ménagères bien recyclées, incinérées, ou compostées-Lombric).

1.3.2.5 Des compétences en matière d'environnement qui n'apparaissent
qu'incomplètement dans les statuts

L'article L. 5216-5 du CGCT énumère les compétences qu'exercent les communautés d'agglomération de plein droit. En plus de la gestion des déchets ménagers, figurent quatre autres compétences relevant du domaine de l'environnement. Il s'agit de la GeMAPI depuis le 1^{er} janvier 2018, de l'eau, de l'assainissement des eaux usées et de la gestion des eaux pluviales urbaines dans les conditions des articles L. 2224-8³⁵ et L. 2226-1³⁶ depuis le 1^{er} janvier 2020.

Les statuts en vigueur de la CAPF comprennent les compétences eau et assainissement, qui représentent des enjeux financiers importants. Néanmoins, deux anomalies apparaissent.

D'une part, les statuts ne précisent pas les contours précis de la compétence en matière d'assainissement, tant s'agissant de l'assainissement des eaux usées, que de la gestion des eaux pluviales urbaines. Or, si le corpus juridique a admis jusqu'en 2017 une acception globalisante du contenu de cette compétence³⁷, la loi a imposé en 2018 une distinction entre gestion des eaux pluviales urbaines et l'assainissement des eaux usées. La CAPF a par conséquent l'obligation légale d'exercer, d'une part la compétence d'assainissement des eaux usées, et d'autre part celle de gestion des eaux pluviales. Après avoir été destinataires des observations de la chambre, la CAPF fait valoir qu'un important travail a été effectué sur l'identification du périmètre de la compétence eaux pluviales mais qu'elle a été confrontée à de grandes difficultés pour le définir convenablement et en assurer le financement.

Par ailleurs, la compétence GeMAPI ne figure pas dans les statuts de la communauté d'agglomération alors qu'elle l'exerce depuis le 1^{er} janvier 2018, comme précisé dans l'arrêté préfectoral du 5 décembre 2017. La chambre invite donc la CAPF à procéder à une mise à jour de ses statuts. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF s'engage à y remédier.

Recommandation régularité n°1 : Procéder à une mise à jour des statuts pour se conformer à la liste des compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération telle qu'établie par l'article L. 5612-5 du code général des collectivités territoriales.

³⁵ Selon l'article L. 2224-8 du CGCT, la compétence comporte, au titre de l'assainissement collectif, la mission de contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites. Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, elle inclut le contrôle des installations d'assainissement non collectif.

³⁶ Selon l'article L. 2226-1 du CGCT, la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines est le service assurant « la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales des aires urbaines ». L'article R. 2226-1 du CGCT précise les missions concernées par l'exercice de cette compétence, c'est-à-dire la définition du patrimoine existant ou à créer pour répondre aux enjeux posés par ces eaux ainsi que leur exploitation et entretien en coordination avec les propriétaires.

³⁷ Un arrêt du Conseil d'État du 4 décembre 2013 a imposé le rapprochement des compétences assainissement et gestion des eaux pluviales urbaines. En 2015, la Loi NOTRe prévoyait le transfert au 1^{er} janvier 2020 de la compétence assainissement aux communautés d'agglomération, y compris la gestion des eaux pluviales urbaines. Cette approche avait été confirmée par une instruction de la direction générale des collectivités locales de 2017.

1.3.3 Les compétences supplémentaires, dont certaines sont soumises à la définition de l'intérêt communautaire

La CAPF exerce des compétences supplémentaires, dont certaines concernent l'ensemble des communes, comme la défense contre l'incendie qui consiste à s'acquitter de la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et l'aménagement numérique, le soutien aux activités artistiques, culturelles ou sportives ou encore la gestion du port de plaisance de Valvins,

D'autres compétences ne concernent que quelques communes, comme la petite enfance, enfance et jeunesse, la gestion d'accueils à caractère éducatif de mineurs, dans les communes d'implantation que les statuts listent précisément. Ces dernières compétences constituent en grande partie un héritage des compétences exercées par les anciennes communautés de communes, et reprises par la CAPF.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 III du CGCT, la CAPF a dû définir l'intérêt communautaire pour plusieurs de ses compétences dans un délai deux ans après sa création.

En matière d'action sociale, une délibération du 29 juin 2017 a circonscrit l'intérêt communautaire à la création et la gestion de relais assistants maternels, qui peuvent être itinérants sur le territoire intercommunal.

Les contours de la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ont été définis en plusieurs étapes. Les anciennes communautés de communes géraient des équipements sportifs, alors qu'en matière de culture elles n'intervenaient qu'en soutien aux associations. Dès lors, la politique sportive a constitué un enjeu important pour la CAPF dès 2017, notamment eu égard à sa dimension en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Un état des lieux a été réalisé en avril 2018 et a conduit à une première délibération du 31 mai 2018 retenant trois critères pour définir l'intérêt communautaire des équipements sportifs : une implantation unique sur le territoire, une dimension et une fréquentation dépassant le cadre communal, et un caractère spécialisé attirant au-delà du territoire. Sur ces bases, par délibération du 20 décembre 2018³⁸, ont été reconnus d'intérêt communautaire 13 équipements sportifs situés dans 9 communes, dont 3 situés à Fontainebleau (piscine de la Faisanderie, stade Philippe Mahut, stade équestre du Grand Parquet), ou encore le port de plaisance de Valvins à Avon. La délibération du 21 février 2019 y a ajouté les terrains de tennis de Le Vaudoué. Ils ont été transférés le 1^{er} septembre 2019.

La CAPF n'a pas intégré les équipements culturels ; la quasi-totalité étant situés dans la commune de Fontainebleau, qui a conservé la compétence. Cette situation n'a pas été remise en cause, bien qu'à l'évidence, des équipements tels que le conservatoire de musique, la médiathèque ou encore le théâtre attirent un public et des adhérents non bellifontains.

Cette situation est ancienne et la CAPF n'a fait qu'entériner ce qui prévalait dans les anciennes communautés de communes dont elle est issue, puisque chacune d'entre elles avait limité l'intérêt communautaire aux seuls équipements sportifs, comme en attestent les arrêtés préfectoraux des 19 décembre 2016, 5 décembre 2017 et 14 septembre 2022, fixant le cadre définitif des statuts.

³⁸ Ces transferts d'équipement à la CAPF ont été opérés le 1^{er} janvier 2019.

1.4 Les moyens et l'organisation des services communautaires

1.4.1 L'évolution des effectifs

1.4.1.1 Une période 2017-2020 marquée par un manque de personnel

Au moment de sa création, la CAPF a repris l'intégralité des personnels issus des communautés de communes préexistantes, soit un effectif global de 72 agents au terme de l'année 2017.

Durant les premières années d'existence de la communauté d'agglomération, la priorité a été donnée à l'assimilation du nouveau périmètre territorial, à la construction de sa gouvernance, et à l'élaboration d'un projet de territoire.

Entre 2017 et 2021, l'effectif communautaire a légèrement progressé, s'établissant autour de 80 agents en 2020, du fait de la prise des compétences « urbanisme et cadre de vie/environnement » (3 agents), et « relais assistantes maternelles » (4 animateurs) en 2018.

Les effectifs les plus importants concernent les compétences relatives aux équipements sportifs (31 emplois pourvus au 31 décembre 2021) et « enfance/jeunesse » (16 emplois pourvus).

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs – emplois budgétaires et emplois pourvus au 31 décembre³⁹

Pôles/services	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023
	EB	yc EP	EB	yc EP	EB	yc EP	EP 01/07						
Direction générale	4	3	4	3	3	0	3	2	3	2	4	2	2
Communication	2	2	3	2	3	2	3	2	4	3	4	3	3
Finances	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3
Informatique	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
AG/RH/CP/jurid.	9	8	9	8	9	9	9	9	11	7	15	10	9
Finances Contractualisation	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Enfance/jeunesse	13	11	18	15	19	16	19	18	19	16	19	18	18
Sport	32	29	33	31	35	30	38	31	39	31	40	33	34
Grand Parquet	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Développement économique et touristique	3	3	3	3	3	3	3	3	4	3	5	4	4
Cadre de vie/environnement	5	4	5	4	5	4	6	6	8	7	11	8	8
Urbanisme, habitat et mobilité	3	3	5	5	5	4	5	4	7	4	9	6	6
TOTAL	80	72	87	78	89	75	93	82	103	79	115	92	91

Source : chambre régionale des comptes (CRC) Île-de-France à partir des données des rapport sur les orientations budgétaires (ROB) de la CAPF

³⁹ EB = emplois budgétaires, EP= Emplois pourvus.

Les missions du service des ressources humaines, dont l'effectif était limité en 2017 à un agent de catégorie C travaillant sous l'autorité d'un cadre A, responsable du pôle administration générale/ressources humaines, étaient centrées sur la gestion administrative quotidienne (paie et carrière) des agents en poste, sans réelle anticipation et projection des besoins de recrutement ou de formation.

La mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences aurait pourtant une grande utilité dans un contexte de fusion et d'organisation des compétences, alors que la pyramide des âges était peu favorable⁴⁰.

1.4.1.2 Une volonté de renforcer les effectifs à compter de 2021

En 2021, la CAPF a décidé d'amorcer un virage dans sa politique de ressources humaines, d'une part pour pallier les vacances de postes qui risquaient de menacer le fonctionnement de l'établissement (finances, ressources humaines, commande publique)⁴¹, et d'autre part pour procéder à des créations de postes dans le but d'exercer pleinement ses compétences, y compris dans une logique de mutualisation de services au profit des communes.

Les débats dans le cadre du pacte financier et fiscal démontrent que la modestie de la masse salariale en comparaison des communautés d'agglomération de même strate était connue, ainsi que les orientations possibles pour les élus communautaires qui avaient le choix entre étoffer les effectifs et compétences communautaires et en assumer le coût, ou limiter le déploiement des compétences de la CAPF.

De ces débats a découlé la création de 10 emplois budgétaires en 2021 et 12 en 2022, portant les effectifs à 115 emplois budgétaires et 92 emplois pourvus fin 2022. Au 1^{er} juillet 2023, les effectifs n'avaient pas progressé, pourtant l'effectif-cible avait été fixé à une centaine d'agents à fin 2023. La chambre s'étonne que la CAPF soit restée silencieuse en matière d'évolution de ses effectifs dans les lignes directrices de gestion⁴², arrêtées le 30 juin 2021. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF explique cette situation en faisant valoir que ces lignes directrices auraient été élaborées en décembre 2020 alors que la structuration de ses moyens en ressources humaines n'aurait été engagée qu'au printemps 2021. En adoptant la délibération fin juin 2021, la communauté d'agglomération était donc en mesure d'intégrer cette inflexion au sein de ses lignes directrices de gestion.

De plus, la CAPF a opéré des transferts de postes entre les services afin de clarifier l'organisation et de renforcer en personnel certains services en tension, et a lancé des recrutements, notamment d'agents de catégorie A, sur des fonctions d'expertise et

⁴⁰ Les tranches d'âge dominantes étaient 60-64 ans chez les hommes, et 55-59 ans chez les femmes.
Source : bilan social 2017.

⁴¹ À partir de mars 2021 et durant un an, la CAPF a subi une situation particulièrement inconfortable du fait d'un service finances peu doté en moyens humains, et privé en particulier de chef de service. La pénurie de personnel a touché d'autres services clés, comme en témoigne l'organigramme des services de février 2022, qui révélait la vacance de plusieurs postes de pilotage fonctionnel et opérationnel (responsables des services juridique-secrétariat général, de la vie économique-parcours immobilier, ou encore des mobilités).

⁴² L'article L. 413-2 du code de la fonction publique prévoit que les lignes directrices de gestion constituent la stratégie pluriannuelle des ressources humaines et fixent les orientations générales en matière de promotion.

de chargés de mission, portant le nombre d'emplois budgétaires à 21 équivalents temps plein travaillés⁴³ de catégorie A fin 2022, contre 11,9 fin 2017.

Tableau n° 3 : Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en équivalents temps plein travaillés

Catégorie d'emploi	2017			2019			2021			2022		
	Tit.	Non tit.	Total	Tit.	Non tit.	Total	Tit.	Non tit.	Total	Tit.	Non tit.	Total
A	9,90	2,00	11,90	11,70	2,00	13,70	12,90	3,00	15,90	17,00	4,00	21,00
B	13,80	4,00	17,80	15,80	4,86	20,66	12,70	5,00	17,70	10,70	8,00	18,70
C	34,50	3,84	38,34	31,50	9,00	40,50	28,70	10,83	39,53	31,90	15,00	46,90
Total	58,20	9,84	68,04	59,00	15,86	74,86	54,30	18,83	73,13	59,60	27,00	86,60

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes administratifs – annexe du personnel C1

Parmi les nouveaux engagés figurent une majorité d'agents non titulaires, dont la part dans le total des effectifs a fortement progressé, passant de 22 % en 2017 à 36 % en 2022.

La CAPF affirme rencontrer des difficultés de recrutement sur tous les types de métiers. Par exemple, elle a créé deux emplois supplémentaires au service de la commande publique en 2022, les portant à cinq emplois, mais au 1^{er} juillet 2023 seuls deux emplois étaient pourvus. Pour y faire face, elle a indiqué avoir revu sa démarche de recrutement, notamment par une approche plus attentive aux compétences, un travail de précisions rédactionnelles sur les fiches de poste, l'identification de nouveaux canaux de recherche de candidats (recours à des cabinets de recrutements), et une plus grande réactivité dans l'organisation des entretiens.

Les fiches de postes servant de référentiel dans le cadre des procédures de recrutements ne comportent aucune mention relative à la rémunération servie (régime indemnitaire) et aux avantages sociaux existants (adhésion au comité national d'action sociale, participation à la complémentaire santé et à la prévoyance, etc.). Ces indications, ainsi qu'une mise en exergue des atouts du territoire en termes de qualité de vie pourraient pourtant s'avérer pertinentes pour attirer des candidats, dans un contexte global de tension du marché de l'emploi territorial.

La CAPF indique en réponse aux observations de la chambre, qu'elle s'est imposée une démarche d'équité dans le cadre de la rémunération servie à ses agents, ce qui selon elle peut s'avérer contraignant dans ce contexte de tension sur les recrutements.

⁴³ Les équivalents temps plein travaillés correspondent aux équivalents temps plein en année pleine, c'est-à-dire qu'ils prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

1.4.2 Un absentéisme faible

Le taux d'absentéisme⁴⁴ pour maladie ordinaire, hormis en 2020 où le covid-19 a dégradé la situation, est maîtrisé par la CAPF, et en nette amélioration sur la période par rapport à 2017.

Tableau n° 4 : L'absentéisme pour maladie ordinaire (en jours calendaires)

	2017	2019	2020	2021
<i>Effectifs permanents (a)</i>	72	75	82	79
<i>Nombre de jours (b)</i>	876	617	1 068	535
<i>Nombre d'arrêts(c)</i>	53	49	84	26
<i>Nombre d'agents (d)</i>	28	29	31	26
<i>Durée moyenne d'arrêt (b/c)</i>	16,5	12,6	12,7	20,6
<i>Durée moyenne par agent (b/d)</i>	31,3	21,3	34,5	20,6
<i>Taux d'absentéisme (e=(b/a)/365) (en %)</i>	3,3	2,3	3,6	1,9
<i>Modalités calcul du taux d'absentéisme selon Sofaxis (e=(b/a)/365x 5/7) (en %)</i>	4,7	3,2	5	2,6

Source : CRC Île-de-France à partir des données des bilans sociaux et rapports sociaux uniques

D'après les études de la Sofaxis⁴⁵, le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire dans les collectivités territoriales était de 5,5 % en 2022, niveau que la CAPF n'a jamais atteint au cours des exercices considérés.

1.4.3 L'enjeu de la formation

La CAPF a élaboré son premier plan de formation pour la période 2022-2024, qui s'insère parmi les lignes directrices de gestion de la CAPF pour cette même période, et qui vise à répondre aux enjeux de prise de poste et aux besoins de montée en compétences et de perfectionnement. Il comporte quatre axes : l'hygiène et la sécurité, la bureautique, les formations statutaires obligatoires (formations d'intégration, de professionnalisation au premier emploi et tout au long de la carrière, à une prise de poste à responsabilité), et les formations facultatives (perfectionnement, préparation à concours et examen, lutte contre l'illettrisme, demande de mobilisation du compte personnel de formation, etc.). Chacun de ces axes a été décliné par pôles et par services, en recensant l'objet de la formation, le nombre d'agents concernés, le nombre de jours prévisionnels de formation, le calendrier, l'organisme dispensateur et le coût prévisionnel.

⁴⁴ L'absentéisme peut être décrit comme toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail entendues au sens large (les ambiances physiques mais aussi l'organisation du travail, la qualité de la relation d'emploi, la conciliation des temps professionnels et privés, etc.). Source : agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

⁴⁵ Sofaxis est une société du groupe mutualiste européen Relyens, qui intervient dans les secteurs de l'assurance et du management des risques.

1.4.4 Un respect apparent de la durée légale annuelle du travail, mais une absence de règlement écrit qui ne permet pas d'en attester

La CAPF affirme avoir respecté dès sa création le cadre légal du temps de travail applicable à la fonction publique, soit 1 607 heures annuelles pour un temps plein. Le bilan social 2017 mentionne que les services localisés dans les locaux administratifs fonctionnent sur une base de 37,5 heures par semaine, ce qui donne lieu à l'octroi de 15 jours d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT). Certains services extérieurs sont soumis à un temps de travail de 38,75 heures, compensées par 21,5 jours d'ARTT (stade Philippe Mahut). Les agents de la piscine et du Grand Parquet, bénéficient d'une compensation des heures travaillées le week-end.

Si ces dispositions ne semblent pas s'écarter du cadre légal, plusieurs points font néanmoins peser un doute sur cette conformité.

Une première observation de forme réside dans l'absence de règlement écrit consacré au temps de travail au sein des services communautaires. Un tel document serait pourtant utile en termes de transparence, tant à destination des tiers que des personnels, dont la diversité des fonctions exercées implique l'existence de spécificités qui justifieraient des cycles de travail différenciés. Or, en l'absence de ce règlement, la question des cycles de travail et de leur annualisation n'est pas réglée. Pourtant, le bilan social 2017, établi en 2018, relevait que la question du temps de travail était à l'étude afin de dresser un état des lieux des modes de fonctionnement, à acter dans le règlement intérieur. Toutefois, ce n'est qu'en mai 2023 qu'une telle étude a été initiée par la CAPF, avec l'aide d'un prestataire externe, dont elle devait avoir les conclusions en fin d'année 2023. La chambre s'interroge sur ce très long délai de latence, d'autant plus que les représentants du personnel ont régulièrement évoqué la question dans les instances paritaires, notamment s'agissant de l'organisation du temps de travail au service des sports (repos compensateurs, travail les week-ends) et des agents de catégorie A (réunions tardives). En réponse aux observations provisoires, la CAPF justifie ces délais par la crise sanitaire et par des difficultés d'organisation.

La CAPF a délibéré le 14 décembre 2017 pour mettre en place le compte épargne temps. Si le nombre d'agents bénéficiaires est passé de 46 fin 2017 à 57 fin 2021, le nombre de jours épargnés a progressé plus rapidement, passant de 848 à 1 481 et portant la moyenne par agent de 18 à 26 jours⁴⁶.

Elle a également délibéré le 21 février 2019 pour mettre en place un régime d'astreintes auxquelles sont éligibles les cadres d'emplois des adjoints techniques et des éducateurs des activités physiques et sportives, respectivement pour pallier l'absence du gardien du stade Philippe Mahut ou Pierre de Coubertin, et celle du maître-nageur sauveteur à la piscine.

Entre 2017 et 2021, la CAPF a versé des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) aux agents exerçant sur le site du Grand Parquet, sur la base d'une délibération de l'ancienne CCPF⁴⁷. Ce n'est que le 24 juin 2021 que le conseil communautaire a autorisé l'instauration des IHTS par délibération, à la demande du comptable. Celle-ci autorise exclusivement leur versement aux agents du Grand Parquet⁴⁸, tous les autres

⁴⁶ Données bilan social 2017 et du rapport social unique 2021.

⁴⁷ Procès-verbal du comité technique du 10 juin 2021.

⁴⁸ Les IHTS ont représenté 6 500 € pour 247 heures en 2021.

agents étant placés sous le régime de repos compensateur. La CAPF n'a pas installé de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail.

Ainsi, la CAPF a tardé à s'atteler à la question centrale de l'organisation générale du temps de travail et des cycles de travail. C'est pourquoi la chambre lui recommande d'élaborer d'un règlement intérieur. En réponse aux observations provisoires, la CAPF s'engage à adopter ce règlement d'ici fin 2024.

Recommandation performance n°1 : Adopter un règlement intérieur définissant les modalités d'organisation, d'aménagement et de réduction du temps de travail pour l'ensemble des services communautaires, incluant les cycles de travail annualisés par services, dans le respect des obligations légales.

1.4.5 La mise en œuvre du télétravail

La CAPF a délibéré le 16 décembre 2021⁴⁹ pour organiser le télétravail dans les services à compter du 1^{er} janvier 2022, en énumérant les activités éligibles et celles qui ne le sont pas.

Le nombre de jours de télétravail hebdomadaire est limité à deux, dont un fixe et un flottant. L'accord du chef de service est strictement subordonné à l'intérêt du service.

Comme l'exige l'article 9 du décret de 2016, la mise en œuvre du télétravail en 2022 a fait l'objet d'un bilan, qui a été soumis au comité social territorial du 2 février 2023. Aucun agent n'a demandé à mettre fin au télétravail durant l'année 2022.

1.4.6 Des mutualisations de personnels limitées entre les communes et la CAPF

Une mutualisation ascendante des ressources humaines des communes centres vers l'agglomération aurait pu être de nature à combler les difficultés de structuration des effectifs rencontrées par la CAPF. Cependant, la chambre observe qu'en 2022, elle reste limitée à 0,15 équivalents temps pleins (ETP)⁵⁰ de la commune de Fontainebleau vers la CAPF en matière d'urbanisme. Les mutualisations de la commune d'Avon avec la communauté d'agglomération ne concernent que le contrat de ville et portent sur 0,40 ETP.

Cette réalité témoigne que l'engagement de mutualiser des services dans le cadre des compétences communautaires et communales contenu dans le pacte financier et fiscal adopté le 16 décembre 2021, n'a pas été mis en œuvre (voir *infra*).

⁴⁹ Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 régit les conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique. Par ailleurs, l'accord du 13 juillet 2021 a acté des principes directifs de mise en œuvre du télétravail. Les employeurs publics devaient s'engager à ouvrir des négociations avant le 31 décembre 2021 pour décliner les dispositions qu'il prévoit.

⁵⁰ Les ETP correspondent aux effectifs physiques présents à une date donnée, pondérés de la quotité de travail des agents (temps partiel, temps non complets, etc.).

1.4.7 La recherche d'un nouveau siège administratif pour optimiser l'organisation des services

La CAPF est propriétaire de ses locaux actuels, répartis sur plusieurs sites :

- le siège communautaire, situé au centre-ville de Fontainebleau, qui accueille presque tous les services administratifs ;
- deux maisons situées en forêt de Fontainebleau, un peu à l'ouest du centre urbain, qui accueillent respectivement les pôles cadre de vie – environnement, et développement économique et touristique ;
- des locaux situés à Cély, qui hébergent le pôle sport, enfance, jeunesse. Des équipes d'agents sportifs sont territorialisées sur plusieurs sites, et cinq relais petite enfance maillent le territoire.

Le président de la CAPF estime que la dispersion des services est une limite à l'action communautaire et nuit à son efficacité, et que l'aménagement d'un nouveau siège communautaire devient indispensable. Par exemple, les locaux du siège ne disposent pas de salle de réunion suffisamment spacieuse pour accueillir les séances du conseil communautaire. Des démarches sont donc en cours pour trouver des locaux plus adaptés, avec l'objectif d'y regrouper l'intégralité des services non territorialisés.

