Chambre régionale des comptes
Grand Est

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE TROYES
(Département de l'Aube)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 15 décembre 2020

3-5, rue de la Citadelle ▪ 57000 METZ ▪ **T** +33 3 54 22 30 49 ▪ grandest@crtc.ccomptes.fr

SOMMAIRE

SYNTHÈSE....3
RAPPELS DU DROIT....4
RECOMMANDATIONS....4
1. PROCEDURE ET THEMES DE CONTROLE....5
2. PRESENTATION DE LA VILLE DE TROYES....5
3. LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION....6
3.1 Les compétences exercées par la communauté d'agglomération....6
3.2 La mutualisation des services....6
4. LA QUALITE ET LA FIABILITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE....7
4.1 L'organisation de la gestion financière....7
4.2 La qualité de l'information budgétaire....8
4.2.1 L'absence de budget annexe concernant le stationnement en ouvrages....8
4.2.2 La qualité de l'information délivrée lors des débats d'orientations budgétaires....8
4.2.3 Les rapports annuels obligatoires....9
4.2.4 Les informations délivrées dans les annexes des documents budgétaires....9
4.3 La fiabilité des comptes....10
4.3.1 L'inventaire et l'état de l'actif....10
4.3.2 Les provisions....11
4.3.3 L'exécution budgétaire....11
4.3.4 Les restes à réaliser....13
5. LA SITUATION FINANCIERE....13
5.1 Les charges de gestion....14
5.2 La contractualisation avec l'Etat....15
5.3 Les produits de gestion....15
5.4 La formation du résultat....20
5.4.1 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute....20
5.4.2 Le résultat de fonctionnement....20
5.4.3 La solvabilité financière....21
5.5 Le financement de l'investissement....21
5.5.1 La capacité d'autofinancement nette....21
5.5.2 L'évolution et la répartition des dépenses d'équipement....22
5.5.3 Le financement des investissements....23
5.6 La dette et les garanties d'emprunt....24
5.7 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement....25
5.7.1 Le fonds de roulement....25
5.7.2 Le besoin en fonds de roulement au 31 décembre....25
5.7.3 La trésorerie....25
6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES....26
6.1 Le pilotage et l'évolution des effectifs et de la masse salariale....26
6.1.1 L'organisation de la gestion des ressources humaines....26
6.1.2 L'évolution des effectifs....27
6.1.3 L'évolution de la masse salariale....31
6.2 La rémunération des agents....32
6.2.1 La répartition de la rémunération et les salaires nets moyens....32
6.2.2 Le régime indemnitaire....33
6.3 Le temps de travail....33
6.3.1 Le respect de la durée légale du travail....33
6.3.2 Des congés irréguliers....33
6.3.3 L'absentéisme....35

7. LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE 36
7.1 La composition du parc automobile 36
7.2 La gestion et le suivi du parc automobile 36
8. LE RESEAU DE CHAUFFAGE URBAIN 37
8.1 Historique 37
8.2 La concession du réseau 38
8.2.1 Les principales dispositions du contrat et son économie 38
8.2.2 Les deux avenants signés en 2013 38
8.2.3 Des retards et des irrégularités 38
8.2.4 Le suivi et les contrôles effectués par la commune 40
8.2.5 Les équipements communaux alimentés par le chauffage urbain 41
8.3 Les performances et les impacts environnementaux du réseau 41
8.3.1 Les résultats et les tarifs 42
8.3.2 Les caractéristiques et performances environnementales 45
8.4 Le transfert de la compétence à la communauté d'agglomération 45
8.4.1 L'absence de transfert de l'actif apporté en début de concession 45
8.4.2 Le bilan financier de l'exercice de la compétence chauffage urbain 46
9. LA COMMUNE ACTIONNAIRE DE LA SEM 46
9.1 Historique 