La chambre considère que huit ans après la fusion, outre un siège administratif permettant à l'ensemble des personnels centraux d'être regroupés, la CAPF pourrait utilement se doter d'un projet d'administration déclinant opérationnellement les orientations de l'exécutif, et mettant en évidence les conditions d'organisation qui doivent être réunies pour y parvenir.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau regroupe 26 communes et compte 69 015 habitants. Elle a été créée le 1^{er} janvier 2017 suite à la fusion de 4 communautés de communes et 18 communes issues d'une 5^{ème} communauté.

Le territoire, est polarisé entre un cœur urbain, constitué des communes de Fontainebleau et Avon représentant 42 % de sa population, et les autres communes à caractère rural, hormis Bois-le-Roi. Son activité économique est dominée par le secteur tertiaire et sa forte attractivité touristique.

Le périmètre de la communauté d'agglomération tel qu'arrêté par le préfet est contesté, une majorité de communes s'étant opposées à la fusion.

Au moment de sa création, la CAPF a repris tous les personnels issus des communautés de communes préexistantes, soit un effectif global de 72 agents qui est resté constant les premières années de son existence. À compter de 2020, la CAPF a amorcé une dynamique dans le cadre d'un plan de recrutement, en créant 10 postes en 2021 et 12 postes en 2022, visant à structurer son organisation interne pour lui permettre d'assurer ses compétences sur son nouveau périmètre géographique. En 2023, l'objectif de porter les effectifs à 100 n'été pas atteint.

2 LA GOUVERNANCE ET LES FLUX FINANCIERS AVEC LES COMMUNES MEMBRES

2.1 La gouvernance

2.1.1 L'absence de pacte de gouvernance

L'article L. 5211-11-2 du CGCT issu de la loi du 27 décembre 2019⁵¹ prévoit la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre de mettre en œuvre un pacte de gouvernance à l'issue d'un débat et une délibération sur son élaboration. L'adoption d'un tel pacte ne constitue pas une obligation, mais il doit donner lieu à un débat au sein de l'assemblée délibérante qui doit se prononcer par délibération. En l'espèce, ce débat au conseil communautaire de la CAPF n'a pas eu lieu lors du renouvellement des instances en 2020⁵², comme en attestent les comptes rendus de séances.

Le pacte de gouvernance vise à clarifier les relations entre les communes et l'EPCI, et renforce la place des maires dans la prise de décision⁵³. Il peut notamment prévoir les conditions dans lesquelles l'EPCI confie, par convention, la gestion ou la création de certains équipements ou services à une commune membre, ou fixer les orientations en matière de mutualisation de services.

La CAPF s'est sans doute privée d'un moyen de consolider ses relations avec les communes, alors même qu'une majorité d'entre elles avait subi leur intégration au sein de l'EPCI et que les débats autour du pacte financier et fiscal de solidarité témoignent de lignes de clivage au sein de l'agglomération (voir *infra*).

La chambre recommande donc à la commune d'organiser le débat portant sur l'adoption d'un pacte de gouvernance.

Recommandation régularité n°2 : En application de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, organiser le débat et une délibération sur le principe d'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et la communauté d'agglomération.

⁵¹ Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁵² L'article 4 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a allongé le délai d'adoption de ce pacte jusqu'au 28 juin 2021, pour les organes délibérants des EPCI qui souhaitaient s'en doter.

⁵³ Le pacte de gouvernance peut prévoir les conditions dans lesquelles l'EPCI confie, par convention, la gestion ou la création de certains équipements ou services à une commune membre, fixer les orientations en matière de mutualisation de services, créer des commissions spécialisées associant les maires à un niveau *infra*-communautaire. Le président de l'EPCI peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses, pour des travaux courants, notamment en matière de voirie ou d'entretien dans les écoles. L'article 4 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire avait allongé le délai d'adoption de ce pacte jusqu'au 28 juin 2021, pour les organes délibérants des EPCI qui souhaitaient s'en doter.

2.1.2 L'organisation des instances de gouvernance

2.1.2.1 Un conseil communautaire dont la composition est plutôt favorable à l'expression des petites communes

L'arrêté préfectoral du 19 décembre 2016 portant création de la CAPF a fixé le nombre de conseillers communautaires à 61 membres titulaires, dont 12 pour Fontainebleau, 11 pour Avon, 5 pour Bois-le-Roi, 2 pour les 10 communes dont la population est comprise entre 1 500 et 3 000 habitants, et 1 conseiller pour les communes dont la population est inférieure à 1 500 habitants⁵⁴. Ces dernières disposent par ailleurs d'un conseiller suppléant facilitant leur représentation aux séances. Cette composition permet aux petites communes, avec 33 conseillers titulaires, de conserver une majorité au sein de l'assemblée délibérante.

Le conseil communautaire se réunit cinq à six fois par an, et a créé cinq commissions thématiques⁵⁵ en rapport avec les compétences exercées. Elles sont constituées à l'identique : quatre membres pour chacune des communes de Fontainebleau et Avon, deux pour Bois-le-Roi et un pour les autres, ce qui respecte la règle de représentation proportionnelle à la composition du conseil communautaire. Elles se réunissent avant chaque conseil communautaire.

En complément de ces commissions, des groupes de travail peuvent également être constitués sur des sujets spécifiques.

2.1.2.2 Le président dispose de délégations relativement étendues, mais précisément délimitées

En plus de ses pouvoirs propres d'organe exécutif⁵⁶, le président s'est vu déléguer certaines attributions du conseil communautaire⁵⁷, qui en a établi une liste précise. Ces délégations étaient au nombre de 17 en 2017 et sont de 22 depuis 2020. Le président dispose donc à ce jour d'un large champ d'intervention en matière de passation de marchés, de souscriptions d'emprunts ou d'aliénation de biens, dans la limite de seuils financiers qui ont été systématiquement précisés.

2.1.2.3 Le bureau et la conférence des maires, des instances de concertation

Le nombre de membres du bureau a été fixé à 29 depuis la création de la CAPF, soit près de la moitié des conseillers communautaires. En son sein, le nombre de vice-présidents a en revanche évolué. De 10 maximum en 2017, il a été porté 15 en 2020 ; Fontainebleau et Avon comptant chacune 2 vice-présidents.

⁵⁴ Cf. annexe n° 1.

⁵⁵ Article L. 2121-22 du CGCT.

⁵⁶ Article L. 5211-9 du CGCT.

⁵⁷ L'article L. 5211-10 du CGCT.

Cette composition visait une représentation de toutes les communes afin de permettre une large concertation en amont des délibérations du conseil communautaire, et aurait évité l'instauration d'une conférence des maires⁵⁸. Mais la commune de Noisy-sur-École a refusé de disposer d'un membre au sein du bureau communautaire. La conférence des maires a donc été créée par délibération du 10 décembre 2020.

Le bureau se réunit environ une fois par mois, mais son rôle se limite à la concertation, n'ayant reçu aucune délégation d'attribution du conseil communautaire.

La conférence des maires est réunie pour évoquer les questions structurantes pour l'ensemble du territoire pour recueillir plus amplement les avis des communes. Elle s'est ainsi réunie deux fois en 2021, pour l'élaboration du pacte de gouvernance et le lancement de la démarche de PLUi, et pour la présentation du projet de convention territoriale globale avec la caisse d'allocations familiales de Seine-et-Marne ; une fois en 2022 pour la définition du programme d'actions du PLH en cours d'élaboration ; et une fois en 2023 pour la présentation du programme d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi.

2.1.2.4 Le conseil de développement, créé tardivement, est inactif

L'article L. 5211-10-1 du CGCT rend obligatoire l'institution d'un conseil de développement⁵⁹ dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En outre, l'article L. 5211-11-2 du code précité impose l'organisation d'un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.

Le conseil de développement de la CAPF, composé de 52 membres, a été créé par délibération du 16 décembre 2021, soit 5 ans après la création de la communauté d'agglomération, ce qui apparaît tardif.

La délibération précise les missions dévolues, les modalités de fonctionnement, les moyens accordés par la CAPF, les échanges avec le conseil communautaire, prévus par l'intermédiaire de l'élu communautaire chargé du projet de territoire et d'un agent qui devait être recruté.

Si cette délibération approuve un règlement intérieur et prévoit la rédaction d'une « charte de la participation citoyenne », le conseil de développement n'est toujours pas opérationnel à ce jour. La CAPF justifie la situation par ses tentatives de recrutement avortées pour animer cette instance.

⁵⁸ L'article L. 5211-11-3 du CGCT issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique impose aux EPCI à fiscalité propre la création d'une conférence des maires constituée du président et de tous les maires des communes membres, dès lors qu'au moins l'un d'entre eux ne siège pas au bureau communautaire.

⁵⁹ Le conseil de développement est un outil de participation citoyenne visant à initier un dialogue et un principe de partenariat entre les élus et la société civile. Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du ressort de l'EPCI, il est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, les documents de prospective et planification, la conception et l'évaluation des politiques de promotion du développement durable.

La CAPF se prive ainsi de l'apport d'une instance de participation associant deux collèges, composés chacun de 26 membres : « collectif des acteurs de la société civile » et « collectif des habitants ». Le fonctionnement régulier de cette conférence serait de nature à enrichir les débats notamment quant aux suites données au projet de territoire ainsi que sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet.

2.2 Les flux financiers entre la CAPF et les communes membres

2.2.1 Le pacte financier et fiscal de solidarité (PFFS) adopté tardivement

La CAPF a adopté un PFFS par délibération du 16 décembre 2021, soit près de cinq ans après sa création, ce qui apparaît tardif. En effet, l'existence d'un contrat de ville depuis 2015 dans son périmètre territorial, au titre du quartier des Fougères à Avon, faisait obligation à la CAPF d'adopter un tel pacte au plus tard un an après sa création⁶⁰. Dans l'intervalle, elle était tenue d'instaurer une dotation de solidarité urbaine ce qui n'a pas été le cas entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2021.

En tout état de cause, les négociations qui ont précédées ce PFFS, son contenu et les débats autour des suites qu'il convient de lui donner, cristallisent les tensions qui pèsent sur la CAPF. Le *statu quo* qui prévaut jusqu'à maintenant a une incidence directe sur le déploiement des compétences de l'intercommunalité et la structuration de ses effectifs.

En décembre 2021, la CAPF a confié à un cabinet de conseil le soin de réaliser une analyse financière⁶¹ dans le cadre de l'étude préparatoire à l'adoption du PFFS. Celle-ci a mis en évidence un certain nombre de constats, toujours pertinents en 2023, qui témoignent d'un faible niveau d'intégration communautaire :

- un taux de capacité d'autofinancement brute (CAF) qui représente 10,93 % des recettes réelles de fonctionnement en 2020, ce qui est nettement inférieur à la moyenne des communautés d'agglomération au niveau national (16,8 % en 2019) ;
- un niveau de charges de fonctionnement très inférieur à la moyenne des communautés d'agglomération, les dépenses de personnel étant particulièrement peu élevées pour la CAPF (47 € par habitant en 2020, contre 147 € pour l'ensemble des communautés d'agglomération en 2019). Sur ce point, l'analyse concluait que le développement de l'activité communautaire devait logiquement conduire à un redimensionnement des services ;

⁶⁰ L'article L. 5211-28-4 III du CGCT impose aux EPCI signataires d'un contrat de ville, l'adoption, en concertation avec ses communes membres, d'un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire, ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du fond de péréquation intercommunale et communale.

⁶¹ Cabinet Chalenges publics, Pacte Financier et Fiscal de Solidarité, Analyse financière, 7 décembre 2021

- un effort d'équipement faible tous budgets agrégés (budget principal et budgets annexes) s'élevant à environ 50 € par habitants sur la période 2018 à 2020, hors subventions, alors que la moyenne des communautés d'agglomération était proche de 100 € sur les seuls budgets principaux.

En marge des négociations sur le PFFS, l'ordonnateur avait proposé d'augmenter d'un point la taxe foncière (TF) sur les propriétés bâties (TFPB), dont il estimait que le taux était faible alors même que l'économie du territoire est de type résidentiel, mais les conseillers communautaires représentant les communes de Fontainebleau et d'Avon n'ont pas donné suite à cette proposition. Toutefois, le texte du PFFS concède qu'un ajustement pourrait s'effectuer via le levier fiscal sur la TFPB.

Les procès-verbaux des séances du conseil communautaire du 17 février 2022 (débat d'orientation budgétaire-DOB) et du 31 mars 2022 (débat portant sur la révision du PFFS puis l'adoption du budget primitif (BP) 2022) témoignent de deux visions divergentes au sein de l'assemblée ; les communes de Fontainebleau et d'Avon étant toujours opposées à une augmentation de la fiscalité alors qu'un certain nombre de communes rurales y seraient favorables, attendant de la CAPF qu'elle puisse exercer pleinement ses compétences, notamment pour développer des activités économiques et mettre en œuvre une mutualisation des services dont elles seraient bénéficiaires.

Les deux communes du cœur urbain admettent que la CAPF souffre d'un manque de personnel à la CAPF, mais manifestent une vision moins étendue de l'action intercommunale. Leur position est de modérer les dépenses, d'opérer une sélection resserrée des investissements, et de recentrer l'action communautaire sur les compétences obligatoires, dans le cadre d'un réexamen de la stratégie de la CAPF. Selon elles, la stratégie communautaire n'aurait pas été suffisamment débattue et devrait s'inscrire dans une programmation pluriannuelle des investissements financée par l'épargne accumulée du fait du faible niveau d'investissements.

Le pacte financier et fiscal de solidarité est donc issu d'un compromis trouvé sur trois principes :

- la CAF ne doit pas descendre sous le seuil prudentiel de 12 % des recettes réelles de fonctionnement pour le mandat en cours ;
- un fonds de concours de 1 M€ a été mis en place sur la durée de mandat au profit des communes à hauteur de 15 € par habitant pour financer des projets ;
- une démarche de mutualisation partagée entre les communes et la communauté d'agglomération doit être engagée pour soutenir l'action publique à l'échelle du territoire.

Ce pacte semble toutefois être un document transitoire. Il n'identifie pas les leviers financiers et fiscaux mobilisables pour réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes et dégager les moyens d'actions nécessaires à l'exercice des compétences communautaires au service du projet de territoire (voir *supra*).

Enfin, les trois principes posés par le pacte ont connu une mise en œuvre variable. Tout d'abord, s'agissant de la CAF, dans le cadre du vote du budget 2022, une délibération⁶² a été adoptée par le conseil communautaire pour déroger au seuil des 12 % des recettes de fonctionnement de CAF. Elle prévoyait également de revenir sur le contenu du pacte en 2023, ce qui n'a pas été mis en œuvre. Si le fond de concours a bien été mis en application,

⁶² Délibération n° 2022-022 du 31 mars 2022.

la mutualisation des services n'a pas été développée ; celle-ci se limitant à la mutualisation d'un ETP provenant des deux communes du cœur urbain. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF fait état d'une mutualisation qu'elle qualifie d'informelle en termes d'expertise au bénéfice des communes membres, et précise avoir recruté un chargé de mission mutualisation à l'automne 2023. Enfin, elle prévoit l'adoption d'un schéma de mutualisation en décembre 2024, bien que ce dernier ne soit plus une obligation.

Il ressort de ce compromis que la CAPF est maintenue dans un périmètre d'action limité, avec des effectifs de personnel sous dimensionnés. La chambre recommande donc à la CAPF de réviser son PFFS, conformément aux dispositions de la délibération du 31 mars 2022.

Recommandation performance n°2 : En application de la délibération n° 2022-022 du 31 mars 2022, réviser le pacte financier et fiscal de solidarité adopté le 16 décembre 2021.

Eu égard aux éléments qui précèdent, les flux financiers entre la CAPF et les communes membres se limitent aux attributions de compensation (AC), en fonctionnement et en investissement, établies consécutivement aux transferts de compétences ainsi qu'à des fonds de concours, qui interviennent dans les deux sens (de la CAPF au profit des communes et inversement). En revanche, la CAPF n'a pas instauré de dotation de solidarité communautaire (DSC) en faveur des communes, ce qui revêt un caractère facultatif depuis le 16 décembre 2021 dans la mesure où elle a adopté un pacte financier fiscal, mais avant cette date, elle était obligatoire pour la commune d'Avon qui dispose d'un contrat de ville.

Par ailleurs contributrice, comme toutes ses communes membres, au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, elle ne prend pas en charge leur contribution, chacune s'acquittant de l'intégralité des montants annuels appelés par l'État.

La CAPF n'a donc institué aucun mécanisme de solidarité financière permanent en faveur des communes.

2.2.2 Les attributions de compensation

L'AC est un transfert financier obligatoire, positif ou négatif, entre l'EPCI ayant adopté le régime de la fiscalité professionnelle unique et ses communes membres. Elle assure la neutralité budgétaire des transferts de charges et produits attachés aux compétences transférées ou restituées entre les deux échelons. L'attribution de compensation⁶³ est égale au montant de fiscalité économique transférée par la commune à l'EPCI duquel sont déduites les charges inhérentes aux compétences transférées par la commune, ou ajoutées les charges rétrocédées par l'EPCI. La plus importante restitution de compétences en termes de poids financier concerne la voirie et cinq communes⁶⁴.

Les attributions de compensation sont évaluées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Elles font l'objet de délibérations concordantes du conseil communautaire et des communes pour en fixer le montant définitif en fin d'année. Ce dernier est figé jusqu'au transfert de charges suivant. Ces attributions de compensation concernent tant la section de fonctionnement que la section d'investissement.

⁶³ Telle que définie par l'article 1609 nonies C V du code général des impôts.

⁶⁴ Avon, Fontainebleau, Samoreau, Héricy, et Vulaines-sur-Seine.

2.2.2.1 Les attributions de compensation de fonctionnement

Les attributions de compensation (AC) versées par la CAPF à ses communes membres au titre du fonctionnement ont diminué entre 2017 et 2022 au rythme des transferts de compétences des communes à l'EPCI.

Tableau n° 5 : Attributions de compensation de fonctionnement

<i>en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>AC nettes versées par la CAPF (=A-B)</i>	6,58	5,79	5,85	5,66	4,41	4,41	4,35
<i>AC versées par CAPF (c/739) (A)</i>	6,65	6,44	5,87	5,69	4,43	4,43	4,36
<i>AC perçue par CAPF (C7321) (B)</i>	0,06	0,65	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01

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

L'analyse des rapports successifs de la CLECT permet d'expliquer les variations de l'AC de fonctionnement.

La contraction observée en 2018, résultant principalement du transfert à la CAPF de la gestion des eaux pluviales (- 0,41 M€) et de la contribution au SDIS (- 0,37 M€), a été atténuée par la restitution aux communes de la compétence voirie (+ 0,36 M€). Cette année-là, la communauté d'agglomération a perçu un montant d'attribution de compensation exceptionnel de 0,65 M€, qui s'explique par une régularisation pour trop versé à 19 communes au titre des attributions de compensation pour 2017.

Après des exercices 2019 et 2020 marqués quasi-exclusivement par l'incidence du transfert des équipements sportifs d'intérêt communautaire à l'EPCI (0,21 M€), l'exercice 2021 a connu le transfert le plus significatif en valeur, avec la prise en charge par la CAPF du paiement du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR⁶⁵) en lieu et place des communes de l'ancienne communauté de communes Terre du Gâtinais, en contrepartie d'une réduction de leur attribution de compensation⁶⁶. En mettant en œuvre ce dispositif, l'intention communautaire était d'unifier le traitement du FNGIR sur le territoire, mais surtout de majorer le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la CAPF afin d'obtenir un effet favorable sur le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF)⁶⁷ à percevoir⁶⁸.

La chambre observe toutefois que cette démarche d'optimisation, est sans réel effet sur le degré d'intégration de l'EPCI.

⁶⁵ Le fonds national de garantie individuelle des ressources est un mécanisme d'équilibrage des recettes fiscales des collectivités territoriales et de leurs groupements institué après la suppression de la taxe professionnelle en 2010.

⁶⁶ Délibération du 10 septembre 2020.

⁶⁷ La DGF constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales.

⁶⁸ Le CIF entre dans le calcul de la DGF de l'EPCI. C'est un ratio qui rapporte le montant total de la fiscalité levée par l'EPCI, y compris la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au total de la fiscalité perçue par lui et les communes membres sur le périmètre intercommunal, et dont est déduit les dépenses de transfert, principalement les AC. Par conséquent, l'EPCI a intérêt pour optimiser son montant de DGF, à maximiser son CIF, en réduisant le montant des AC versées aux communes.

2.2.2.2 Les attributions de compensation d'investissement

La CAPF a décidé d'user de la possibilité offerte par la loi de finances rectificative pour 2016 de créer des attributions de compensation en investissement, lorsque le transfert ou la restitution de compétence concerne un équipement public⁶⁹.

Tableau n° 6 : Attributions de compensation d'investissement

<i>en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>AC nettes versées par la CAPF (=C-D)</i>	0,00	0,37	0,34	0,25	0,25	0,25	0,23
<i>AC versée (c/2046) (C)</i>	0,00	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37
<i>AC perçue (c/13146, 13246) (D)</i>	0,00	0,00	0,03	0,12	0,12	0,12	0,14

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

À partir de 2018, la CAPF a versé des AC d'investissement aux communes auxquelles elle a restitué la compétence voirie pour un montant total de 1,85 M€.

Sur proposition de la CLECT, 2 communes (Fontainebleau et Vulaines-sur-Seine) sur les 5 concernées, ont bénéficié d'une majoration, respectivement de 0,09 M€ et 0,02 M€ « afin de leur donner les moyens financiers pour réaliser les investissements qui n'ont pu être entrepris par leurs ex-intercommunalités »⁷⁰. Ces dépenses ont été évaluées à 248 871 € nets de subventions et fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée prévisionnels pour la commune de Vulaines-sur-Seine, et 936 660 € nets pour celle de Fontainebleau. Ces majorations représentent un montant total de 1,19 M€, que la CLECT a proposé de lisser sur 10 exercices pour en atténuer l'incidence financière annuelle.

De plus, au terme des évaluations de la CLECT pour les exercices 2019 puis 2020, la CAPF a également perçu des AC d'investissement des communes ayant repris la compétence relative à certains équipements sportifs non reconnus d'intérêt communautaire⁷¹, puis en 2023 de la commune de Bourron-Marlotte au titre du transfert de sa ZAE à la CAPF.

2.2.3 Les fonds de concours de la CAPF et de certaines communes

L'article L. 5215-26 du CGCT prévoit qu'afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre un EPCI et ses communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire.

⁶⁹ Article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016.

⁷⁰ Rapport de la CLECT pour 2018.

⁷¹ Bourron-Marlotte et Chartrettes en 2019 et 2020, ainsi qu'Avon, Fontainebleau, Héricy, Samoreau et Vulaines-sur-Seine en 2020.

2.2.3.1 Des fonds de concours de la CAPF au bénéfice des communes

Dans le cadre de sa compétence en matière de développement économique, la CAPF a mis en place un fonds d'aide à la reprise économique de 15 € par habitant, soit 1,02 M€ au total, afin de soutenir les communes dans le financement de certains de leurs travaux. Cette aide à l'investissement a fait l'objet d'une délibération le 18 juin 2020 et d'une convention prévoyant une utilisation exclusive en 2020.

Le fonds était réparti entre toutes les communes, au prorata de leur population, et pouvait donc potentiellement financer jusqu'à 2,04 M€ de dépense subventionnable, dans la limite maximale de 50 %, après production des justificatifs de réalisation de la dépense.

Au vu du bilan financier produit par la CAPF, 23 des 26 communes ont sollicité le bénéfice du fonds ; les communes de Fontainebleau, La Chapelle-la-Reine et Boissy-aux-Cailles n'ayant pas formulé de demande. Au final, 300 000 € n'ont pas été utilisés.

En 2023, la CAPF a mis en place deux nouveaux fonds de concours au bénéfice des communes membres pour la période 2023-2026 :

- un fonds de soutien de 50 € par habitant pour financer les études et travaux nécessaires à la rénovation énergétique des bâtiments communaux conformément à l'axe A du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) adopté fin 2020. Cela représente près de 3,5 M€ sur trois ans ;
- un fonds de soutien aux opérations de rénovation du patrimoine public immobilier, protégé ou non, à partir du premier euro de dépense, en modulant les conditions en référence à un seuil de coût d'opération de 40 000 € HT.

Cette politique d'attribution de fonds de concours thématiques s'inscrit dans l'objectif de soutien de la CAPF aux communes, affiché dans l'axe 2 du pacte financier et fiscal de solidarité.

2.2.3.2 Des fonds de concours des communes pour co-financer certains projets communautaires

La CAPF est appelée, dans le cadre de la compétence qui lui a été transférée, à réaliser des projets relatifs à des équipements sportifs reconnus d'intérêt communautaire. Le 27 septembre 2018, elle a pris une série de trois délibérations actant l'engagement des communes d'implantation du centre nautique de la Madeleine (Avon et Samois-sur-Seine) et des terrains de tennis (Bourron-Marlotte), de lui accorder chacune un fonds de concours, pour des montants de 50 000 € (Avon), 20 000 € (Samois-sur-Seine) et 160 000 € (Bourron-Marlotte).

Ces montants ont été perçus par la CAPF en 2019 (150 000 €) et 2020 (80 000 €).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance et les flux financiers entre la CAPF et ses communes membres se caractérisent par des divergences de vue entre le cœur urbain et les autres communes et l'absence de débat sur l'instauration d'un pacte de gouvernance, et d'un véritable consensus autour du pacte financier et fiscal de solidarité.

Les négociations qui ont précédées l'adoption tardive de ce dernier, le 16 décembre 2021, son contenu minimaliste et les débats autour des suites qu'il convient de lui donner, cristallisent en effet les lignes de clivage qui traversent la CAPF.

Le statu quo qui prévaut jusqu'à maintenant, notamment en termes de fiscalité et de mécanisme de solidarité entre les communes, a une incidence directe sur l'appropriation du projet de territoire et le déploiement des compétences de l'intercommunalité.

En effet, l'absence de mise en œuvre de l'engagement de mutualisation des services dans le cadre des compétences communautaires et communales, ainsi que les ressources limitées de l'établissement, pèsent sur la structuration de ses effectifs et l'exercice de ses compétences.

3 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Pour l'ensemble des données financières (bilan et flux budgétaires), il est demandé à l'établissement de fournir les prévisions de clôture pour 2023 sans attendre le vote du compte administratif (CA).

3.1 L'organisation de la fonction financière

3.1.1 La direction des finances

La direction des finances ne compte que deux postes d'assistants comptables et d'un poste de technicien informatique pour seconder la directrice, en fonctions depuis avril 2022, dont le poste est resté vacant environ un an.

En matière d'applicatifs informatiques, la CAPF est dotée du logiciel CIVIL gestion financière (éditeur CIRIL), qui lui permet de gérer l'intégralité de la chaîne comptable, qui est dématérialisée, notamment grâce à l'utilisation du parapheur électronique pour la gestion des bons de commande, et des bordereaux de mandats et de titres. Ce logiciel gère aussi le suivi des marchés publics, des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), et des immobilisations. La gestion de la dette est assurée par l'applicatif de Finance Active⁷².

L'ordonnateur apparaît globalement satisfait de ses applicatifs et de ses prestataires, mais reconnaît que l'interfaçage entre ses logiciels n'est pas parfait, ce qui implique de multiples saisies manuelles du fait d'informations et données qui remontent incomplètement au logiciel CIVIL.

⁷² Finance Active est une société qui développe des logiciels de gestion financière et de gestion de la dette.

3.1.2 Des délais de paiement aux fournisseurs non respectés

L'article R. 2192-10 du code de la commande publique fixe un plafond de 30 jours pour le règlement des factures aux fournisseurs et prestataires, dont 20 jours maximum pour le mandatement par l'ordonnateur et 10 jours pour le paiement par le comptable.

Or, depuis 2017, la CAPF dépasse régulièrement le délai de 20 jours. La situation s'est particulièrement dégradée en 2022, avec un délai global moyen de mandatement de la CAPF de 32,4 jours, conduisant à un délai global de paiement (DGP) de 36,6 jours. En mars 2022, le DGP a même atteint 48,5 jours, dont 46 jours pour l'ordonnateur.

Tableau n° 7 : Évolution du délai global de paiement annuel moyen

En jours	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Délai global de paiement moyen	28,69	29,95	35,07	23,43	27,38	36,59	17,39

Source : CRC Île-de-France à partir des informations transmises par le comptable public

Ces délais ne sont pas sans incidence sur l'encours confortable de trésorerie dont bénéficie la CAPF (voir *infra*).

En cas de dépassement du délai de paiement réglementaire, les articles L. 2192-13 et L. 2192-14 du code de la commande publique imposent au pouvoir adjudicateur le paiement d'intérêt moratoires aux fournisseurs concernés, sans possibilité d'y renoncer⁷³, en sus de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement de 40 €. Ils doivent être réglés dans un délai de 45 jours suivant la mise en paiement du principal. La chambre n'a constaté aucun règlement de tels intérêts et indemnités.

En réponse aux observations de la chambre, la CAPF justifie ces délais par la désorganisation de son service finances pendant près d'un an à compter d'avril 2021. Elle ajoute que les délais de paiement sont meilleurs aujourd'hui. Dans sa réponse à la chambre, le comptable public confirme cette amélioration en précisant qu'ils ont été ramenés à une moyenne annuelle de 17,39 jours en 2023, qui se maintient en 2024.

3.2 La qualité de l'information financière

3.2.1 Les budgets de la CAPF : un poids significatif de certains budgets annexes

En 2024, l'information budgétaire et financière de la CAPF s'organise autour d'un budget principal et de sept budgets annexes (BA). Le budget principal a relevé de l'instruction budgétaire et comptable M14 jusqu'au 31 décembre 2023. Depuis le 1^{er} janvier 2014⁷⁴, c'est l'instruction M57 qui est appliquée, tout comme pour le BA zone d'activités économiques⁷⁵.

⁷³ Dès le lendemain de l'expiration du délai de paiement ou de l'échéance prévue par le marché, le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires dont le taux est fixé par voie réglementaire. L'article R. 2192-31 du même code de la commande publique impose un taux d'intérêts moratoires égal au taux d'intérêt du marché majoré de 8 points de base.

⁷⁴ Délibération du 14 décembre 2023.

⁷⁵ BA créé le 1^{er} janvier 2019.

Les BA télécentre, Grand Parquet, port de plaisance et activités sports et loisirs relèvent de l'instruction M4, et les BA assainissement et eau potable de l'instruction M49.

Tableau n° 8 : Budget primitif 2023 – Parts respectives du budget principal et des budgets annexes dans le total agrégé

Budgets		Nomenclature comptable	Volume budgétaire BP 2023 en M€			En %
			Fonctionnement	Investissement	Total	
<i>Budget principal</i>		M14	49,4	17,7	67,1	54,4
BA	ZAE	M14	1,0	1,0	2,0	1,7
	Télécentre	M4	0,7	0,6	1,3	1,1
	Grand Parquet	M4	1,7	6,1	7,8	6,3
	Port de plaisance	M4	0,1	1,0	1,2	1,0
	Sports loisirs	M4	0,2	0,3	0,4	0,1
	Assainissement	M49	14,3	15,4	29,7	24,1
	Eau	M49	7,0	7,0	17,0	11,3
Total agrégé			74,4	49,1	123,5	100,0

Source : CRC Île-de-France à partir des budgets primitifs 2023

Selon les données du BP 2023, les BA représentent 33,6 % des budgets agrégés en fonctionnement et 64 % en investissement ; les plus significatifs étant les BA assainissement, eau potable et Grand Parquet. Au regard de l'importance des BA, la chambre a réalisé l'examen de la qualité des informations budgétaire et de la fiabilité des comptes sur un périmètre agrégé.

3.2.2 Le calendrier budgétaire

En application de l'article L. 5211-36 du CGCT, la CAPF a organisé un DOB, qui a donné lieu à un ROB. Il a été présenté en février pour chacun des exercices écoulés à compter de 2018⁷⁶. Le DOB 2024 s'est tenu le 16 février 2024.

Le budget primitif a été adopté chaque année entre le 12 mars et le 4 avril, systématiquement dans le délai imparti des deux mois suivants le DOB⁷⁷.

Le vote tardif du budget, généralement dans la même séance et après le vote du CA, a permis à la CAPF de reprendre au budget primitif les résultats de l'exercice clos, sauf en 2022, un budget supplémentaire ayant été adopté le 24 mai 2022 à cette fin.

⁷⁶ La CAPF n'a pas organisé de DOB au titre de sa première année d'existence en 2017, la direction générale des collectivités locales estimant transposable aux EPCI nouvellement créés, une jurisprudence du Conseil d'État (CE, n° 157092, 13 août 2002, Commune de Fontenay-le-Fleury) qui a considéré que dans la mesure où le DOB doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du CGCT et que ce règlement peut être adopté dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal, il ne peut être reproché à ce dernier de ne pas avoir organisé ce DOB avant l'adoption de son BP. Les articles relatifs au DOB (L. 2312-1) et au règlement intérieur (L. 2121-8) étant applicables aux EPCI par renvoi (L. 5212-36 et L. 5211-1), la jurisprudence CE est transposable aux EPCI qui se créent.

⁷⁷ L'article L. 2312-1 du CGCT fixe un délai maximal de deux mois entre la date du DOB et la date d'approbation du BP.

3.2.3 La qualité et la transparence de l'information budgétaire et financière

3.2.3.1 Le contenu de l'information apportée aux élus et aux tiers

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement ; sur les engagements pluriannuels et orientations en matière d'investissement ; sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette. En outre, des informations complémentaires sur les ressources humaines sont exigées dans les communes de plus de 10 000 habitants et leurs groupements⁷⁸.

La qualité d'information apportée par le ROB de la CAPF apparaît satisfaisante. Le document s'est étoffé entre 2018 et 2023, notamment en matière de dette où un volet prospectif a été introduit. Un focus est également réalisé sur le sujet à enjeu des subventions d'équilibre apportées à l'EPIC Fontainebleau tourisme et au budget annexe du Grand Parquet.

Les budgets primitifs et comptes administratifs font l'objet, pour chacun des budgets, d'une présentation synthétique des montants prévus et exécutés par chapitre.

Les annexes budgétaires listées à l'article L. 2313-1 du CGCT sont globalement correctement renseignées. Les engagements hors bilan ne comportent que les garanties d'emprunts accordées par la CAPF, aucune convention de délégation de service public ne comportant des clauses susceptibles de l'engager financièrement, notamment en matière de biens de retour dans l'hypothèse où une reprise en régie interviendrait, selon l'établissement.

En revanche, la chambre a relevé des erreurs dans les annexes relatives à la dette, persistantes au CA 2022. Pour le budget principal, le capital restant dû relatif aux emprunts (total des comptes 164) est de 14,35 M€, ce qui diverge du solde mentionné au compte de gestion, qui s'établit à 12,33 M€. Pour le budget annexe du Grand Parquet, le capital restant dû s'élève à 2,98 M€, alors que le solde figurant au compte de gestion est de 4,98 M€. L'ordonnateur et le comptable ont identifié l'origine de ces erreurs, qui devraient être régularisées par le comptable par des écritures d'ordre non budgétaire.

En réponse aux observations provisoires, la CAPF précise que les erreurs relevées ont été prises en compte et régularisées avec le comptable public, et que les montants figurant sur les comptes administratifs et de gestion 2023 sont désormais concordants tant s'agissant du budget principal que du budget annexe dédié au Grand parquet.

⁷⁸ Ces informations sont : 1° structure des effectifs ; 2° dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération (traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature) ; 3° durée effective du travail. Sur ces 3 points, la présentation doit mettre en évidence l'évolution prévisionnelle pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

3.2.3.2 La publicité des actes budgétaires

Le CGCT prévoit la mise à disposition du public des documents budgétaires dans les 15 jours suivant leur adoption⁷⁹. Cette information des citoyens et des élus a été renforcée et la compréhension du budget facilitée par l'obligation de mise en ligne de plusieurs documents sur le site internet de la collectivité⁸⁰. Il s'agit du ROB, d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, qui s'adresse principalement aux administrés, et des notes explicatives de synthèse annexées respectivement au BP et au CA prévues par l'article L. 2121-12 du CGCT à l'attention des conseillers communautaires. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par l'assemblée délibérante de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

La CAPF publie sur son site internet, et ce depuis sa création, les comptes rendus des séances du conseil communautaire. Depuis la séance du 7 juillet 2022, les délibérations sont mises en ligne. Malgré sa disponibilité, l'information budgétaire est cependant difficilement accessible. Les documents budgétaires et les délibérations les approuvant ne sont pas signalés, et sont noyés dans une importante masse documentaire, nécessitant une recherche fastidieuse. En outre, les notes de synthèse adressées aux élus ne figurent pas sur le site internet.

La chambre demande donc à la CAPF d'y remédier.

Recommandation régularité n°3 : Rendre accessible aux citoyens et aux tiers la totalité des documents budgétaires et informations financières, en réservant une rubrique spécifique et aisément identifiable au sein du site internet en application de l'article R. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales.

3.3 La sincérité budgétaire

3.3.1 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution

Le calcul des taux d'exécution budgétaire consiste à rapporter, pour chacune des sections, les dépenses réelles d'une part, et les recettes réelles d'autre part, aux prévisions du budget primitif. Cette approche permet d'évaluer la qualité et la sincérité des inscriptions de crédits portées au stade initial de la prévision budgétaire, en neutralisant les effets des décisions d'ajustement et de rectification budgétaires intervenues durant l'exercice (budget supplémentaire, décisions modificatives).

⁷⁹ Article D. 5211-18-1 du CGCT.

⁸⁰ Articles L. 2313-1, R. 2313-8 et R. 5211-41-1 du CGCT.

La méthode consiste ensuite à intégrer les restes à réaliser (RAR), définis par l'article R. 2311-11 du CGCT⁸¹. Arrêtés au 31 décembre, ils découlent de l'obligation, pour les collectivités, de tenir une comptabilité d'engagement⁸², et sont intégrés, dans le CA, aux résultats de l'exercice. Ils permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement à affecter à sa couverture⁸³. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

3.3.1.1 En section de fonctionnement, des taux d'exécution satisfaisants, légèrement entachés par la crise sanitaire

Les taux d'exécution en fonctionnement n'appellent pas d'observation particulière. Suivant le principe de prudence, la prévision a été légèrement surévaluée en dépenses et sous-évaluée en recettes.

La CAPF n'a pas arrêté de RAR en section de fonctionnement. Elle a rattaché des charges à l'exercice, mais il n'existe pas de rattachement des produits.

Tableau n° 9 : Taux d'exécution budgétaire du budget principal et des budgets annexes assainissement, eau et Grand Parquet– section de fonctionnement

En M€		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Taux moyen
Dépenses réelles	CA - Émis	34,9	38,3	37,0	35,1	36,1	39,6	
	BP	34,9	38,3	38,5	38,3	39,9	40,9	
	Taux (en %)	99,9	100,0	96,1	91,6	90,5	96,9	95,7
Recettes réelles	CA - Émis	42,0	45,2	45,5	44,4	45,6	49,1	
	BP	38,6	42,9	43,2	42,8	43,3	46,0	
	Taux (en %)	108,9	105,5	105,3	103,6	105,3	106,8	105,9

Source : CRC Île-de-France à partir des BP et CA agrégés du budget principal, et des BA assainissement, eau, et Grand Parquet

Les taux d'exécution sont légèrement plus faibles en 2020 et 2021, ce qui est imputable à la crise sanitaire et les confinements qui ont eu tendance à réduire les dépenses communautaires.

⁸¹ Les RAR correspondent en section d'investissement aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. En section de fonctionnement, ils correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées, ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées.

⁸² Article L. 2342-2 du CGCT.

⁸³ L'excédent éventuel de fonctionnement doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement après prise en compte des RAR.

3.3.1.2 Des taux d'exécution d'investissement structurellement bas mis à part le Grand parquet

En investissement, l'analyse des taux d'exécution s'effectue sous l'angle des dépenses et recettes ayant fait l'objet d'émissions de mandats et titres, puis intègre les RAR.

Les taux moyens de réalisation de la CAPF en dépenses sont de 43 % hors RAR, et 64 % en les incluant, ce qui apparaît relativement faible.

Plus que les montants de dépenses exécutées, qui en incluant les RAR s'écartent assez peu d'une moyenne annuelle de 14,4 M€, c'est la variabilité des montants de crédits ouverts au budget primitif, faibles en 2019, puis beaucoup plus élevés en 2020 et 2021, qui affecte les taux d'exécution.

En effet, la CAPF a, à partir de 2020, prévu d'ambitieux volumes d'investissements au titre de son budget principal et de ses budgets annexes assainissement, eau et Grand Parquet (27,8 M€ en 2020, 34,8 M€ en 2021 et 22,7 M€ en 2022), mais les montants de réalisations ne progressent pas.

En 2022, sur le seul budget principal, les dépenses d'immobilisations en cours (c/23) n'ont été exécutées qu'à hauteur de 40 % (28 % hors RAR), de 50 % (25 % hors RAR) pour les dépenses d'immobilisations incorporelles (c/20), alors qu'elles sont destinées à la réalisation des études avant travaux et aux PLUi, PLH, etc.

Tableau n° 10 : Taux d'exécution budgétaire du budget principal et des budgets annexes assainissement, eau et Grand Parquet – section d'investissement

En M€		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Taux moyen
<i>Dépenses réelles</i>	<i>Émissions</i>	6,0	9,9	10,7	8,5	12,0	10,7	
	<i>RAR</i>	7,1	6,2	3,6	3,0	2,7	6,3	
	<i>Émissions + RAR</i>	13,1	16,1	14,3	11,5	14,7	17,0	
	<i>Prévu BP</i>	9,1	27,4	13,3	27,8	34,8	22,7	
	<i>Taux hors RAR (en %)</i>	65,9	36,1	80,6	30,6	34,4	47,1	42,8
	<i>Taux inclus RAR (en %)</i>	143,5	58,9	107,8	41,3	42,3	74,9	64,2
<i>Recettes réelles</i>	<i>Émissions</i>	4,3	6,9	13,4	4,1	11,6	1,0	
	<i>RAR</i>	4,4	3,0	2,2	0,6	0,4	0,2	
	<i>Émissions + RAR</i>	8,7	9,9	15,6	4,7	12,0	1,2	
	<i>Prévu BP</i>	5,4	17,3	8,5	6,9	13,2	17,6	
	<i>Taux hors RAR (en %)</i>	78,6	39,7	158,0	59,6	88,1	5,7	59,9
	<i>Taux inclus RAR (en %)</i>	159,0	56,8	183,6	68,2	91,2	6,8	75,5

Source : CRC Île-de-France à partir des BP et CA agrégés du budget principal, et des BA assainissement, eau, et Grand Parquet

Les RAR en dépenses sont inférieurs de 50 % aux émissions. Ils ont été très élevés en 2017 du fait de la poursuite ou du lancement d'investissements initiés par les anciennes communautés de communes fusionnées, dont certaines grandes opérations (stade Philippe Mahut à Fontainebleau, fonds de concours à Seine-et-Marne Numérique pour la construction

du réseau fibre à très haut débit, etc.), qui ont généré des engagements non mandatés ou titrés au terme du premier exercice d'existence de la CAPF. Après une normalisation de 2019 à 2021, ces RAR sont nettement repartis à la hausse en 2022, provenant du budget annexe assainissement (+ 2 M€ relatifs aux frais d'études du schéma d'assainissement et de travaux de réalisation de la station d'épuration de Saint-Sauveur-sur-École), du budget principal (+ 1 M€ du fait de l'opération d'élaboration du PLUi, de l'acquisition des deux maisons forestières et de la maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du siège de la CAPF, du gymnase Coubertin, et de travaux en cours sur deux autres gymnases), et enfin du budget annexe du Grand Parquet (phase 3 des travaux en cours).

En recettes, les taux de réalisation sont erratiques, mais globalement plus élevés qu'en dépenses, avec 60 % hors RAR et 75 % en les incluant.

3.3.1.3 L'introduction d'une gestion par autorisations de programme – crédits de paiements (AP/CP)

La CAPF a initié à l'occasion du vote de son budget primitif 2022 sa première autorisation de programme (AP), consacrée à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Elle a étendu cette utilisation à deux nouveaux projets en 2023 : rénovation et extension du gymnase Pierre de Coubertin (AP de 2,4 M€) ; et travaux sur la machinerie de la piscine de la Faisanderie (AP de 2,07 M€).

Les modalités de gestion des AP, autorisations d'engagement et crédits de paiement ainsi que les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur les engagements pluriannuels sont prévues dans le règlement budgétaire et financier applicable au 1^{er} janvier 2024, conformément aux dispositions de l'article 1.3.4 du titre 2 de l'instruction budgétaire et comptable M57.

3.3.2 La détermination et l'affectation du résultat

La CAPF prend bien chaque année, à l'issue du vote du CA, une délibération affectant le résultat de l'exercice clos, dans le respect des dispositions de l'article L. 2311-5 du CGCT⁸⁴.

S'agissant du budget principal, le résultat de l'exercice 2022 a fait l'objet d'une affectation à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement pour 5,1 M€ (c/1068), le solde étant reporté en recettes de la section de fonctionnement, qui s'établit à 8,19 M€ (c/002).

⁸⁴ Le résultat à affecter au cours de l'exercice N correspond au résultat excédentaire N-1 de la section de fonctionnement, y compris le résultat de fonctionnement N-2 reporté (c/002). Le besoin de financement de la section d'investissement résulte du solde d'investissement N-1, y compris le report du solde de la section d'investissement N-2, corrigé des RAR N-1. Le résultat est affecté par titre de recettes au c/1068 à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement, pour un montant supérieur (sur-affectation) ou égal, le surplus éventuel étant alors reporté en recettes de fonctionnement de l'exercice N (c/002).

3.4 La fiabilité des comptes

3.4.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

En application du décret du 7 novembre 2012⁸⁵ relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la tenue d'une comptabilité d'engagement est obligatoire pour toute collectivité territoriale et ses groupements, quelle que soit sa population. L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge⁸⁶. L'engagement est à la fois juridique et comptable⁸⁷. Cela permet donc de connaître à tout moment, et en fin d'exercice, les engagements qui ont été pris par l'organisme public mais n'ont pas encore été mandatés, et de ne pas s'engager à payer une dépense alors que les crédits nécessaires ne seraient pas disponibles.

La collectivité doit donc être en mesure d'identifier précisément chaque engagement, notamment par l'attribution d'un numéro.

La vérification de la réalité de la dette implique que l'ordonnateur certifie le service fait, en attestant la conformité de la livraison du bien ou de la prestation de service à l'engagement⁸⁸. La date de service fait retenue n'est donc pas la date de réception de la facture par l'organisme public, mais la date de livraison ou d'exécution, au vu respectivement du bon de livraison ou d'un document support permettant de tracer le contrôle, comme par exemple, un bon de passage du prestataire ou l'annotation du carnet d'entretien du bien.

La CAPF a produit des extractions de son logiciel de gestion comptable et budgétaire justifiant la tenue d'une comptabilité d'engagement. Les états comportent bien une identification individuelle de chaque engagement (numérotation, date, libellé, montant), ainsi que les informations relatives au mandatement de la dépense, et même la date de règlement par le comptable, ainsi que le solde disponible. Cependant, il n'y figure pas la date du service fait.

L'ordonnateur a indiqué que le contrôle du service fait est réalisé par le service gestionnaire qui a initié la commande, et que la facture reçue est d'abord enregistrée dans le logiciel CIRIL avant d'être orientée vers le service commanditaire.

La chambre considère que la CAPF doit indiquer explicitement la date du service fait dans son système d'information financière afin de ne pas fausser les rattachements de charges, le cas échéant. En réponse aux observations provisoires, la CAPF déclare avoir appelé l'attention de ses services sur la nécessité de mentionner sur la facture celle de la livraison ou de l'exécution de la prestation et non celle du jour où la facture a été validée.

⁸⁵ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

⁸⁶ Selon l'article 30 du décret, « *L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1^{er} crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire* ». La collectivité constate l'obligation de payer sur la base d'une délibération, d'un contrat, bon de commande, marché.

⁸⁷ Les crédits nécessaires à la dépense sont réservés dès la constatation de l'engagement juridique.

⁸⁸ Article 31 du décret précité.

3.4.2 Le rattachement des charges et des produits

L'ordonnateur a produit les états justificatifs de rattachement des charges pour tous les exercices comptables, et a exposé la procédure suivie pour ces opérations de rattachement. Sur la base du calendrier transmis par le comptable, le service des finances établit une note à l'attention des services⁸⁹, qui doivent communiquer au service des finances la liste des engagements résiduels à solder au 31 décembre et de ceux qui devront faire l'objet d'un report sur l'exercice suivant.

La chambre relève toutefois deux éléments qui viennent altérer la fiabilité de ces opérations.

D'une part, s'il existe bien une procédure de détermination des charges et produits à rattacher, sa fiabilité paraît incertaine, comme signalé précédemment, par l'absence d'enregistrement de la date du service fait dans la comptabilité d'engagement.

D'autre part, l'ordonnateur a produit, à la demande du comptable public, un certificat administratif où il justifie ne pas avoir pratiqué de rattachements de charges et produits à l'exercice 2022 pour les budgets annexes télécentre, port de plaisance, sports et loisirs, du fait de leur caractère non significatif, sans préciser le seuil financier qu'il retient. Ceci est admis par la réglementation, à condition que la collectivité ait déterminé un montant plancher en-dessous duquel les rattachements ne seront pas pratiqués. L'ordonnateur a indiqué qu'il avait retenu d'un seuil minimal de 150 €, ce qui permet d'avoir une assurance raisonnable que les éventuelles charges en théorie rattachables et qui finalement ne l'auraient pas été sont de très faible montant, et n'ont pas eu d'incidence significative sur le résultat de l'exercice. Cependant, la chambre recommande à l'ordonnateur de compléter le règlement budgétaire et financier adopté par le conseil communautaire du 14 décembre 2023 sur ce point, afin de garantir le respect du principe de permanence des méthodes. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF s'engage à compléter ledit règlement en conséquence.

3.4.3 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

La chambre a retenu une approche agrégée du budget principal et des budgets annexes de l'assainissement, de l'eau potable et du Grand Parquet⁹⁰, qui représentent les enjeux financiers les plus importants pour examiner la gestion de l'actif immobilisé.

3.4.3.1 La tenue de l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier tient l'inventaire comptable, qui doit s'appuyer sur un registre identifiant et recensant les biens, attestant ainsi de leur existence physique au patrimoine de l'entité. Le second est responsable de l'enregistrement de ces biens et de leur suivi à l'actif du bilan. À ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif doivent en toute logique correspondre.

⁸⁹ Les factures reçues et ayant donné lieu à service fait avant le 31 décembre qui n'ont pu être mandatées.

⁹⁰ Les autres budgets annexes ne représentent que 2 % du total de l'actif immobilisé de la CAPF.

La comparaison de l'état de l'actif immobilisé issu des comptes de gestion et de l'inventaire comptable établi par l'ordonnateur montre des écarts très significatifs, hormis pour le budget annexe du Grand Parquet, où les différences sont minimales.

Ainsi, au terme de l'exercice 2017, le total de l'actif brut immobilisé recensé par l'ordonnateur était supérieur de 23 % au recensement apparaissant au compte de gestion. Cinq ans plus tard, le total chez l'ordonnateur était cette fois inférieur de 11 % au montant repris au compte de gestion, qui a progressé de 70 %. Ce constat est particulièrement important en matière d'eau et d'assainissement : 113,4 M€ d'actifs supplémentaires ont été comptabilisés par le comptable public et 45,6 M€ par l'ordonnateur, ce qui a pour conséquence de générer un déficit d'amortissements cumulés de 20 M€.

Il apparaît donc que l'inventaire comptable de l'ordonnateur, généré par le logiciel comptable et financier CIVIL, ne fait pas l'objet d'une tenue et d'un suivi adéquats. L'origine de cette carence réside dans l'absence d'inventaire physique exhaustif. La CAPF fait valoir que cela n'a pas été sa priorité, invoquant un manque de personnel au service finances durant de longs mois.

Tableau n° 11 : Écarts entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif en 2017 et 2022

Budgets	En M€	31/12/2017			31/12/2022		
		Valeur brute	Cumul amorti	Valeur nette	Valeur brute	Cumul amorti	Valeur nette
<i>Budget principal</i>	Inventaire comptable (IC)	49,32	2,06	46,91	67,89	4,12	62,81
	État actif (EA)	56,83	3,76	53,07	87,53	5,63	81,90
	Écart IC-EA	- 7,51	- 1,7	- 6,16	- 19,64	- 1,51	- 19,09
<i>Budget assainissement</i>	Inventaire comptable (IC)	96,58	11,89	78,23	109,98	21,94	81,59
	État actif (EA)	65,90	15,89	50,01	117,60	37,88	79,72
	Écart IC-EA	30,68	- 4,00	28,22	- 7,62	- 15,94	1,87
<i>Budget eau</i>	Inventaire comptable (IC)	36,25	5,66	29,96	44,20	9,33	34,00
	État actif (EA)	23,52	7,73	15,79	49,78	19,24	30,54
	Écart IC-EA	12,73	- 2,07	14,17	- 5,58	- 9,91	3,46
<i>Budget Grand Parquet</i>	Inventaire comptable (IC)	13,90	0,87	12,31	19,58	2,69	16,18
	État actif (EA)	13,17	0,85	12,32	17,95	2,63	15,32
	Écart IC-EA	0,73	0,02	- 0,01	1,63	0,06	0,86
Totaux	Inventaire comptable (IC)	196,05	20,48	167,41	241,65	38,08	194,58
	État actif (EA)	159,42	28,23	131,19	272,86	65,38	207,48
	Écart IC-EA	36,63	- 7,75	36,22	- 31,21	- 27,30	- 12,90

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion et de l'inventaire comptable produit par l'ordonnateur

La chambre recommande à la CAPF d'inscrire parmi les actions à conduire avec le comptable public dans le cadre d'un partenariat renforcé, la mise en concordance de son inventaire avec l'état de l'actif, afin d'être en mesure d'identifier précisément son périmètre patrimonial. Cette démarche constitue un enjeu fort dans le cadre de la gestion des compétences transférées (responsabilité juridique et financière relatives aux biens immobiliers et mobiliers) et de la gestion financière de la CAPF, qui doit absolument amortir, et sans décalage temporel, les biens figurant à l'actif afin de dégager l'autofinancement nécessaire à leur renouvellement.

En réponse aux observations de la chambre, la CAPF justifie cette carence par le départ du responsable financier alors qu'un travail de rapprochement aurait été engagé avec le poste comptable avant 2021, et que les échanges ont repris fin 2023 dans le cadre de la mise en place de la M57. Le comptable public précise que cet exercice est rendu plus complexe par l'intégration des immobilisations issues de cinq communautés de communes.

3.4.3.2 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Les instructions budgétaires et comptables M14 et M57 prévoient le classement des immobilisations, après leur achèvement, sous l'une des rubriques du compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles ». Lorsqu'elles ne sont pas achevées, elles sont enregistrées au sein des subdivisions du compte 23 « Immobilisations en cours ». Ce compte provisoire doit être régulièrement apuré au profit des comptes définitifs 20 ou 21, à mesure de la réalisation des travaux, afin d'optimiser la tenue de l'inventaire et ne pas retarder l'amortissement des biens concernés.

La part des immobilisations corporelles en cours de la CAPF sur le total de ces immobilisations corporelles était élevé en 2017 et 2018, du fait de la reprise par la CAPF des investissements, parfois de plusieurs millions d'euros, amorcés par les communautés de communes dissoutes⁹¹, et le temps nécessaire pour absorber ce volume d'activité, dans un contexte de fusion, avec des services communautaires insuffisamment structurés pour y faire face.

Des intégrations de travaux conséquentes ont été réalisées, essentiellement en 2018 et 2019 en lien avec le comptable, tant sur le budget principal que sur les budgets annexes, comme en attestent les états produits par la CAPF et les certificats administratifs signés par l'ordonnateur. L'effet de ces intégrations est visible à partir en 2019 (budgets eau et assainissement) et 2020 (budget principal), le stock d'immobilisations corporelles ayant fortement augmenté. Ce travail a été conduit à nouveau en 2021 dans de plus modestes proportions. Le taux d'immobilisations en cours a ainsi été abaissé à moins de 25 % et se maintient stable depuis 2019.

La chambre observe que les efforts ont porté essentiellement sur les budgets eau et assainissement, ce qui a permis de ne pas retarder la mise en œuvre des amortissements, et d'assurer la réalité économique des coûts de services donnant lieu à facturation d'un prix à l'utilisateur.

Ce constat positif masque cependant la persistance d'un retard en matière d'intégration de travaux du budget principal, dont le solde d'immobilisations corporelles ne représentait plus que 16 % du total en 2022 (22 % en 2017). Toutefois, le solde d'immobilisations en cours, en croissance continue, représentait 81 % du stock total du compte 231 (contre 50 % en 2017).

⁹¹ Par exemple, les travaux au complexe sportif Philippe Mahut à Fontainebleau, avec 7,35 M€ réalisés avant 2017 et en cours au moment de la reprise par la CAPF.

Tableau n° 12 : Immobilisations corporelles en cours

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde immobilisations corporelles (c/21)	88,32	110,76	191,52	201,10	204,49	208,23
<i>Budget principal</i>	19,23	24,22	24,55	33,16	33,54	33,90
<i>BA assainissement</i>	37,85	53,62	109,65	109,86	112,82	112,80
<i>BA Eau potable</i>	18,58	20,19	44,54	45,30	45,30	47,77
<i>BA Grand Parquet</i>	12,66	12,73	12,78	12,78	12,83	13,76
Solde immobilisations corporelles en cours (c/231)	65,85	70,09	46,64	48,51	49,12	50,86
<i>Budget principal</i>	32,57	35,02	37,91	38,53	39,19	41,31
<i>BA assainissement</i>	27,90	28,96	4,76	5,76	3,16	3,58
<i>BA Eau potable</i>	4,87	5,38	3,12	2,83	3,30	1,78
<i>BA Grand Parquet</i>	0,51	0,73	0,85	1,39	3,47	4,19
Ratio immos corporelles en cours/immos corporelles (%)	74,6	63,3	24,4	24,1	24,0	24,4

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

La chambre recommande donc à la CAPF d'établir, dans des délais raisonnables, en lien avec le comptable, un programme pluriannuel d'intégration de travaux, afin d'en résorber le stock, et procéder aux amortissements des biens correspondants.

3.4.3.3 L'amortissement des biens et leur sortie de l'actif

L'article L. 2321-2 du CGCT impose aux communes et groupements dont la population est supérieure à 3 500 habitants de procéder à l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipements versées, en fixant par délibération les durées pour chaque bien ou catégorie de biens. Celles-ci peuvent utilement reprendre les préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M14. L'amortissement étant une forme d'épargne annuelle qui permet à terme d'autofinancer le renouvellement du bien, des durées courtes permettent de garantir un bon taux de renouvellement des immobilisations, mais alourdissent les charges annuelles de fonctionnement de la collectivité.

La CAPF a délibéré le 10 septembre 2020 pour mettre à jour les durées d'amortissement des biens des budgets annexes eau potable et assainissement. Pour les autres budgets, elle continue d'appliquer les durées fixées par des délibérations prises antérieurement à son existence par l'ancienne communauté de communes de Fontainebleau-Avon (délibération du 24 novembre 2004), devenue communauté de communes du pays de Fontainebleau (délibérations du 15 mars 2012 et du 26 mai 2016).

Or, la CAPF aurait dû prendre, dans les mois qui ont suivi sa création, des délibérations pour fixer les durées d'amortissement, d'autant que les délibérations sur lesquelles elle s'appuie sont incomplètes, en ce qu'elles ne prévoient notamment pas le cas des subventions d'équipement versées (c/204) et des documents d'urbanisme (c/202), alors même que la CAPF est engagée dans l'élaboration de son PLU, qui génère des dépenses conséquentes.

Elle avait d'autant plus la possibilité de mettre en place un barème complet pour l'amortissement de ses biens, qu'elle a eu à procéder à une régularisation pour rattrapage de près de 30 000 € d'amortissements sur plusieurs comptes de son budget principal, mal calculés ou omis par l'ancienne communauté de communes du Pays de Bière. Elle a fait à bon droit application du schéma prévu par le recueil des normes comptables dans le cas de corrections d'erreurs sur exercices antérieurs. En l'espèce, la délibération du 10 décembre 2020 prévoit la passation d'une écriture d'ordre non budgétaire pour assurer la neutralité de l'opération sur le résultat de l'exercice (les comptes 28x d'amortissement ont été crédités par le débit du compte 1068).

En réponse aux observations provisoires, la CAPF fait valoir qu'elle aurait pris deux nouvelles délibérations lors de son conseil communautaire de décembre 2023 pour déterminer les durées d'amortissement des immobilisations d'une part, concernant le budget principal compte tenu du passage en M57, et d'autre part concernant les budgets annexes. Seule la première délibération⁹² est disponible sur le site internet de la commune.

En ce qui concerne les sorties du patrimoine, elles ont été quasi-inexistantes depuis la création de la CAPF, hormis en 2019 avec la cession immobilière d'un bien pour 840 000 €. La chambre rappelle à la CAPF que la bonne tenue de son inventaire implique également de constater les sorties de son patrimoine. Suite aux observations de la chambre, quelques opérations de sortie de patrimoine ont été réalisées par la CAPF et devraient être complétées au fur et à mesure des opérations.

Recommandation régularité n°4 : Établir les inventaires physiques et comptables des biens dans le respect des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57.

3.4.4 La gestion des tiers

3.4.4.1 Les restes à recouvrer

Les restes à recouvrer sur créances apparaissent faibles au 31 décembre 2022, hormis au budget annexe assainissement, qui pour autant ne comporte pas de créances à risques à ce jour. Les montants des débiteurs contentieux ne sont pas significatifs et ne représentent qu'une part infime en proportion des produits de fonctionnement du budget principal ou d'exploitation pour les budgets annexes.

⁹² Délibération n° 2023-147 – Finances – Détermination des durées d'amortissement des immobilisations concernant le budget principal.

Tableau n° 13 : État des restes à recouvrer arrêtés au 31 décembre 2022

<i>En €</i>	BP	BA Asst.	BA Eau	BA GP
Restes à recouvrer	216 335	1 144 726	57 202	19 140
dont débiteurs - amiable (c/4111, 4141, 46721)	215 066	1 138 075	56 349	15 780
dont débiteurs - contentieux / douteux (c/4116, 4146, 4161, 46726)	1 269	6 651	853	3 360
Redevables contentieux /total (en %)	0,6	0,6	1,5	17,6
Total produits de fonctionnement	25,21	5,82	2,20	1,69
Redevables contentieux /produits de fonctionnement (en %)	0,01	0,11	0,04	0,20

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

3.4.4.2 Les provisions

Afin de respecter le principe comptable de prudence, les collectivités et leurs groupements doivent, dès la connaissance d'un risque financier, anticiper sa concrétisation en constituant une provision. C'est notamment le cas lorsqu'un contentieux est porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé, lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité ou l'établissement a contracté un engagement financier, ou encore lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public. En dehors de ces cas, la collectivité peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré⁹³.

Alors qu'une délibération était jusqu'alors obligatoire, l'ordonnateur est dorénavant⁹⁴ seul compétent pour constituer, ajuster ou rependre les provisions.

La CAPF applique le régime de droit commun, semi-budgétaire, donnant lieu à l'émission d'un mandat à une subdivision du compte 68 à la constitution de la provision (ou 78 lors de la reprise), sans émission de titre de recettes au compte de bilan⁹⁵.

3.4.4.2.1 Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers

Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers résultent de la charge qu'il est raisonnable d'envisager au vu de l'amoindrissement d'une créance inscrite à l'actif circulant, dont les effets ne sont pas nécessairement irréversibles. Elles sont donc portées en déduction de la valeur des postes de l'actif du bilan qu'elles concernent. De telles provisions doivent être constituées, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la communauté d'agglomération à partir des éléments d'information communiqués par le comptable, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable.

⁹³ Articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

⁹⁴ Article 11 du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales.

⁹⁵ La collectivité peut décider, par délibération, d'opter pour le régime de comptabilisation budgétaire, un titre de recettes étant alors établi à une subdivision du compte 15 pour une provision pour risques et charges, compte 49 en cas de dépréciation de compte de tiers (créance douteuse).

Par délibération du 16 décembre 2021, la CAPF a décidé d'instituer un dispositif d'évaluation des provisions pour créances douteuses à constituer sur ses différents budgets. Le mode de calcul retenu applique un taux de dépréciation à la créance nominale, croissant avec son ancienneté.

Elle a veillé à procéder à un premier ajustement de ces provisions en 2022⁹⁶, ce qui a conduit à des dotations complémentaires sans reprises.

Tableau n° 14 : Dotations aux provisions

En €	2021	2022	Cumul au 31/12/2022
Budget principal	16 012	1 843	17 855
BA Eau potable	4 654	1 050	5 704
BA Assainissement	8 718	24 485	33 203
BA Télécentre	4 322	0	4 322
BA Grand Parquet	23 263	16 702	39 965
Total	56 969	44 080	101 049

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

La CAPF a donc actuellement un stock total de plus d'un peu plus de 100 000 € de provisions pour créances douteuses, dont les trois quarts proviennent des budgets annexes Grand Parquet et assainissement. Le budget primitif 2023 prévoyait de procéder à des reprises partielles de ces provisions sur tous les budgets concernés, pour un total de 36 962 €. Dans sa réponse à la chambre, le comptable public précise que si les reprises de provision n'ont pas été comptabilisées en 2023, les crédits budgétaires correspondant sont prévus au budget 2024.

3.4.4.2.2 Les provisions pour risques et charges

Les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir un risque ou une charge qui va générer une sortie de ressources vis-à-vis d'un tiers, sans contrepartie au moins équivalente. La réalisation du risque ou de la charge est rendue probable par un événement survenu ou en cours. Cette provision répond à trois conditions de fond cumulatives : le risque ou la charge doit être nettement précisé quant à son objet, sa réalisation peut être encore incertaine mais des événements survenus ou en cours la rendent probable, et l'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément mais sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante.

L'analyse des comptes de gestion montre que la CAPF n'a pas constitué de provisions pour risques et charges depuis sa création (aucune inscription au compte 15). Pourtant, elle a délibéré le 27 septembre 2018 pour constituer une provision à hauteur de 10 000 € sur le budget annexe assainissement, suite à un jugement de première instance défavorable. Toutefois, la provision n'a jamais été comptabilisée. La CAPF s'est acquittée directement de la charge et des intérêts moratoires correspondants. Or, la provision aurait dû être constituée rapidement après l'ouverture du contentieux intervenue le 21 novembre 2017, et en tout état de cause au budget 2018, pour prendre en compte le risque financier, et ne pas attendre que le jugement soit devenu définitif, actant la réalisation du risque et donnant lieu à une charge immédiate et connue dans son montant.

⁹⁶ Délibération du 29 septembre 2022.

Par ailleurs, au vu de l'état des contentieux communiqué par l'ordonnateur, la chambre constate qu'un contentieux indemnitaire ouvert en 2021 et toujours en cours, évalué à 18 000 €, devrait donner lieu à la constitution d'une provision sur le budget annexe assainissement.

La chambre estime donc que la CAPF doit mieux maîtriser le processus de passation des provisions pour risques et charges dans le respect des principes comptables de prudence et de transparence. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF s'engage à y remédier.

3.4.4.3 Les engagements hors bilan

Les engagements hors bilan enregistrent des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de la collectivité. Leurs effets sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures. Ils recensent des charges et des risques potentiels (engagements donnés) mais aussi des produits potentiels à venir (engagements reçus), et doivent être inscrits en annexe des états financiers. Y figurent notamment les garanties d'emprunts accordées à des organismes tiers, les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention, mais aussi les engagements résultant de clauses contractuelles, par exemple dans les conventions d'aménagement ou de délégation de service public, ou encore les autorisations de programme et crédits de paiement.

La CAPF renseigne l'annexe B1.1 relative aux garanties d'emprunts, y faisant bien figurer, outre celles accordées aux bailleurs sociaux, celles accordées à la société d'économie mixte (SEM) du Pays de Fontainebleau⁹⁷ ainsi qu'à sa filiale la société civile immobilière⁹⁸ Halle de Villars⁹⁹, créée en 2012 pour aménager un complexe de loisirs à Fontainebleau, dont un cinéma. Le calcul du ratio d'endettement relatif à ces garanties est bien renseigné à l'annexe B1.2, et s'établissait à 4,54 % en 2022, ce qui bien inférieur à la norme plafond de 50 % des recettes réelles de fonctionnement de l'exercice. L'annexe B1.7 recense les associations et organismes bénéficiaires de subventions.

La chambre considère cependant que la présentation de ces engagements hors bilan dans les documents budgétaires de la CAPF est incomplète. Il manque notamment les engagements donnés à l'EPIC Fontainebleau tourisme, auquel la communauté d'agglomération est liée par une convention d'objectifs et de moyens triennale (2019-2021, puis 2022-2024). Or, seul le montant de la subvention pour l'année courante est inscrit à l'annexe B1.7. Ainsi les documents budgétaires 2022 auraient dû faire figurer à l'annexe B1.5, dédiée aux autres engagements donnés, le montant total prévisionnel à attribuer pour 2023 et 2024.

⁹⁷ La SEM du Pays de Fontainebleau est une entreprise spécialisée dans la construction et l'aménagement du territoire, créée en 1962. Son capital est détenu en majorité par des actionnaires publics : la CAPF, les communes de Fontainebleau, d'Avon, de Bourron-Marlotte, de Recloses et de Samois-sur-Seine. Le reste de son actionariat est composé d'actionnaires privés ou institutionnels.

⁹⁸ Une société civile immobilière est une structure juridique constituée d'au moins deux personnes, chacune ayant le statut d'associé, permettant de gérer un ou plusieurs biens immobiliers. Le patrimoine immobilier est détenu par la société civile immobilière et chaque associé reçoit des parts sociales proportionnelles à son apport.

⁹⁹ La société civile immobilière Halle de Villars est constituée de la SEM du pays de Fontainebleau en actionnaire majoritaire pour 62,5 % et de la société à responsabilité limitée Ermitage exploitant du cinéma à hauteur de 37,5 %.

La chambre invite donc la CAPF à veiller à la complétude des annexes précitées. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF s'engage à être attentive à une présentation complète de ses engagements hors bilan.

3.4.5 La maîtrise des risques comptables

3.4.5.1 Un dispositif de contrôle interne comptable et financier à construire

Le contrôle interne comptable et financier est constitué par l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, mis en place au sein de l'entité pour maîtriser le fonctionnement des activités financières et patrimoniales. Ils sont destinés à fournir une assurance raisonnable du respect des principes de régularité, sincérité et d'image fidèle qui s'imposent à toute entité publique.

La CAPF ne s'est pas encore engagée dans une démarche de maîtrise des risques comptables et financiers, ce qui se matérialiserait par une carte des risques liés aux processus présentant les principaux enjeux de l'établissement, et un plan d'actions visant à les maîtriser. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF convient de l'intérêt d'une telle démarche et s'engage à la réaliser, mais seulement une fois qu'elle sera en mesure d'assurer et de stabiliser les fondamentaux de sa gestion quotidienne.

De plus, les processus comptables (gestion de la paie, de l'actif immobilisé, des provisions, des engagements hors bilan, etc.) ne font pas l'objet de notes de procédures.

Le règlement budgétaire et financier¹⁰⁰, adopté par le conseil communautaire le 14 décembre 2023, peut constituer pour la CAPF une première étape d'acculturation de ses services aux procédures et à la maîtrise des risques, dans un contexte d'une rotation importante de son personnel, et de construction d'un dispositif de contrôle interne comptable et financier.

3.4.5.2 Un partenariat à renforcer avec le comptable public

Au regard des observations qui précèdent, la chambre invite la CAPF à renforcer son partenariat avec le comptable public, et tout particulièrement s'agissant le rattachement des charges et des produits ou la gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations.

En réponse aux observations de la chambre, la CAPF indique qu'elle entretient déjà des relations suivies avec le comptable public qu'il convient de consolider. Toutefois, ce dernier précise dans sa réponse à la chambre, que le conseiller aux décideurs locaux a proposé de réaliser une synthèse de la qualité des comptes sur l'exercice 2023 afin d'établir un diagnostic précis sur les comptes de bilan, mais que la CAPF aurait décliné cette proposition.

¹⁰⁰ L'adoption de l'instruction budgétaire et comptable M57 emporte l'obligation d'adopter un règlement budgétaire et financier, qui formalise les règles internes relatives à la gestion budgétaire et comptable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le budget de la CAPF est composé d'un budget principal et sept budgets annexes. La qualité des prévisions budgétaires est globalement perfectible. En section d'investissement, elle se caractérise par des taux moyens de réalisation en dépenses relativement faibles.

Alors qu'elle dispose d'une trésorerie confortable, l'établissement ne respecte pas le délai de mandatement de 20 jours applicable au règlement des achats, ce qui le conduit à dépasser très régulièrement le délai global de paiement. De plus, il ne s'acquitte pas des intérêts moratoires dus dans ce cas.

Par ailleurs, l'information des citoyens et des tiers doit être améliorée par la CAPF, en rendant plus accessible les documents budgétaires et informations financières s'y rattachant, notamment en réservant une rubrique spécifique et aisément identifiable au sein de son site internet.

En termes de fiabilité des comptes, des marges de progression sont présentes dans plusieurs domaines qui présentent des enjeux, et notamment concernant le rattachement des charges et des produits à l'exercice, ou la gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations. Un partenariat avec le comptable public devrait donc être engagé par la CAPF.

Enfin, sept ans après sa création, l'établissement aurait intérêt à structurer son dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la financière de la CAPF est réalisée à partir de l'agrégation du budget principal et des budgets annexes en ce qui concerne les dépenses d'équipement et leur mode de financement, endettement et financement propre disponible.

Les données financières sont issues des comptes de gestion, complétées par le site internet OFGL¹⁰¹ qui fournit des comparaisons avec les moyennes observées pour des EPCI de France métropolitaine de même strate de population (50 000 à 100 000 habitants).

Les montants sont présentés en euros courants, c'est-à-dire tels qu'ils apparaissent aux comptes de gestion de l'entité, non corrigés des variations de prix liées à l'inflation. L'analyse intègre les données disponibles provisoires pour l'exercice 2023.

¹⁰¹ L'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) est un lieu de collecte, d'analyse et de partage des informations sur les finances et la gestion publique locales : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) | collectivites-locales.gouv.fr

4.1 Un volume d'exécution budgétaire inférieur à la moyenne

En l'absence de stratégie financière formalisée, la chambre s'est fondée sur le PFFS et des données statistiques pour apprécier la trajectoire financière de l'EPCI.

En préalable à l'analyse, la chambre constate que le volume budgétaire agrégé tous budgets par habitant en 2022 de la CAPF, est en retrait par rapport à celui observé pour la strate d'EPCI correspondante.

Cet écart prévaut tant en fonctionnement qu'en investissement, ce qui traduit un faible déploiement des compétences communautaires.

Tableau n° 15 : Masses budgétaires agrégées – données comparées (exercice 2022)

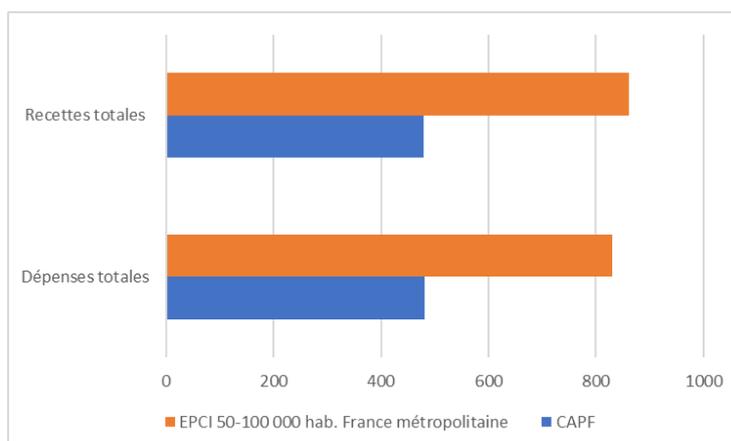
<i>En € / habitant</i>	CAPF	EPCI 50-100 000 hab. France métropolitaine
Recettes totales (A)	479	862
<i>dont fonctionnement</i>	465	727
<i>dont investissement hors emprunts</i>	13	77
<i>dont emprunts</i>	0	58
Dépenses totales (B)	481	831
<i>dont fonctionnement</i>	326	565
<i>dont investissement hors remboursement d'emprunts</i>	106	212
<i>dont remboursement d'emprunts</i>	48	54
Variation du fonds de roulement (=A-B)	- 2	31
<i>dont capacité de financement</i>	47	28
<i>dont flux net de dette</i>	- 48	3

Source : CRC Île-de-France à partir des données de l'OFGL, site internet data.ofgl.fr, portail des données financières et de gestion du secteur public local.

Les dépenses totales de la CAPF sont inférieures de 42 % à la moyenne, et même de 83 % pour les dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts. La CAPF est, depuis sa création, en situation de sous-effectif et en sous-investissement. La situation s'infléchit toutefois à partir de 2022, avec des créations de postes qui visent à renforcer les services et une programmation d'investissements.

Les recettes totales sont également en retrait (- 44 %) par rapport à la strate d'EPCI correspondante. Le *statu quo* fiscal observé *supra* et le desserrement de la contrainte de CAF minimale posée par le PFFS, aboutissent à ce que la CAPF finance la structuration de ses services et de ses investissements en puisant sur son fonds de roulement.

Graphique n° 2 : Masses budgétaires comparées exprimées en €/habitant



Source : CRC Île-de-France à partir des données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales

4.2 La capacité d'autofinancement (CAF)

L'analyse financière tous budgets agrégés montre que la CAF de la CAPF (CAF brute¹⁰² et nette)¹⁰³ a progressé dans une première période (2017-2020), pour quasi se stabiliser en 2021 et 2022. Leur rapport aux produits de gestion est satisfaisant, respectivement 29,9 % et 19,5 % en 2022. La CAF brute s'élève en 2022 à 140 € par habitant, ratio qui poursuit sa progression, mais à un rythme plus lent que celui des autres EPCI de la strate et leur 162 € par habitant¹⁰⁴.

Tableau n° 16 : CAF brute et CAF nette agrégées tous budgets

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion (A)	24,48	27,66	29,03	28,22	29,79	32,81	33,80
Charges de gestion (B)	16,74	19,69	18,49	18,45	19,26	22,39	24,07
EBF (A-B)	7,75	7,97	10,53	9,77	10,53	10,42	9,74
<i>en % des produits de gestion</i>	31,6	28,8	36,3	34,6	35,4	31,8	28,8
+ Résultat financier (réel)	- 0,73	- 0,92	- 0,73	- 0,73	- 0,76	- 0,58	- 0,69
+ Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0,13	0,54	- 0,87	0,58	- 0,07	- 0,03	- 0,03
= CAF brute	7,15	7,59	8,94	9,62	9,70	9,81	9,02
<i>dont CAF brute budget principal</i>	2,81	1,96	3,68	4,05	3,90	3,09	3,51
<i>en % des produits de gestion</i>	29,2	27,4	30,8	34,1	32,6	29,9	26,7
- Annuité en capital de la dette	2,28	2,84	2,86	3,27	3,19	3,40	3,28
= CAF nette ou disponible	4,87	4,75	6,08	6,35	6,51	6,41	5,74
<i>dont CAF nette budget principal</i>	1,98	1,05	2,76	2,86	2,69	1,73	2,20
<i>en % des produits de gestion</i>	19,9	17,2	20,9	22,5	21,9	19,5	17,0

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

¹⁰² La CAF brute détermine la capacité d'un organisme à assurer le remboursement de sa dette en capital et le financement d'une part plus ou moins importante de ses dépenses d'équipement.

¹⁰³ La CAF nette correspond à la CAF brute moins les annuités en capital de la dette.

¹⁰⁴ Source OFGL (site internet data.ofgl.fr).

Concernant le seul budget principal, le niveau de la CAF brute est nettement plus faible puisqu'il s'établit à 12,3 % des produits de gestion en 2022. Après avoir atteint 4,05 M€ en 2020, la CAF brute a accusé une baisse de près d'1 M€ en deux ans (3,09 M€ en 2022). La CAF nette ne représente que 8 % des produits de gestion en 2023 contre 12,7 % en 2020.

Ce niveau de CAF est en partie induit par la faiblesse de la masse salariale qui conduit notamment à une exécution partielle des investissements prévus, faute des moyens humains.

À partir de 2021, l'exécutif de la CAPF a posé la question des moyens humains de la CAPF pour mettre en œuvre ses compétences et de l'activation du levier fiscal pour en assurer le financement. Si tous les élus membres de l'assemblée délibérante ont reconnu un manque d'effectifs, des divergences de vue sont apparues quant à la stratégie à suivre entre les conseillers communautaires du cœur urbain, et ceux représentant les communes rurales.

L'étude préalable réalisée par le cabinet Challenges publics avant l'adoption du PFFS, en décembre 2021, notait à la fois des dépenses de personnel trois fois inférieures à la moyenne relevée dans les communautés d'agglomération, et un effort d'équipement deux fois plus faible, concluant qu'« *une augmentation des dépenses d'équipement s'inscrivant plus largement dans un développement des politiques communautaire impliquerait le renforcement des moyens déployés par la CAPF (et notamment des moyens humains).* »

Si le PFFS a été adopté à l'unanimité, des dissensions se sont exprimées dans le cadre du DOB 2022 tenu le 17 février 2022, comme cela a été exposé *supra*. Les communes d'Avon et Fontainebleau concentraient leurs critiques sur l'absence de programmation pluriannuelle des investissements, quand l'exécutif communautaire mettait en avant qu'il convenait de commencer par structurer les ressources humaines pour faciliter le pilotage et la réalisation des projets. Le débat n'a finalement pas été rouvert sur le PFFS depuis lors.

La chambre considère que la CAPF gagnerait à engager une nouvelle réflexion qui pourrait notamment s'appuyer sur une étude prospective afin d'éclairer les choix stratégiques à venir.

4.2.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté, grâce à la hausse régulière du produit fiscal net du budget principal, dopée par le dynamisme des impôts locaux et l'instauration de la taxe GeMAPI en 2019. A l'inverse, celui de la fiscalité reversée a baissé en 2018 pour se stabiliser ensuite, les principaux transferts et restitutions de compétences étant achevés. Le niveau des ressources institutionnelles constituées par la dotation globale de fonctionnement et la dotation d'aménagement, est assez faible, et celui des ressources d'exploitation quasi inexistantes sur le budget principal.

Tableau n° 17 : Évolution des produits de gestion – budget principal

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources fiscales propres (- restitutions)	29,10	29,32	30,08	30,11	31,32	32,96	34,79
+ Fiscalité reversée	- 14,60	- 13,59	- 13,77	- 13,52	- 13,64	- 13,61	- 13,40
= Fiscalité totale nette	14,50	15,73	16,31	16,59	17,68	19,35	21,39
+ Ressources d'exploitation	1,02	1,55	0,91	0,71	0,69	0,93	1,07
+ Ressources institutionnelles (dotations / participations)	5,20	4,83	5,25	5,22	5,05	4,90	4,90
= Produits de gestion	20,72	22,10	22,47	22,52	23,42	25,18	27,36

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

4.2.1.1 Des ressources fiscales dynamiques en raison de l'évolution des bases

4.2.1.1.1 Un produit fiscal largement dominé par les taxes ménages

Les ressources fiscales de la CAPF ont progressé en moyenne de 2,5 % par an jusqu'en 2022, soutenues par la revalorisation légale des bases d'imposition.

Les impôts locaux (taxes foncière et d'habitation) représentent 58 % de ces ressources ; la taxe d'habitation (TH) ayant été en grande partie remplacée à partir de 2021 par le produit d'une fraction de TVA¹⁰⁵.

Tableau n° 18 : Détail des ressources fiscales

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Impôts locaux	20,47	20,81	21,35	21,82	22,15	23,02	20,36
<i>dont TF et TH (impôts directs locaux à compter de 2021)</i>	16,47	16,90	17,00	17,29	6,51	6,50	7,10
<i>dont cotisation sur la valeur ajoutée économique</i>	3,11	3,12	3,58	3,74	3,79	3,46	0,00
<i>dont Tascom</i>	0,42	0,37	0,37	0,35	0,37	0,40	0,33
<i>dont IFER</i>	0,23	0,24	0,25	0,28	0,30	0,32	0,36
<i>dont autres impôts loc. ou assimilés</i>	0,23	0,19	0,14	0,16	0,08	0,16	0,07
<i>dont fraction de TVA</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	11,10	12,17	12,50
-Restitution et versements s/impôts locaux (hors péréquation, AC, DSC)	0,34	0,41	0,61	0,53	0,41	1,17	0,90
= Impôts locaux nets de restitutions	20,13	20,40	20,74	21,29	21,74	21,84	19,45
+ Taxes s/ activités de service et domaine (TEOM)	8,97	8,91	9,00	8,47	9,17	10,66	10,85
+ Taxes environnement et urbanisation (GeMAPI)	0,00	0,00	0,34	0,34	0,40	0,45	0,70
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	29,10	29,32	30,08	30,11	31,32	32,96	34,79

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

Les taxes payées par les ménages représentent 80 % du produit des impôts locaux, ce qui est un marqueur du territoire, avant tout résidentiel et comportant un fort taux de propriétaires, le reste étant généré par l'activité économique.

Le produit de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM) et de la taxe pour la GeMAPI, instituée en 2018, progresse pour s'établir à 11,11 M€ en 2022. Ils sont toutefois intégralement reversés aux syndicats gestionnaires de ces compétences subdéléguées.

¹⁰⁵ La loi de finances pour 2018 a supprimé progressivement la taxe d'habitation sur les résidences principales, et instauré pour les EPCI jusqu'alors bénéficiaires une compensation par l'État sous forme d'un prélèvement sur le produit de la TVA. La taxe d'habitation est maintenue sur les résidences secondaires.

4.2.1.1.2 Des bases d'imposition affectant majoritairement les locaux d'habitation

Le territoire de la CAPF se caractérise par des bases imposées relatives au foncier bâti constituées à plus de 80 % de locaux d'habitation, en 2022.

Tableau n° 19 : Répartition des bases communales imposées sur le foncier bâti en 2022

En %	CAPF	Seine-et-Marne	Île-de-France	France
Locaux d'habitation ordinaire	80,3	59,0	61,1	68,8
Locaux d'habitation à caractère social	2,3	5,4	6,3	4,7
Autres locaux passibles de la TH	0,7	0,7	0,4	0,5
Locaux à usage professionnel ou commercial	15,6	31,8	28,2	20,4
Établissements industriels et assimilés	1,1	3,1	4,0	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : CRC Île-de-France à partir des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) 2022

Une telle configuration structurelle contraint la CAPF dans ses choix de politique fiscale. La base de locaux d'habitation constituant l'assiette imposable la plus large, une augmentation du taux de TFPB pourrait générer un produit supplémentaire significatif, comme le démontre le débat autour du pacte financier et fiscal (voir *supra*).

Les bases de TFPB de la CAPF ont progressé de près de 10 %, et leur niveau par habitant est remarquablement supérieur aux moyennes territoriales, confirmant le caractère central de cette ressource pour l'établissement.

Tableau n° 20 : Bases nettes d'imposition de la CAPF

Taxes ¹⁰⁶	Bases CAPF en M€		Bases en € par habitant en 2022			
	2017	2022	CAPF	Seine-et-Marne	Île-de-France	France
TH	132,69	13,98	199	64	66	161
TFPB	99,72	109,43	1 558	829	1 126	1 012
TAFNB	0,54	0,66	9	6	5	4
CFE	20,41	19,56	278	422	489	372
TEOM ¹⁰⁷	103,00	111,49	1 587	1 017	1 540	1 185

Source : CRC Île-de-France à partir des données DGFIP 2022

Le potentiel constitué par les locaux d'habitation est confirmé par le fort taux de résidences secondaires (7,8 %) ¹⁰⁸, sur lesquelles s'applique toujours la taxe d'habitation, et 455 logements vacants ¹⁰⁹ sur lesquels celle-ci pourrait théoriquement s'appliquer si la CAPF en délibérait, ce qu'elle n'a pas l'intention de faire ¹¹⁰.

¹⁰⁶ TH : taxe d'habitation – TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties – TAFNB : taxe additionnelle sur le foncier non bâti – CFE : contribution foncière des entreprises – TEOM : taxe d'enlèvements des ordures ménagères.

¹⁰⁷ Pour la TEOM, bases 2018 et non 2017 puisqu'elle n'était pas encore instituée.

¹⁰⁸ Contre 4,7 % en Seine-et-Marne et 3,6 % en Île-de-France – Source : DGFIP 2022.

¹⁰⁹ La moyenne est de 99 en Seine-et-Marne, de 59 en Île-de-France, et de 360 en France – Source : DGFIP 2022.

¹¹⁰ La TH sur les logements vacants est due, au bénéfice des communes et intercommunalités qui l'ont instituée, par les propriétaires d'un logement à usage d'habitation vacant depuis plus de deux ans consécutifs au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

4.2.1.1.3 Des taux d'imposition stables, hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Les taux des taxes sur les ménages, comme sur les acteurs économiques, n'ont pas évolué depuis la création de la CAPF. Seul le taux de la TEOM a varié, étant déterminé en fonction du produit à collecter pour reversement aux syndicats gestionnaires de la compétence. Orienté à la baisse jusqu'en 2020 (7,52 %), il est ensuite remonté, atteignant 8,45 % en 2022.

Tableau n° 21 : Taux d'imposition en 2022

En %	CAPF	Seine-et-Marne	Île-de-France	France
TH + GeMAPI	8,31	10,77	9,63	9,68
TFPB + GeMAPI	0,52	1,92	2,12	3,10
TAFNB	35,85	35,86	29,15	35,38
CFE + GeMAPI	22,95	26,33	25,06	26,97
TEOM	8,45	9,60	7,11	10,37

Source : CRC Île-de-France à partir des données DGFIP 2022

La CAPF applique un taux de TFPB plus faible que les taux moyens observés dans les périmètres *supra*-territoriaux. Il en va de même pour son taux de CFE. Il convient toutefois de préciser que si des marges de manœuvre fiscales existent pour le taux de TFPB, celles-ci apparaissent plus limitées pour la CFE en raison à la fois d'un écart moindre aux moyennes départementales et nationales, et des règles prévues par le code général des impôts¹¹¹, qui interdit l'augmentation du taux de CFE dans une proportion supérieure à celle du taux de la TFPB.

Comme en témoignent les discussions autour du DOB 2022, l'exécutif de la CAPF a, lors d'une réunion de bureau, évoqué une augmentation possible de 1,5 point du taux de TFPB. Les représentants de Fontainebleau et Avon s'y sont opposés, alors que plusieurs petites communes ont exprimé leur souhait de disposer d'une intercommunalité plus intégrée, notamment pour bénéficier de services mutualisés, et leur adhésion au renforcement des effectifs de la CAPF, ainsi que leur accord pour une augmentation modérée de la fiscalité.

À la suite de cette séance, le président a révisé sa proposition de hausse de TFPB à 0,7 point, avant qu'elle ne soit abandonnée en commission des finances, ce qui a été acté le 31 mars 2022 par la délibération adoptant à l'unanimité des taux d'imposition inchangés. Les conseillers d'Avon et Fontainebleau ont maintenu que les recrutements de personnel devaient être financés par les ressources propres de la CAPF sans recours à un supplément de fiscalité, rendant l'objectif de maintenir la CAF à 12 % des recettes de fonctionnement (prôné par le PFFS) inatteignable pour 2022, s'élevant ainsi à 7,7 %.

¹¹¹ I.1.1° de l'article 1636 B sexies du code général des impôts.

La CAPF a donc vu ses ressources fiscales progresser sans pour autant exercer une forte pression fiscale, comme le montre le CIF¹¹², inférieur à celui de sa catégorie¹¹³. Elle dispose donc de marges de manœuvre fiscales, tant au niveau de la TFPB, que de la CFE.

La chambre évalue qu'une augmentation d'un point du taux de TFPB représenterait ainsi environ 1,16 M€ de ressources supplémentaires¹¹⁴, soit le coût annuel d'environ 24 agents¹¹⁵.

4.2.1.2 Une fiscalité reversée sans mécanisme de solidarité en faveur des communes

En 2022, la CAPF a reversé 13,61 M€, soit 41,3 % de ses ressources fiscales propres.

La contribution au fonds de péréquation intercommunale et communale a peu évolué et pèse peu (0,52 M€ en 2022), comparé au poids de la contribution au fonds national de garantie individuelle des ressources (8,68 M€), qui a progressé de 1,2 M€ depuis 2021 et la décision de s'en acquitter, comme pour le reste du territoire, à la place des communes de l'ancienne communauté de commune du Pays Gâtinais. Cette décision est neutre financièrement, puisqu'elle a été assortie d'une baisse à l'euro près de leurs attributions de compensation, celles-ci étant orientées à la baisse, du fait notamment du transfert à la CAPF de la cotisation au SDIS, ou encore à la restitution à cinq communes de la compétence voirie (4,41 M€ nets versés en 2022 contre 6,58 M€ en 2017).

Hormis les fonds de concours prévus par le PFFS exposés *supra*, la CAPF n'a pas institué de mécanismes de solidarité au bénéfice de ses communes, par la création d'une DSC. Cette position lui a permis de stabiliser rapidement ces reversements de fiscalité, et donc de conserver entièrement le produit de la hausse des ressources fiscales. Le produit fiscal net des reversements pèse pour 75 % des produits de gestion, ce qui est élevé, et a progressé de 5 points depuis 2017.

4.2.2 Des ressources institutionnelles limitées et déclinantes

Les ressources dites institutionnelles (dotations et participations) reçues, de l'ordre de 5 M€, sont structurellement peu élevées, en raison du faible niveau d'intégration de la CAPF. La DGF, comportant exclusivement de la dotation d'aménagement, en constitue les trois quarts du total, et ne représentait en 2022 que 15 % des produits de gestion du budget principal (11 % tous budgets agrégés), seulement 53 €/habitant¹¹⁶.

¹¹² Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements.

¹¹³ Le CIF de la CAPF est de 0,304842 pour un CIF moyen de la catégorie de 0,387212. *Source : fiche DGF 2022.*

¹¹⁴ Par application d'un taux de TFPB de 1,52 % aux bases 2023, de 116,4 M€.

¹¹⁵ Le coût d'un agent permanent de la CAPF est en moyenne de 47 435 € (calcul sur la base du CA 2022).

¹¹⁶ 86 € par habitant à l'échelle nationale pour les EPCI de 50 000 à 100 000 habitants – *Source : DGFIP 2022.*

La DGF a reculé en moyenne de 3,6 % par an, entraînant avec elle un recul des ressources institutionnelles de l'ordre de 2,5 % par an, du fait d'une légère progression des participations.

Tableau n° 22 : Évolution des ressources institutionnelles

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotation globale de fonctionnement	4,22	4,17	4,20	3,98	3,87	3,75	3,68
+ Dotation globale de décentralisation	0,00	0,00	0,09	0,09	0,19	0,04	0,00
+ Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	0,01	0,01	0,00	0,00	0,03	0,02	0,02
+ Participations UE, État, CT, autres	0,10	0,09	0,26	0,38	0,31	0,37	0,60
+ Compensations / péréquation	0,88	0,56	0,70	0,76	0,65	0,72	0,58
= Ressources institutionnelles	5,20	4,83	5,25	5,22	5,05	4,90	4,90

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

4.2.3 Des ressources d'exploitation provenant essentiellement des budgets annexes

Au budget principal, les ressources d'exploitation sont faibles, puisqu'elles ne représentent en 2022 que 3,7 % des produits de gestion (0,93 M€), après avoir culminé à 7 % (1,55 M€) en 2018. Hormis les remboursements de frais de personnel par le budget annexe du Grand Parquet, qui représentent environ 50 % du total, les recettes de prestations de services ont subi un tassement en 2020 et 2021, sous l'effet de la crise sanitaire du covid-19, qui a entraîné la fermeture au public de services et équipements sportifs (piscine), enfance et jeunesse (centres de loisirs et activités). En 2022, ils ont retrouvé leur niveau antérieur à la crise.

Toutefois, les budgets annexes génèrent davantage de ventes de biens et services (90 % du total agrégé tous budgets), renforçant dans ce périmètre budgétaire agrégé le poids des ressources d'exploitation dans les produits de gestion.

Tableau n° 23 : Part des produits des ventes de biens et services dans les produits de gestion

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total des produits des ventes de biens et services (a)	4,6	6,7	7,1	5,9	6,6	8,0	7,4
dont budget principal	1,0	1,5	0,9	0,7	0,7	0,9	1,1
dont budgets annexes	3,6	5,2	6,2	5,2	5,9	7,1	6,3
Produits de gestion agrégés tous budgets (b)	24,5	27,7	29,0	28,2	29,8	32,8	33,8
Part des produits des ventes dans les produits de gestion (= a/b) en %	18,8	24,2	24,5	20,9	22,2	24,4	21,9

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

Comme au budget principal, ces ventes au sein des budgets annexes ont subi l'incidence de la crise sanitaire. Elle a cependant été circonscrite, car elle n'a pas affecté les budgets de l'eau et de l'assainissement. Seuls ceux du Grand Parquet et des activités sports et loisirs ont subi un impact en raison de l'annulation d'évènements.

Tous budgets confondus, les comptes de gestion font apparaître une perte de recettes sur les ventes de biens et services de 1,2 M€ en 2020 et 0,5 M€ en 2021 par rapport à leur niveau de 2019. Les informations communiquées par la CAPF concordent pour chacune des deux années en ce qui concerne le budget principal, mais pas pour les budgets annexes pour l'exercice 2020, la CAPF déclarant une perte de 0,46 M€ quand le recul au compte de gestion atteint 1 M€.

4.2.4 Les charges de gestion

Au sein du budget principal, les charges de gestion sont marquées par un poids significatif des subventions de fonctionnement et autres charges de gestion relevant du compte 65 (62 %). Ainsi en 2022, les contributions aux organismes de regroupement et au service incendie, qui constituent des dépenses d'intervention contraintes, ont progressé de 3,3 M€ par rapport à 2017.

Dans le même temps, les charges de personnel ont augmenté de 1,2 M€, et apparaissent structurellement faibles (19 % des charges de gestion en 2023).

Tableau n° 24 : Évolution des charges de gestion – budget principal

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	4,34	4,61	3,64	3,79	3,70	4,67	5,43
+ Charges de personnel	3,14	3,27	3,34	3,25	3,51	4,11	4,31
+ Subventions de fonctionnement	2,36	2,57	1,97	1,74	1,82	1,85	1,72
+ Autres charges de gestion	7,91	9,53	9,64	9,67	10,19	11,23	12,09
= Charges de gestion	17,75	19,97	18,59	18,46	19,21	21,86	23,55

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

L'analyse agrégeant le budget principal et les budgets annexes atténue le poids des dépenses d'intervention, qui demeurent néanmoins le premier poste parmi les charges de gestion (50,5 %).

Tableau n° 25 : Évolution des charges de gestion agrégées tous budgets

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charges de gestion	16,7	19,7	18,5	18,5	19,3	22,4	24,1
<i>dont achats et charges externes</i>	4,9	5,8	4,6	4,7	4,8	6,0	nd
<i>dont frais de personnel</i>	3,1	3,3	3,4	3,3	3,5	4,1	nd
<i>dont dépenses d'intervention (au BP, hors subventions aux BA)</i>	8,0	9,5	9,5	9,7	10,2	11,3	nd

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

En 2022, les dépenses d'intervention représentaient 161 €/habitant, soit 50 % de plus qu'en moyenne dans les EPCI de même strate, alors que le poste de charges à caractère général ne pèse que 85 €/habitant. Les charges de personnel sont limitées à 58 €/habitant.

4.2.4.1 Les charges à caractère général

En 2022, les charges à caractère général ont été pour 78 % d'entre elles comptabilisées au budget principal. Elles ne représentent que 66 €/habitant¹¹⁷, et comportent deux postes principaux : les achats et les transports collectifs.

¹¹⁷ 117 € par habitant dans les EPCI de la strate à l'échelle nationale (budget principal seul) –
Source : DGFIP2022.

Ces dépenses ont progressé en 2018, avant de reculer dès 2019, sous l'effet principal d'une réduction du poste des achats (c/60). L'exercice 2020 a été affecté par la crise sanitaire du covid-19, avec des dépenses grevées d'achats de protection (masques, gels et autres fournitures) pour plus de 46 000 €. Malgré la baisse des frais de réception, de près de 10 000 €, l'accroissement de dépenses liées directement au covid-19 est de l'ordre de 36 000 €, mais quelques économies sur d'autres postes ont permis de limiter la hausse à 15 000 €. L'effet du covid sur les dépenses a été quasi nul en 2021.

Tableau n° 26 : Évolution des charges à caractère général

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	4,34	4,61	3,64	3,79	3,70	4,67	5,43
<i>dont achats autres que terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	1,09	1,41	0,65	0,68	0,57	1,07	1,26
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	0,18	0,12	0,14	0,10	0,08	0,07	0,10
<i>dont entretien et réparations</i>	0,71	0,36	0,40	0,53	0,46	0,50	0,51
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	0,16	0,13	0,14	0,14	0,15	0,12	0,15
<i>dont autres services extérieurs</i>	0,25	0,30	0,26	0,22	0,25	0,41	0,55
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS¹¹⁸, organismes de rattachement, etc.)</i>	0,00	0,44	0,10	0,11	0,09	0,24	0,06
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0,73	0,06	0,12	0,08	0,10	0,13	0,20
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	0,19	0,69	0,64	0,58	0,69	0,52	0,92
<i>dont publicité, publications, relations publiques</i>	0,04	0,08	0,08	0,06	0,07	0,13	0,09
<i>dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	0,94	0,96	1,02	1,22	1,15	1,39	1,47
<i>dont déplacements et missions</i>	0,01	0,02	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02
<i>dont frais postaux et télécommunications</i>	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,06	0,07
<i>dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
- Remboursement de frais	0,10	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	4,24	4,56	3,59	3,74	3,70	4,66	5,43
<i>en % des produits de gestion</i>	20,5	20,6	16,0	16,6	15,8	18,5	19,8

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

La crise sanitaire a eu également un effet sur le budget annexe du Grand Parquet en 2020, avec une baisse d'environ 10 000 € du poste achats et de 25 000 € de dépenses de services extérieurs.

¹¹⁸ CCAS : centre communal d'action sociale.

4.2.4.2 Évaluation de l'impact de l'inflation

Les deux derniers exercices budgétaires ont été marqués par un taux d'inflation en forte hausse, le taux moyen d'inflation ayant atteint, selon l'Insee, 5,2 % en 2022 puis 4,9 % en 2023. Un « filet de sécurité inflation » a été mis en place sous conditions pour les collectivités à faibles ressources¹¹⁹. Malgré l'assouplissement des conditions d'éligibilité¹²⁰, la CAPF n'en bénéficie pas.

Cette progression des prix accroît les charges à caractère général (notamment du fait de la hausse des coûts de l'énergie). En 2022, elles ont nettement progressé, dépassant légèrement leur niveau de 2018. Le poste achats a augmenté de 50 %, surtout du fait des fluides, générant des décalages de facturation de dépenses se rapportant à 2021.

La CAPF a cependant pu profiter de la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité applicable au 1^{er} février 2022 (- 22 €/MWh) et du dispositif « amortisseur électricité » se traduisant par la prise en charge partielle par l'État du surcoût de l'électricité portant sur 50 % des volumes consommés en 2023.

Le contexte inflationniste a également conduit à des mesures d'augmentation du point d'indice de la fonction publique (+ 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 puis + 1,5 % au 1^{er} juillet 2023) ainsi que des mesures additionnelles plus ciblées, telles que la revalorisation du salaire minimum interprofessionnel de croissance et la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA, etc.), qui ont eu un effet sur les charges de personnel.

Enfin, la CAPF est exposée à l'augmentation de la cotisation du SDIS, qui est passée de 13,97 € par habitant en 2022 à 14,79 € en 2023.

La CAPF a donc dû supporter une augmentation de ses charges de gestion, mais a pu parallèlement bénéficier d'une progression de ses produits de gestion à la faveur :

- de la hausse du produit de taxe foncière, grâce à la revalorisation forfaitaire des bases cadastrales (article 1518 du code général des impôts) qui a été de 3,4 % en 2022 puis 7,1 % en 2023 (contre + 0,2 % en 2021). Ce levier jouera encore en 2024, avec un coefficient relevé de 3,9 % ;
- de l'augmentation de ses tarifs d'accueil collectif de mineurs au 1^{er} septembre 2022 (+ 6,14 %)¹²¹ pour rattraper le taux d'inflation observé depuis 2017, les tarifs n'ayant jamais été augmentés auparavant, puis au 1^{er} septembre 2023 (+ 5,2 %)¹²².

¹¹⁹ Article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022.

¹²⁰ Article 113 de la loi de finances pour 2023.

¹²¹ Délibération n° 2022-067 du 31 mars 2022.

¹²² Délibération n° 2023-114 du 29 juin 2023.

**Tableau n° 27 : Évolution des charges et produits de fonctionnement entre 2021 et 2023
dans le contexte inflationniste (budget principal)**

	2022	2023
Fluides : électricité, combustibles, carburants (c/60)	438 000	116 575
Contrats, entretien-réparations, assurances et autres services extérieurs (c/61)	194 858	65 147
Charges de personnel (= ch012 net des c/013 et 70841)	226 886	44 288
Contributions SDIS (c/6553)	0	58 876
Total surcoût (A)	859 744	284 886
Taxe foncière (c/73111)	18 608	40 180
Produit de l'accueil collectif de mineurs (c/706)	1 838	5 345
Filet de sécurité inflation	0	0
Total ressources supplémentaires (B)	20 446	45 525
Surcoût net (A-B)	839 298	239 361

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

En 2022, les dépenses supplémentaires s'établissent à 0,84 M€, soit 0,25 % des produits de gestion.

4.2.4.3 Des charges de personnel en progression

Les charges de personnel sont caractérisées par leur faible niveau : 58 € par habitant en 2022, contre 164 € par habitant à l'échelle nationale¹²³.

Entre 2017 et 2020, la CAPF a fonctionné sur la base des moyens regroupés qu'avaient les communautés de communes antérieures. La masse salariale a ainsi peu augmenté, de l'ordre de 100 000 €, soit 3,5 % au total sur cette période.

¹²³ Source : DGFIP 2022 (budget principal seul).

Tableau n° 28 : Évolution des charges de personnel

<i>en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Rémunération principale</i>	1,98	1,42	1,40	1,37	1,43	1,54	1,55
+ <i>Régime indemnitaire, yc IHTS</i>	0,05	0,46	0,45	0,43	0,49	0,52	0,53
+ <i>Autres indemnités</i>	0,01	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
= <i>Rémunérations du personnel titulaire (a)</i>	2,04	1,94	1,90	1,86	1,97	2,12	2,14
<i>% des rémunérations personnel</i>	82,9	82,2	80,7	80,5	78,2	71,6	68,5
<i>Rémunérations / indemnités (dont HS)</i>	0,40	0,40	0,46	0,45	0,54	0,83	0,97
= <i>Rémunérations personnel non titulaire (b)</i>	0,40	0,40	0,46	0,45	0,54	0,83	0,97
<i>% des rémunérations personnel</i>	16,2	17,1	19,3	19,5	21,5	28,1	31,2
<i>Autres rémunérations (c)</i>	0,02	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
= <i>Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</i>	2,46	2,36	2,36	2,31	2,52	2,96	3,12
- <i>Atténuations de charges</i>	0,05	0,08	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
= <i>Rémunérations du personnel</i>	2,41	2,28	2,34	2,28	2,49	2,93	3,09
+ <i>Charges sociales</i>	0,60	0,87	0,88	0,84	0,87	1,05	1,12
+ <i>Impôts / taxes sur rémunérations</i>	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07	0,09	0,10
= <i>Charges de personnel interne</i>	3,08	3,22	3,29	3,18	3,44	4,07	4,31
<i>Charges sociales (% des CP interne)</i>	19,5	27,0	26,7	26,3	25,4	25,8	26,0
+ <i>Charges de personnel externe</i>	0,06	0,05	0,05	0,08	0,06	0,04	0,00
= <i>Charges totales de personnel</i>	3,14	3,27	3,34	3,25	3,51	4,11	4,31
<i>CP externe (% des CP totales)</i>	2,0	1,6	1,5	2,4	1,8	0,9	0,0
- <i>Remboursement de personnel mis à disposition</i>	0,50	0,44	0,42	0,42	0,42	0,48	0,65
= <i>Charges totales de personnel nettes de rbts MAD</i>	2,64	2,83	2,92	2,83	3,09	3,62	3,67
<i>en % des produits de gestion</i>	12,8	12,8	13,0	12,6	13,2	14,4	14,8

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

La CAPF a ainsi amorcé un plan de recrutement avec la création de 10 postes en 2021 et 12 postes en 2022, visant à renforcer ses effectifs et structurer son organisation interne.

Le tableau des emplois 2017-2022 montre cependant que l'accroissement des effectifs n'est intervenu qu'en 2022 (+ 13 agents).

L'augmentation des charges de personnel en 2022 (600 000 €) s'explique par ces recrutements, mais aussi par l'incidence de la hausse de la valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2022. La poursuite des procédures de recrutements, ainsi que l'augmentation du salaire minimum interprofessionnel de croissance et de la valeur du point expliquent l'augmentation de ce poste de dépenses au BP 2023 (+ 800 000 € par rapport à l'exécution budgétaire 2022).

Par délibération du 18 mai 2017, la CAPF a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) à compter du 1^{er} juillet 2017¹²⁴, y compris au bénéfice des agents contractuels. Dans cette première décision, complétée par une délibération du 28 septembre 2017, la CAPF s'est limitée à la seule composante indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise ; le complément indemnitaire annuel (CIA) ayant été institué par délibération du 27 septembre 2018.

¹²⁴ La CAPF n'a pas fourni d'éléments venant fonder son régime indemnitaire durant les six premiers mois de son existence.

Cette partie variable du régime indemnitaire a été appliquée pour la première fois en 2021. Les montants individuels de CIA sont arrêtés sur la base de l'évaluation annuelle, au titre des objectifs réalisés l'année précédente. Les comptes rendus des comités techniques de 2021 révèlent une méfiance, voire une certaine défiance des agents devant l'application du CIA, l'équité de traitement n'étant selon eux pas garantie. La nouvelle direction générale assume de faire de ce dispositif un outil de management permettant de récompenser le mérite des agents tout en admettant la perfectibilité des entretiens d'évaluation, jugés d'une qualité disparate.

4.2.4.4 Des charges d'intervention dominantes au sein du budget principal

Les autres charges de gestion, enregistrées au chapitre 65, comportent les indemnités et frais de formation des élus communautaires, les pertes sur créances irrécouvrables, et les charges dites d'intervention.

Les pertes sur créances irrécouvrables et les frais de formation des élus n'ont représentés des montants extrêmement faibles, quelques milliers d'euros sur la période. Les indemnités des élus ont progressé de 50 % depuis 2017, pour s'établir à 360 000 € en 2022, en raison de l'augmentation du nombre de vice-présidents en 2020 et des revalorisations légales.

Les autres charges de gestion sont ainsi constituées pour 97 % de charges d'intervention. Celles-ci incluent les contingents et contributions obligatoires que la CAPF doit verser aux tiers exerçant effectivement la compétence (SDIS et autres organismes de regroupement), ainsi que les subventions de fonctionnement qu'elle verse aux établissements publics, rattachés ou non, et aux personnes de droit privé (associations).

Entièrement comptabilisées sur le budget principal, les charges d'intervention représentaient, en 2022, 181 € par habitant, dont 155 € pour les seuls contingents et contributions¹²⁵.

En 2022, au titre des contributions obligatoires, la CAPF était redevable envers le Smictom pour 9,41 M€, du syndicat mixte des bassins versants de la rivière École, du rû de la Mare aux Evées et de leurs affluents (SEMEA) pour 0,40 M€, du syndicat Seine-et-Marne Numérique pour 0,05 M€ et d'autres organismes comme Initiative 77 et le parc naturel régional du Gâtinais. La montée en charge des deux premières citées explique le poids grandissant de ces postes parmi les dépenses de fonctionnement de la CAPF, auxquels s'ajoute la contribution au SDIS.

Elles n'affectent cependant pas l'équilibre financier de la CAPF, puisque celle-ci prélève à l'euro près les taxes nécessaires au financement de ces contributions, à savoir respectivement la TEOM et la GeMAPI, et a réduit l'attribution de compensation des communes à partir de la reprise de compétence pour l'acquittement de la cotisation SDIS.

En revanche, leur poids particulièrement élevé dans les dépenses de fonctionnement démontre que la CAPF consacre peu de dépenses à l'exercice en propre de ses compétences statutaires.

¹²⁵ Source : DGFIP 2022 – budget principal seul : 107 € par habitant, dont 58 € pour les seuls contingents et contributions obligatoires.

La CAPF est parvenue à réduire en 2019, puis à contenir par la suite, le niveau des subventions de fonctionnement qu'elle attribue aux associations, malgré une hausse de 100 000 € depuis 2017, et surtout aux établissements publics rattachés que sont l'EPIC Fontainebleau tourisme (510 000 € en 2022) et aux budgets annexes du Grand Parquet (820 000 €) et du télécentre (100 000 €).

Les données provisoires disponibles pour 2023 confirment cette tendance à la progression des charges d'intervention, toujours du fait des contributions versées aux organismes de regroupement, mais aussi au SDIS 77, renforcées par la lente mais régulière augmentation des subventions aux associations, et ce malgré une réduction des subventions d'équilibre versées à l'EPIC et aux budgets annexes.

Tableau n° 29 : Détail des charges d'intervention – budget principal

<i>en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Contingents et contributions obligatoires (c/655x)	7,66	9,24	9,24	9,32	9,80	10,86	11,70
<i>dont contribution au service incendie</i>	0,58	0,95	0,95	0,97	0,97	0,97	1,03
<i>dont contribution aux organismes de regroupement</i>	7,08	8,29	8,29	8,35	8,83	9,89	10,64
<i>dont autres contingents et participations obligatoires</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
Subventions de fonctionnement (c/657x)	2,36	2,57	1,97	1,74	1,82	1,85	1,72
<i>dont subv. aux établissements publics rattachés, SPA, SPIC</i>	2,04	2,29	1,68	1,36	1,43	1,43	1,18
<i>dont subv. autres établissements publics</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
<i>dont subv. aux personnes de droit privé</i>	0,32	0,28	0,29	0,38	0,39	0,42	0,54
Total des charges d'intervention	10,02	11,81	11,21	11,06	11,62	12,71	13,42

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

4.3 Les investissements et leur financement

4.3.1 Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement agrégées tous budgets de la CAPF ont atteint 6,18 M€ en 2022, ce qui constitue son niveau le plus élevé depuis sa création et a permis de resserrer l'écart avec la moyenne des EPCI de sa strate démographique, qui reste néanmoins important (88 € par habitant pour la CAPF contre 169 € habitant pour la moyenne de la strate)¹²⁶.

Les dépenses d'équipement du budget principal ont plongé en 2020 (presque – 50 %), puis en 2021 (- 35 %), avant de connaître une reprise en 2022 les portant à 3,04 M€, dont 1,2 M€ concernait les travaux d'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage. Cela n'a pas suffi à retrouver le niveau d'avant crise sanitaire.

¹²⁶ Source : OFGL (site internet data.ofgl.fr).

Peu de projets ont été générateurs de dépenses conséquentes durant la période 2017-2022 : les travaux sur certains équipements sportifs (4,1 M€), l'aménagement du quartier Bréau (1,2 M€), les pôles d'échange multimodaux en gares (1,2 M€) ont été les plus marquants, bénéficiant d'aides financières programmées dans le cadre des politiques contractuelles départementale (contrat intercommunal départemental) et régionale (contrat d'aménagement régional). Il faut enfin ajouter le poids des travaux de déploiement du réseau très haut débit par Seine-et-Marne Numérique qui, avec 3,2 M€ sur la période 2019-2022, ont aussi représenté 43 % des dépenses d'équipement au budget principal en 2018.

La CAPF a donc peu investi durant les trois premières années de son existence.

La faiblesse de l'investissement constatée au budget principal a cependant été partiellement compensée par un plus grand dynamisme des budgets annexes. Leur part, en croissance continue dans les dépenses d'équipement totales de la CAPF, est même devenue majoritaire depuis 2020, à la faveur d'un montant brut passé de 1,41 M€ en 2017 à 3,14 M€ en 2022. La CAPF a commencé à réaliser des travaux en matière de rénovation de ses réseaux d'assainissement et d'eau, appelés à se poursuivre, auxquels s'ajoutent depuis 2020 les travaux, programmés en quatre phases, au stade équestre du Grand Parquet.

Malgré son concours financier à l'investissement, les subventions d'équipement de la CAPF, versées pour l'essentiel aux communes (près d'1 M€ chaque année), sont également peu élevées (16 € par habitant pour la CAPF contre 24 € en moyenne pour la strate en 2022)¹²⁷.

Tableau n° 30 : Les dépenses d'équipement et leur financement

<i>en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets</i>	4,87	4,75	6,08	6,35	6,51	6,41	5,74
<i>+ Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée</i>	0,49	1,47	0,39	0,41	0,44	0,30	0,51
<i>+ Subventions d'investissement reçues (y compris Attribution de compensation reçues en investissement)</i>	1,35	1,17	1,59	1,77	3,10	0,47	2,24
<i>+ Produits de cession</i>	0,00	0,00	0,84	0,00	0,00	0,01	0,00
<i>= Recettes d'inv. hors emprunts (D)</i>	1,84	2,64	2,82	2,19	3,54	0,77	2,75
<i>Financement propre disponible</i>	6,70	7,38	8,90	8,54	10,05	7,18	8,49
<i>Financement propre dispo/Dépenses et subventions d'équipement (y c. txv en régie) (en %)</i>	171,9	124,7	121,9	164,0	194,5	98,3	95,9
<i>Nouveaux emprunts</i>	0,50	0,06	4,40	1,00	1,57	0,00	0,00
<i>dont budget principal</i>	0,00	0,00	1,90	1,00	1,54	0,00	0,00
<i>dont budgets annexes</i>	0,50	0,06	2,50	0,00	0,03	0,00	0,00
<i>Dépenses d'équipement (yc travaux en régie)</i>	3,90	5,48	5,07	4,10	4,25	6,18	7,85
<i>dont budget principal</i>	2,49	3,37	3,52	1,78	1,16	3,04	2,98
<i>dont budgets annexes</i>	1,41	2,11	1,55	2,32	3,09	3,14	4,87
<i>Subventions d'équipement (yc subventions en nature)</i>	0,00	0,44	2,23	1,11	0,91	1,13	1,00

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

¹²⁷ Source : OFGL (site internet data.ofgl.fr).

Le financement propre pour l'exercice 2021 excède de beaucoup les dépenses d'équipement, alors que pourtant la CAPF a souscrit de nouveaux emprunts.

En réponse aux observations de la chambre, la CAPF précise elle a procédé en 2021 au refinancement de plusieurs emprunts sur le budget principal et sur le budget annexe eau, afin de profiter de taux d'intérêts plus intéressants et ainsi diminuer la charge de la dette. Hormis ces opérations, la CAPF fait valoir qu'elle n'a souscrit qu'un nouvel emprunt sur le budget principal d'un montant de 1,4 M€ pour financer le déploiement de la fibre optique.

Des dépenses d'équipement sont pourtant inscrites aux budgets primitifs, mais donnent lieu à de trop faibles taux d'exécution. L'ordonnateur a indiqué que la CAPF ne dispose pas des moyens humains internes nécessaires à la réalisation des investissements qui relèvent de ses compétences, la structuration en cours visant à y parvenir. Cette situation a généré une épargne qui s'est accumulée au fil des exercices.

4.3.2 Un endettement très mesuré et peu risqué

L'encours de dette consolidé de la CAPF s'établissait à environ 30 M€ en 2022, et devrait représenter 26,64 M€ en 2023, porté à parité par le budget principal et les budgets annexes.

Cet encours s'est d'abord accru de plus de 4,3 M€ jusqu'en 2021, pour atteindre 33,14 M€, à la faveur de la réalisation de nouveaux emprunts, dont le plus important en 2019 (2,5 M€) pour financer les investissements du budget annexe de l'assainissement, avant de connaître un repli sensible à partir de 2022, la CAPF n'ayant pas recouru à l'emprunt durant les deux derniers exercices.

Cette décroissance a été obtenue principalement sur les budgets annexes. Durant la période 2019-2021, l'établissement a réalisé 4,44 M€ d'emprunts nouveaux sur le budget principal, alors même que ses dépenses d'équipement étaient faibles et que son autofinancement était suffisant.

Tableau n° 31 : Endettement au 31 décembre – Budget principal seul et agrégé tous budgets

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nouveaux emprunts BP</i>	0,00	0,00	1,90	1,00	1,54	0,00	0,00
<i>Encours de dette BP (A)</i>	11,00	10,62	12,19	13,41	13,74	12,37	13,07
<i>CAF brute BP (B)</i>	2,81	1,96	3,68	4,05	3,90	3,09	3,51
<i>Capacité de désendettement BP (=A/B, en années)</i>	3,9	5,4	3,3	3,3	3,5	4,0	3,7
<i>Nouveaux emprunts BA</i>	0,50	0,06	2,50	0,00	0,03	0,00	0,00
<i>dont BA Eau</i>	0,00	0,00	1,58	0,00	0,03	0,00	0,00
<i>dont BA Assainissement</i>	0,00	0,00	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>dont BA Grand Parquet</i>	0,50	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>dont BA Télécentre</i>	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Total nouveaux emprunts BP + BA</i>	0,50	0,06	4,40	1,00	1,57	0,00	0,00
<i>Encours dette tous budgets agrégés (C)</i>	28,80	27,92	35,38	34,77	33,14	29,74	26,55
<i>CAF brute agrégée (D)</i>	7,15	7,59	8,94	9,62	9,70	9,81	9,02
<i>Capacité de désendettement agrégée tous budgets (=C/D, en années)</i>	4,0	3,7	4,0	3,6	3,4	3,0	2,9
<i>Intérêts de la dette tous budgets agrégés (E)</i>	0,73	0,92	0,73	0,73	0,76	0,58	0,69
Taux apparent dette agrégée (=E/C) (en %)	2,5	3,3	2,1	2,1	2,3	1,9	2,6

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

La capacité de désendettement de la CAPF s'établit entre quatre ans (en 2017) et trois ans (en 2022).

Le niveau d'endettement de la CAPF apparaît donc très mesuré, ce que confirme encore le ratio de dette par habitant en 2022 (423 €), inférieur à celui constaté pour les EPCI de la même strate démographique (583 €).

Cette tendance à la réduction de l'encours a un impact direct sur le montant de la charge globale d'intérêts, puisqu'elle a reflué en 2022 après avoir été stable, notamment sous l'effet du refinancement de 3,6 M€ d'emprunts sur le budget principal en 2021, ce qui a permis d'obtenir un taux d'intérêt bas et de réduire du même coup le taux apparent de la dette.

L'encours de dette de la CAPF ne comporte plus de prêt à risque attaché à la complexité de la formule de calcul des intérêts, depuis l'achèvement du remboursement d'un prêt classé 1C par la charte de bonne conduite signée en 2010 entre les établissements bancaires et les collectivités locales¹²⁸.

L'audit de la dette réalisé par Finance Active en 2018, montrait que 77 % de l'encours était à taux fixe. Près de 50 % des prêts étaient en réalité des avances souscrites auprès de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie au titre de l'eau et de l'assainissement, à taux zéro. La dette était largement répartie, entre neuf établissements.

L'encours était constitué pour 23 % de son montant total par des prêts à taux variables atteignant au plus 1,75 %. Finance Active conseillait à la CAPF de procéder pour ses prochains emprunts à « un panachage entre taux fixes et taux variables » pour profiter des taux d'intérêt très bas et porter cette part à 25 %, stratégie que la CAPF avait bien anticipée pour réduire la charge d'intérêts de sa dette¹²⁹.

Toutefois, du fait de la forte remontée des taux d'intérêt depuis fin 2021, la présence de prêts à taux variables dans l'encours génère un renchérissement du coût de la dette, perceptible en 2023.

4.4 Un début de recensement pluriannuel des projets d'investissements

Dans le cadre de la préparation budgétaire 2023, la CAPF a réalisé pour la première fois, un recensement des lignes d'investissement, sur la période 2023-2025, dont plus de 8 M€ pour 2023 et 2024.

¹²⁸ Cette charte de bonne conduite, signée en 2010 entre le secteur bancaire et les collectivités territoriales, favorise une meilleure compréhension des risques liés aux emprunts de ces dernières selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit le risque lié à l'indice servant au calcul de la formule du prêt, la lettre (de A à E) exprimant le risque attaché à la complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

¹²⁹ La CAPF a refinancé en 2017 un emprunt de 3 M€ sur 15 ans souscrit en 2012 auprès de la Banque Postale sur une base de taux LEP + 1,35 %. Le nouvel emprunt sur le capital et la durée résiduels de 1,96 M€ d'une durée de 9 ans et 10 mois, est adossé sur un taux variable, Euribor 3 mois + 0,61 %. Il a été réparti sur l'exercice 2018 à raison de 2/3 au budget annexe du Grand Parquet et 1/3 au budget annexe télécentre. La CAPF a profité en 2018 d'un taux de 0,62 % au lieu de 2,57 % au moment du refinancement.

Toutefois, ce document n'est pas assimilable à un plan pluriannuel d'investissement (PPI), notamment parce qu'il ne met pas en perspective le financement de ces investissements. De plus, il n'aura de véritable portée que si la CAPF en fait un outil de pilotage, en s'assurant de son actualisation régulière, de sa compatibilité avec les documents budgétaires (ROB et BP), et en associant les instances, par exemple la commission des finances, à son suivi.

Le budget 2023 s'avérait particulièrement ambitieux, avec plus de 5 M€ de dépenses d'équipement supplémentaires sur le seul budget principal, et des crédits en hausse pour les budgets annexes : plus de 5,5 M€ sur l'assainissement, 3,2 M€ sur l'eau, 1,8 M€ sur le Grand Parquet (dernière tranche de travaux), auxquels s'ajoute le budget annexe du port de plaisance de Valvins, qui serait réaménagé pour 0,9 M€, et le budget des zones d'activités (+ 0,9 M€).

Les investissements projetés sont de deux natures : d'une part, des projets structurants, qui traduisent la mise en œuvre du projet de territoire, par exemple le réaménagement du port, la mise en œuvre d'une cuisine centrale, ou la mise en valeur des maisons forestières que la CAPF devrait acquérir auprès de l'office national des forêts, voire la mise en place d'un fonds de concours sobriété énergétique d'1 M€ aux communes ; et d'autre part, des investissements à caractère plus technique, par exemple des rénovations (énergétiques, mises aux normes) ou extensions de bâtiments, notamment dans le domaine sportif, ou encore l'étude et les travaux du nouveau siège communautaire, et les travaux sur les réseaux d'eau et d'assainissement, après identification et hiérarchisation sur la base de schémas directeurs.

À l'horizon 2024 et 2025, les prévisions de dépenses d'équipement resteraient très élevées, avec le maintien de l'effort sur les budgets principal et annexe de l'eau en 2024.

Cette présentation exhaustive des investissements projetés, dans une perspective pluriannuelle est un progrès et apporte une clarification dans la stratégie de la CAPF. En réponse aux observations de la chambre, la CAPF s'engage à mettre en place un PPI pour l'exercice 2025.

Toutefois, la capacité de la CAPF à réaliser l'intégralité des investissements projetés dans le respect de l'échéancier envisagé reste très incertaine, eu égard aux taux de réalisation constatés les années précédentes.

4.5 Une trésorerie particulièrement confortable

L'activité en retrait de la CAPF lui permet de dégager une trésorerie en constante augmentation, qui a atteint 28,3 M€ en 2022 et qui semble se maintenir au même niveau en 2023.

Tableau n° 32 : Évolution de la trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	4,71	4,61	5,87	8,62	11,82	10,19	9,28
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	- 5,89	- 8,37	- 13,88	- 13,96	- 17,51	- 18,09	- 20,02
<i>=Trésorerie nette</i>	10,60	12,99	19,75	22,58	29,33	28,28	29,30
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	214,3	233,9	382,5	439,9	546,9	467,4	447,6

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

Son volume a presque triplé depuis 2017, pour se situer en 2022 à 402 € par habitant, contre 242 € pour les EPCI de même strate, ce qui représentait 467 jours de charges courantes¹³⁰.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le volume budgétaire agrégé de la CAPF par habitant en 2022 est en net retrait par rapport à celui observé pour la strate d'EPCI correspondante aussi bien en fonctionnement qu'en investissement.

Cette réalité témoigne d'un déploiement limité des compétences communautaires de la CAPF.

Le statu quo fiscal, alors que la CAPF applique des taux de TFPB et de CFE plus faibles que les taux moyens observés dans les périmètres supra-territoriaux, a conduit au desserrement de la contrainte posée par le PFFS, selon laquelle le niveau de CAF ne devait pas descendre sous le seuil prudentiel de 12 % des recettes réelles de fonctionnement.

En conséquence, la CAPF finance la structuration de ses services et de ses investissements en puisant sur son fonds de roulement et en recourant à l'emprunt.

5 LA POLITIQUE DU LOGEMENT

5.1 Les enjeux du territoire de la CAPF en matière de logement

La CAPF est compétente pour définir et conduire la politique de l'habitat et du logement du territoire, ce qui se traduit notamment par l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH).

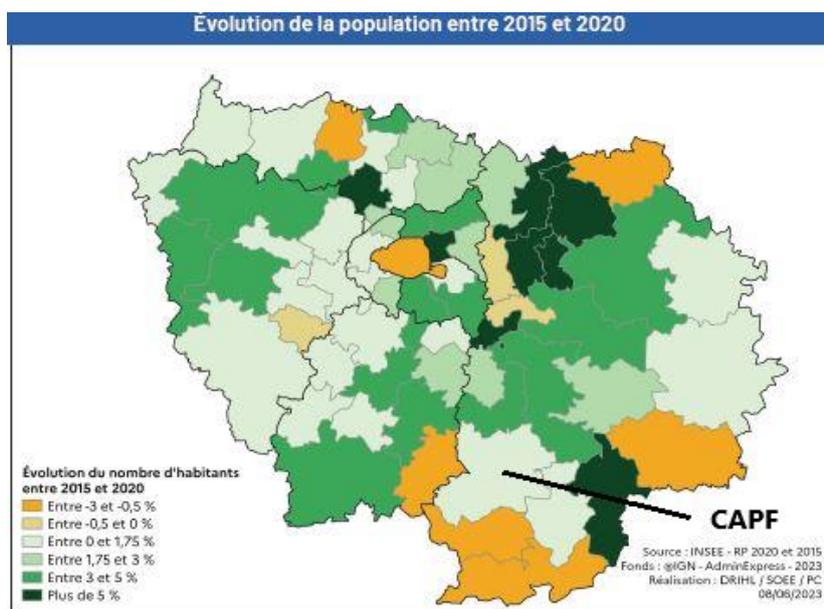
5.1.1 Des enjeux davantage liés à l'adaptation qualitative du parc de logements qu'à l'effort de construction

Le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)¹³¹, adopté fin 2017, a identifié le contexte et les enjeux dans le domaine du logement à l'échelle de la CAPF pour la période 2017-2023. Le document et le bilan de son application établi en 2022 mettaient en évidence une croissance démographique faible (entre 0 % et 1,75 % d'évolution entre 2015 et 2020) et un vieillissement de la population (plus de 20 % des habitants avaient plus de 65 ans en 2019).

¹³⁰ Sources : respectivement site OFGL et Anafi budget principal seul.

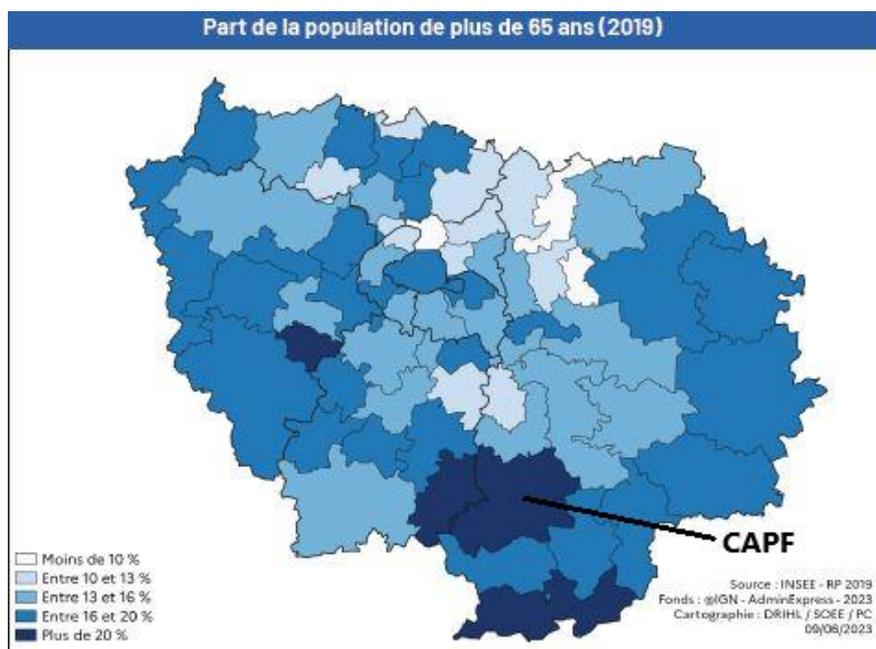
¹³¹ Le SRHH, élaboré par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement et arrêté par le préfet de région, fixe pour six ans, les objectifs globaux de construction et de rénovation de logements, des structures d'hébergement, de développement équilibré du parc de logements sociaux, de rénovation thermique des logements, d'actions en faveur des populations défavorisées, de rénovation urbaine, de requalification des quartiers anciens dégradés et de lutte contre l'habitat indigne. Il prévoit les déclinaisons territoriales de ces objectifs au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale et indique les objectifs à atteindre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement. Ce schéma s'impose aux PLU, PLUi et aux PLH.

Carte n° 2 : Évolution de la population en Île-de-France 2015-2020



Source : comité régional de l'habitat et de l'hébergement – situation de l'habitat et de l'hébergement au 31 décembre 2022

Carte n° 3 : Part de la population de plus de 65 ans en 2019



Source : comité régional de l'habitat et de l'hébergement – situation de l'habitat et de l'hébergement au 31 décembre 2022

Le schéma régional faisait également état d'un taux de vacance des logements élevé, et d'une réduction de la taille des ménages sous l'effet des familles monoparentales, des décohabitations, du maintien à domicile des personnes âgées et/ou handicapées, etc. Par ailleurs, le parc de logements était en partie sujet à de fortes déperditions énergétiques, entraînant des charges élevées pour leurs occupants.

En novembre 2015, soit avant la publication du SRHH, l'ancienne communauté de communes du pays de Fontainebleau (CCPF) avait adopté un PLH¹³², qui prenait déjà en compte ces constats, en retenant deux priorités :

- lutter contre l'habitat indigne, la précarité énergétique des ménages et prévenir la fragilisation des copropriétés ;
- mener une action renforcée de résorption de la vacance.

La CAPF a repris ces priorités dans le cadre de la mise en place du dispositif « Action Cœur de Ville », contractualisé avec l'État et les communes d'Avon et de Fontainebleau, dont la convention et ses avenants n^{os} 1 et 2 comportent un axe d'amélioration de l'habitat visant à rendre l'offre de logements plus attractive.

En revanche, le SRHH prévoit un objectif de construction de 300 logements par an, dont seulement 21 logements locatifs sociaux (LLS), ce qui est moins ambitieux que le PLH de l'ancienne CCPF, dont l'objectif était de construire 180 logements par an, dont 36 LLS, pour une population intercommunale deux fois moindre.

5.1.2 Le PLH de la CAPF

Le PLH de la CAPF s'inscrit dans les orientations générales définies par le projet de territoire (voir *supra*), ainsi que le PCAET qui en est une traduction directe.

Mais, la politique du logement doit aussi être prise en compte, en raison de son incidence sur la destination et la consommation des disponibilités foncières, dans le PLUi, que la CAPF devait élaborer dans le cadre de sa compétence relative à l'aménagement de l'espace, dans le respect du schéma directeur de la région Île-de-France en l'absence de SCoT en vigueur sur le territoire.

Les objectifs établis par le PLH doivent respecter les objectifs quantitatifs de production de logements et de rénovation énergétique fixés pour le territoire intercommunal par le SRHH, ainsi que les objectifs qualitatifs qu'il a établis.

5.1.2.1 Le projet de territoire et le PCAET

Le projet de territoire (voir *supra*) approuvé le 5 décembre 2019 fixe à l'horizon 2030, des orientations dans lesquelles doivent s'inscrire les politiques publiques mises en œuvre par la CAPF, y compris celles relatives à l'habitat et au logement.

Dans ces domaines, les orientations visent à limiter la croissance démographique tout en assurant le renouvellement des générations, à mettre en œuvre le schéma départemental des gens du voyage, et à lutter contre le phénomène de cabanisation.

¹³² Établi initialement pour la période 2015-2020, le PLH de la CCPF est immédiatement devenu caduque.

Le PCAET de la CAPF a été approuvé le 10 décembre 2020, ce qui apparaît tardif par rapport aux dispositions du code de l'environnement¹³³ qui prescrivait son approbation au plus tard le 31 décembre 2018 pour les EPCI créés au 1^{er} janvier 2017.

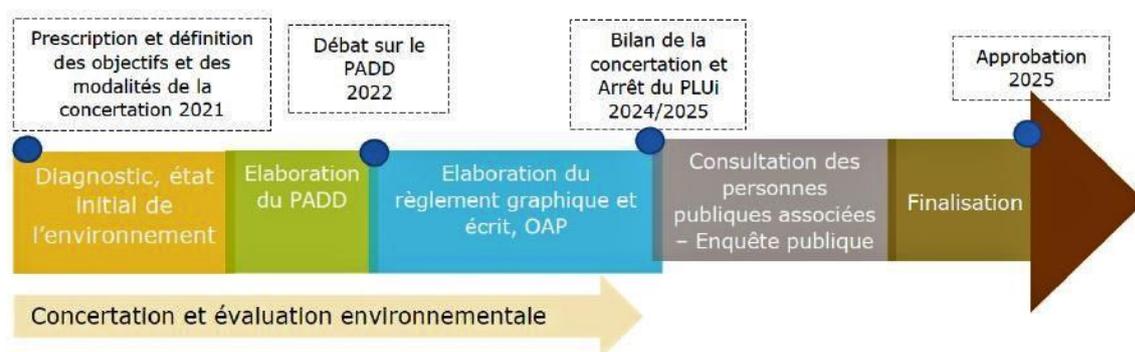
Ce plan a permis de prendre en compte l'exigence de transition écologique dans le projet de territoire, avec pour objectifs d'améliorer la performance énergétique du bâti, de développer une mobilité durable et améliorer la qualité de l'air, de changer les comportements et faire évoluer les pratiques de consommation, et d'adapter le territoire au changement climatique. Il se décline en une trentaine d'actions. Les deux principaux leviers identifiés étant la rénovation énergétique de l'habitat et les mobilités. Selon les informations disponibles sur le site de la CAPF¹³⁴, 16 actions seraient en cours de mise en œuvre : schéma cyclable, approvisionnement alimentaire en circuit court, plan d'amélioration de l'éclairage public des parcs d'activités, etc.

Au regard de la question de l'habitat, ces deux documents dessinent un cadre général de modération des constructions nouvelles et de rénovation énergétique immobilière.

5.1.2.2 Un axe politique de l'habitat et du logement au sein du plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration

Après l'élaboration du projet de territoire et du PCAET, la CAPF s'est attelée à l'élaboration de son PLUi pour la période 2024-2030, conformément à la délibération du conseil communautaire du 24 mars 2021.

Schéma n° 1 : Calendrier prévisionnel d'élaboration du PLUi



Source : délibération du conseil communautaire du 24 mars 2021

¹³³ Article L. 229-26 du code de l'environnement, en vigueur du 10 août 2016 au 27 décembre 2019.

¹³⁴ Informations au 23 janvier 2023.

Cette démarche s'appuie sur un PADD¹³⁵, qui retient trois axes d'intervention : protéger le socle territorial naturel et paysager, offrir de bonnes conditions pour un développement « mesuré, durable et résilient », et garantir les éléments essentiels au bien-être de la population.

Ce dernier axe prévoit un objectif de croissance de la population d'environ 0,6 % par an, sur la période 2024-2030. En effet, la CAPF entend faciliter l'arrivée sur le territoire de jeunes ménages actifs, avec des enfants. Pour assurer leur hébergement, le PADD prévoit la réalisation annuelle de 320 logements, dont 20 % seraient issus d'une remise sur le marché de logements vacants, le point mort¹³⁶ ayant été évalué à 240 logements par an dans le cadre d'études réalisées pour l'élaboration du PLH. Cette cible de construction de logements neufs est donc plus ambitieuse que les objectifs de construction fixés par le SRHH pour la période 2017-2023, surtout en matière de construction de logements sociaux¹³⁷.

Le PADD assigne des objectifs d'ordre qualitatif, consistant à accompagner le parcours résidentiel des ménages, diversifier l'offre de logements adaptés aux différents publics spécifiques (étudiants, jeunes actifs, personnes âgées, familles, familles monoparentales, et personnes handicapées), ou encore organiser qualitativement le développement urbain pour préserver le cadre de vie du territoire, jugé remarquable.

5.1.3 Le diagnostic et les orientations du plan local de l'habitat en cours d'élaboration

En raison de la crise sanitaire du covid-19, puis du renouvellement de l'assemblée délibérante, les travaux concourant à l'élaboration du PLH 2024-2030 n'ont débuté qu'en octobre 2020, par la réalisation d'un diagnostic territorial. En mars 2021, les orientations et les objectifs du plan ont été arrêtés.

5.1.3.1 Le diagnostic territorial

Le diagnostic a été établi en reprenant les éléments de contexte territorial par une analyse du fonctionnement du marché immobilier local et des conditions d'habitat. Il a permis de préciser le contexte urbain et immobilier, caractérisé par un parc de logements majoritairement ancien, dégradé, parfois jusqu'à l'insalubrité, et potentiellement énergivore. Ce type d'habitat est situé principalement dans les centres villes et centres bourgs de la CAPF. Cependant, en raison d'une offre locative insuffisante, ces logements trouvent preneurs parmi des ménages à revenus modestes qui n'ont pas d'autre choix.

¹³⁵ Le PADD, conformément à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, définit « les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ; fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. »

¹³⁶ Le point mort correspond au nombre de logements à construire pour garantir le maintien du niveau de la population.

¹³⁷ Une centaine par an au total pour les trois communes de Fontainebleau, Avon et Bois-le-Roi soumises aux obligations de l'article 55 de la loi SRU, plus une dizaine par an pour les autres communes, soit 110 par an pour la CAPF, alors que le SRHH 2017-2023 limitait l'objectif à 21 par an.

Cet état des lieux relève que la production de logements a été limitée au point mort dans la période 2017-2023, ce qui est insuffisant pour réaliser l'augmentation annuelle de 0,6 % de population visée et assurer une fluidité du marché immobilier, qui est tendu et peine à répondre aux besoins des ménages¹³⁸, avec une offre de maisons individuelles accessibles pour des ménages plutôt aisés (prix des biens autour de 450 000 €), et une offre dans le collectif en cœur urbain principalement.

S'agissant du contexte socio-démographique, il est constaté un léger regain de population après le fléchissement des années 2010, le territoire ayant du mal à retenir les jeunes. Pour les personnes âgées, les besoins d'hébergement sont couverts en matière de dépendance, mais il manque de logements adaptés aux personnes autonomes. Le territoire manque également de logements sociaux, alors que 64 % des ménages de la CAPF sont éligibles au parc social au regard de leurs ressources.

Au vu de ces éléments de diagnostic, les enjeux identifiés sont :

- apporter un habitat dédié aux ménages vieillissants et favoriser leur maintien à domicile ;
- protéger le cadre de vie désirable du territoire ;
- lutter contre l'habitat indigne et l'amélioration énergétique des logements ;
- lutter contre l'étalement urbain ;
- favoriser l'habitat à destination des familles par la production de logements à prix abordable ;
- s'appuyer sur l'agglomération pour mettre en œuvre la politique de l'habitat.

5.1.3.2 Les orientations et le programme d'actions retenus pour répondre aux besoins

Les orientations et objectifs du PLH, adoptés par délibération du 31 mars 2022, ont fait l'objet d'une concertation interne à la CAPF durant près d'un an, au moyen d'entretiens, d'ateliers et de présentation dans les commissions de travail concernées, ainsi qu'avec les services de l'État.

Au terme de cette phase, le PLH a été arrêté par le conseil communautaire le 20 avril 2023. Il s'appuie sur les cinq orientations suivantes :

- encadrer le développement urbain tout en préservant le cadre de vie remarquable du territoire ;
- accompagner le parcours résidentiel des ménages ;
- améliorer et requalifier le parc des logements ;
- apporter une offre adaptée aux différents publics spécifiques (séniors, personnes handicapées, jeunes, salariés et gens du voyage) ;
- piloter et animer la stratégie de la CAPF en matière d'habitat.

¹³⁸ Offre de maisons individuelles accessible pour des ménages plutôt aisés (prix des biens autour de 450 000 €), et dans le collectif en cœur urbain principalement.

Ces orientations sont déclinées en 16 actions, dont les modalités opérationnelles de réalisation et l'échéancier d'exécution sont précisés.

La CAPF prévoit ainsi parmi d'autres mesures, de renforcer l'offre de logements en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)¹³⁹ au sein du parc locatif social afin de lutter contre la précarité ; de repérer les logements réellement vacants avec les délégataires de la gestion de l'eau et transmettre ces informations aux services fiscaux afin de lutter contre la vacance ; ou encore d'assurer une production de petits logements (T1/T2) afin de proposer une offre adaptée aux jeunes ménages et étudiants.

5.1.3.3 Des obligations en matière de logement social

Les obligations des collectivités en matière de logement social ont évolué depuis le début des années 2000. L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)¹⁴⁰, complétée par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (loi Duflot)¹⁴¹, imposent d'atteindre d'ici 2025, un objectif de 25 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France), compris dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. L'article 131 de la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 24 novembre 2018 a relevé le seuil applicable aux communes d'Île-de-France à 3 500 habitants. Elle a également établi un mécanisme d'objectifs de rattrapage triennal, avec un taux progressif dans le temps, pour les communes soumises pour la première fois aux obligations de la loi SRU à compter du 1^{er} janvier 2015.

La loi différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification (3DS) du 22 février 2022 a modifié ces mesures de rattrapage. Les communes déjà concernées sont désormais soumises à un taux de rattrapage triennal de 33 % du déficit de LLS. Les autres communes se voient appliquer des taux de 15 % pour la première période triennale pleine (10 % pour les nouvelles communes soumises en cours de période), puis 25 % pour la seconde, et 33 % à compter de la troisième.

Le territoire de la CAPF comporte 11,4 % de logements sociaux parmi le parc de résidences principales. Seules les communes de Fontainebleau, Avon et Bois-le-Roi sont soumises aux obligations de l'article 55 de la loi SRU. Leur objectif est d'atteindre environ 100 logements sociaux par an à elles 3 sur la période 2024-2030, les 23 autres communes réunies en produiraient environ 10 par an.

¹³⁹ Quatre catégories de logements locatifs sociaux peuvent être identifiées par le type de prêt permettant de les financer : les PLUS (prêt locatif à usage social), dispositif le plus utilisé pour le financement du logement social, les PLAI, logements dit « très sociaux » pour les ménages les plus modestes cumulant des difficultés économiques et sociales (revenus < à 60 % du plafond PLUS), les PLS (prêt locatif social), logement dit « intermédiaire » pour les ménages disposant de revenus plus élevés (100 à 130 % du plafond PLUS), et appliqués en priorité en zones de tension du marché immobilier. Ces types de logements locatifs sont conventionnés, avec plafonds de loyer et de ressources, et comptabilisés au titre de la loi SRU. Les locataires peuvent bénéficier des aides personnalisées au logement (APL). Enfin, le PLI (prêt locatif intermédiaire), peut financer l'acquisition ou la construction de logements à usage locatif, et le cas échéant les travaux d'amélioration correspondants. En revanche, il ne donne pas lieu à subvention de l'État.

¹⁴⁰ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

¹⁴¹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013.

L'article 55 de la loi SRU impose donc à ces trois communes d'atteindre un taux de 25 % de logements locatifs sociaux au sein de leur parc de logement communal.

Tableau n° 33 : Application de la loi SRU – Objectifs à atteindre au 1^{er} janvier 2022

<i>Communes</i>	<i>Population</i>	<i>Résidences principales</i>	<i>Cible LLS à atteindre</i>
<i>Avon</i>	13 419	6 753	1 688
<i>Bois-le-Roi</i>	5 913	2 499	625
<i>Fontainebleau</i>	15 696	7 450	1 863

Source : CAPF à partir des données de la direction départementale des territoires de Seine-et-Marne

5.2 La situation actuelle et les premières mesures adoptées

5.2.1 Des difficultés pour la CAPF à recenser et suivre les programmes de construction et à vérifier la conformité des programmes sociaux au PLH

La CAPF ne dispose pas d'outil de recensement des programmes de construction sur son périmètre territorial du fait que les autorisations relatives au droit des sols demeurent délivrées par les maires.

Elle ne dispose pas non plus des informations concernant les constructions de logements relevant du secteur privé non social.

Concernant le logement social, la CAPF est sollicitée par les bailleurs sociaux au stade de leurs demandes de garantie d'emprunt. Sept bailleurs sociaux, dont les principaux sont Foyers de Seine-et-Marne et Trois Moulins Habitat, bénéficiaient de garanties d'emprunts par la CAPF au 31 décembre 2022, pour un encours de dette de 83,8 M€, et une annuité garantie totale de 2,3 M€ en capital et 1 M€ en intérêts.

La CAPF indique que jusque récemment ces demandes de garantie lui parvenaient tardivement, la privant du temps nécessaire à l'analyse de conformité avec le PLH. La CAPF a donc accordé systématiquement ces garanties. Pour remédier à cette situation, elle a délibéré le 29 juin 2023 pour limiter le taux de garantie sur logements sociaux à 30 % du montant de l'emprunt.

En réponse aux observations de la chambre, la CAPF déclare qu'elle entend désormais être associée en amont du bouclage financier des programmes de logements sociaux, pour lesquels elle se réserve le droit d'accorder ou non sa garantie. Elle ajoute que cette stratégie se met en place progressivement et qu'elle a été amenée à refuser récemment une demande de garantie d'emprunt en considérant que le programme qui lui était soumis n'était pas en concordance avec les objectifs de son PLH.

5.2.2 Des résultats insuffisants en matière de logement social

Les résultats au 1^{er} janvier 2022 sont très différents dans chacune des trois communes concernées : la commune de Fontainebleau est proche de l'objectif avec un taux de logements sociaux qui s'établit à 23 % (déficit de 153 logements), alors que Bois-le-Roi n'atteint que 2,1 % (déficit de 572 logements) et Avon, 13,8 % (déficit de 757 logements).

Tableau n° 34 : Application de la loi SRU – Situation au 1^{er} janvier 2022

Communes	Nombre LLS 2021	Taux 2021 (en %)	LLS manquants 2021	Objectif quantitatif 2023-2025	Nombre LLS 2022	Taux 2022 (en %)	LLS manquants 2022
Avon	931	13,8	760	114	931	13,8	757
Bois-le-Roi	30	1,2	577	86	53	2,1	572
Fontainebleau	1 677	22,4	198	23	1 710	23,0	153

Source : CAPF à partir des données de la direction départementale des territoires de Seine-et-Marne

Ainsi, sur ces trois communes, il manquait 1 482 logements sociaux au 1^{er} janvier 2022 par rapport aux obligations légales. Les services de l'État ont imposé un objectif de rattrapage de 15 % de ce déficit sur une période triennale 2023-2025.

Le ratio de tension s'établissait au 1^{er} janvier 2022 à 4,4 demandes pour un logement attribué, ce qui constitue une moyenne pour les 10 communes de la CAPF disposant de logements sociaux. Ce ratio est toutefois plus fort à Fontainebleau (7,4 demandes pour 1 logement) et à Bois-le-Roi (9 demandes pour 1 logement), et plus faible dans les plus petites communes.

Les maires conservant la maîtrise de la délivrance des autorisations de droits des sols, les contacts et négociations sur les programmes de construction interviennent généralement entre le maire et les promoteurs et bailleurs sociaux. Les communes sont ainsi plus directement en pilotage que la CAPF, *a fortiori* du fait que le constat de carences en logements sociaux et les obligations de rattrapages et risques de pénalités qui en découlent concernent les communes et pas la CAPF.

5.2.3 La mise en œuvre de plusieurs dispositifs d'intervention opérationnels

Sans attendre l'adoption des PLUi et PLH, la CAPF met en œuvre des actions. Ainsi, dans le cadre du programme national Action cœur de ville, a été défini un périmètre d'une opération de revitalisation du territoire (ORT), qui sert de support à une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU) sur Avon et Fontainebleau. Les autres communes seront toutes concernées par un périmètre d'OPAH, par le biais du programme d'intérêt général mis en place par le parc naturel du Gâtinais français (PNRGF), la réactivation de l'OPAH de l'ancienne CCPF, ou une étude pré-opérationnelle d'OPAH que la CAPF a lancé en 2022.

La CAPF intègre également une action en faveur de la rénovation énergétique des logements, par la prise en charge financière du déploiement du programme de rénovation énergétique des copropriétés en France et Rénovons collectif, mis en œuvre par le PNRGF. Depuis 2020, elle a également mis en place un guichet unique et plusieurs partenariats pour s'inscrire dans les dispositifs précités avec le PNRGF, le département de Seine-et-Marne, l'agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL), et le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

En matière de logement social, la CAPF a mis en place une conférence intercommunale du logement, rendue obligatoire par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté¹⁴², par délibération du 15 décembre 2022. Cette conférence est chargée d'établir un diagnostic social (état des lieux du parc social, du quartier politique de la ville d'Avon et de la demande et de l'occupation de logements), ainsi qu'un document-cadre sur les orientations d'attributions. Sa composition a été fixée à l'occasion du conseil communautaire du 14 décembre 2023.

La CAPF participe au fonds de solidarité logement du département qui permet d'aider les ménages en difficulté (aides financières individuelles pour l'accès et le maintien dans le logement, et au paiement de factures liées aux consommations de fluides et d'énergie). Des échanges réguliers ont également lieu avec la maison départementale des solidarités, les CCAS et les bailleurs sociaux. La CAPF a aussi noué un partenariat avec l'association Empreintes, dont l'objectif est d'accueillir, héberger et réinsérer des personnes en difficultés par le biais de logements d'urgence.

Enfin la CAPF est compétente en matière de création et d'aménagement d'aires d'accueil de gens du voyage. Elle a aménagé une aire sur la commune de Vulaines-sur-Seine, mais fait le constat qu'elle est inoccupée, les gens du voyage préférant occuper des terrains de manière illicite plutôt que de s'acquitter de droits d'occupation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si le PLUi et le PLH sont encore, à ce stade, non définitivement adoptés, le choix retenu par la CAPF de conduire les deux procédures d'élaboration quasi en simultané lui permettra de veiller à la cohérence des orientations retenues entre ces deux documents.

La CAPF a su également s'appuyer sur le PLH de l'ancienne CCPF en adaptant les données à son périmètre élargi, et sur les objectifs du SRHH en se montrant un peu plus ambitieux, notamment pour répondre aux obligations en matière de logement social. Au 1^{er} janvier 2022, il manquait 1 482 logements sociaux par rapport à ces obligations, principalement sur les communes d'Avon et de Bois-le-Roi, mais également de Fontainebleau, dans une moindre mesure. Les services de l'État ont imposé un objectif de rattrapage de 15 % de ce déficit sur une période triennale 2023-2025.

¹⁴² Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.

ANNEXES

Annexe n° 1. Composition du conseil communautaire depuis son renouvellement en 2020	82
Annexe n° 2. Glossaire des sigles	83

**Annexe n° 1. Composition du conseil communautaire depuis
son renouvellement en 2020**

<i>Communes</i>	Population 2020	Nombre de conseillers communautaires titulaires
<i>Fontainebleau</i>	15 903	12
<i>Avon</i>	13 545	11
<i>Bois-le-Roi</i>	5 933	5
<i>Bourron-Marlotte</i>	2 768	2
<i>Vulaines-sur-Seine</i>	2 743	2
<i>Chartrettes</i>	2 542	2
<i>Héricy</i>	2 518	2
<i>Samoreau</i>	2 441	2
<i>La Chapelle-la-Reine</i>	2 367	2
<i>Chailly-en-Bière</i>	2 083	2
<i>Samois-sur-Seine</i>	2 024	2
<i>Perthes</i>	2 007	2
<i>Noisy-sur-École</i>	1 829	2
<i>Cély</i>	1 247	1
<i>Barbizon</i>	1 245	1
<i>Achères-la-Forêt</i>	1 151	1
<i>Saint-Sauveur-sur-École</i>	1 102	1
<i>Arbonne-la-Forêt</i>	978	1
<i>Ury</i>	855	1
<i>Le Vaudoué</i>	730	1
<i>Saint-Martin-en-Bière</i>	730	1
<i>Fleury-en-Bière</i>	654	1
<i>Recloses</i>	607	1
<i>Saint-Germain-sur-École</i>	386	1
<i>Tousson</i>	349	1
<i>Boissy-aux-Cailles</i>	278	1
Total	69 015	61

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

Sigles	Définitions
AC	Attributions de compensation
AP/CP	Autorisations de programme et crédits de paiement
BA	Budget annexe
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CAPF	Communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCPF	Communauté de communes du pays de Fontainebleau
CFE	Contribution foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIA	Complément indemnitaire annuel
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CRC	Chambre régionale des comptes
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DSC	Dotation de solidarité communautaire
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ETP	Équivalents temps pleins
GeMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économique
LLS	Logements locatifs sociaux
OFGL	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
PADD	Programme d'aménagement et de développement durable
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PFFS	Pacte financier et fiscal de solidarité
PLH	Plan ou Programme local de l'habitat
PLUi	Plan local d'urbanisme inter
PNRGF	Parc naturel du Gâtinais français
RAR	Restes à réaliser
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
Smictom	Syndicat mixte intercommunal de collecte et traitement des ordures ménagères
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TAFNB	Taxe additionnelle sur le foncier non bâti
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
ZAE	Zones d'activités économiques

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
DU PAYS DE FONTAINEBLEAU (*)**

(*) 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.

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20250130-2025-012-DE
Date de réception préfecture : 07/02/2025

Samois-sur-Seine, le 14 novembre 2024



Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
6, cours des Roches – Noisiel
BPO 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

N/REF : PG/EB/MAARCH/2024D/1976

Affaire suivie par : Emmanuel Blanchet – Directeur Général des Services

Contact : 01-64-70-10-97

courriel : emmanuel.blanchet@pays-fontainebleau.fr

Objet : Rapport définitif CRC - Contrôle organique

Monsieur le Président,

J'ai lu avec attention le rapport d'observations définitives que vous m'avez fait parvenir et que j'ai reçu le 17 octobre dernier portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération du Pays de Fontainebleau – contrôle organique.

Je reprends le propos qui initiait ma réponse au rapport provisoire pour souligner que ce rapport sera utile à notre Communauté d'agglomération dans les démarches qu'elle a engagées pour se structurer et je vous remercie d'avoir pris en compte les diverses remarques que j'effectuai à la suite de ce rapport provisoire. Ce rapport d'observations définitives appelle néanmoins de ma part les quelques remarques résiduelles qui suivent.

La Chambre souligne à plusieurs reprises (notamment dans la synthèse page 3), à juste titre s'agissant des années passées, des taux moyens de réalisation en dépenses d'investissement relativement faibles. La Chambre a bien noté que la raison en était le manque de moyens humains à même de déployer les compétences de l'agglomération. La Chambre le souligne à plusieurs reprises en indiquant d'ailleurs que le sujet avait fait l'objet d'un différend lors du vote du budget 2022 et que l'agglomération avait entamé la structuration de ses services en 2021 et 2022 par la création d'une vingtaine de postes. Cette démarche doit se poursuivre. Cependant (page 40) la Chambre indique que les montants de réalisation [en termes de volumes d'investissement] ne progressent pas et (page 71) que la capacité de la CAPF à réaliser l'intégralité des investissements projetés dans le respect de l'échéancier envisagé reste très incertaine, eu égard aux taux de réalisation constatés les années précédentes. Or, fruit de la structuration engagée, et même si la densité des projets inscrits au programme d'investissements 2024 entraîne une tension très forte dans l'activité de la CAPF dont les moyens doivent encore être renforcés, le taux de réalisation des investissements au sein du budget principal sera bien meilleur cette année, puisque nombre de projets de travaux connaissent leur réalisation cet automne, et ce malgré certains aléas de chantier. Nous pouvons augurer qu'il en sera de même les années suivantes, puisque le taux de réalisation qui pourra être constaté en 2024 est le résultat d'un travail de fond engagé par notre commu

Accusé de réception en préfecture
0720062346-20250130-2025-012-DE
Date de réception préfecture : 07/02/2025

La Chambre souligne (page 4) que les actions de mutualisation entre la CAPF et les communes restent à renforcer. Comme je l'indiquais dans ma réponse précédente reprise par la Chambre (page 30), la CAPF a recruté une chargée de mission dédiée à la mutualisation, ce qui a permis d'une part de prévoir la présentation d'un schéma de mutualisation, actuellement en préparation, devant le conseil communautaire en décembre 2024, mais par ailleurs de poser des jalons supplémentaires de coopération d'ores et déjà à l'œuvre. C'est le cas par exemple en matière de gestion des autorisations du droit des sols, sujet pour lequel notre Communauté d'agglomération a engagé un prestataire pour l'accompagner avec pour objectif d'aboutir à une proposition de service mutualisé pour les communes qui le souhaiteront au printemps 2025. D'autres sujets de mutualisation sont également en cours de réflexion dès aujourd'hui.

La Chambre note (page 38) que les documents budgétaires et les délibérations les approuvant seraient difficilement accessibles. Afin de permettre une amélioration de l'accessibilité à ces informations, la CAPF a créé une page spécifique dédiée à ce sujet sur son site internet, à ce jour accessible et qu'elle enrichira par la suite de documents didactiques.

La Chambre souligne (page 35) que les délais de paiement aux fournisseurs ne seraient pas respectés. Elle note à ce titre que la situation s'est particulièrement dégradée en 2022. Comme l'a indiqué la CAPF dans sa première réponse, l'explication en tient à la désorganisation du service finances à compter d'avril 2021, avec une recomposition de celui-ci qui a duré une année entière et qui a été suivie d'une nécessaire reprise de puissance pendant plusieurs mois. Comme l'a noté la Chambre la moyenne annuelle des délais de paiement a été ramenée à 17,39 jours en 2023, elle se maintient depuis que le service finances de la communauté a trouvé sa pleine opérationnalité. Aussi contrairement à ce qui est indiqué (page 52), la CAPF respecte désormais le délai de mandatement de 20 jours.

Toujours sur les sujets de qualité comptable, la Communauté souligne de nouveau la qualité des échanges et la confiance qui la lie au comptable public avec lequel les échanges sont constants.

Enfin, la Chambre indique (page 4) que la conduite des deux procédures d'élaboration, Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et Plan local de l'habitat (PLH), permettra de garantir la cohérence des orientations retenues entre ces deux documents. C'est bien la démarche que nous avons mise en œuvre, je souligne toutefois que le contrôle ayant commencé il y a plusieurs mois, le PLH est désormais adopté depuis mars 2024 et que le PLUi a connu son arrêt en septembre 2024, son adoption étant prévu pour l'automne 2025.

Voici les quelques réponses complémentaires qu'il me paraissait utile de porter à votre connaissance, à la lecture du rapport définitif de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes respectueuses salutations.



Le Président de la Communauté
d'agglomération du Pays de
Fontainebleau

Pascal GOUHOURY

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20250130-2025-012-DE
Date de réception préfecture : 07/02/2025

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20250130-2025-012-DE
Date de réception préfecture : 07/02/2025



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

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20250130-2025-012-DE
Date de réception préfecture : 07/02/2025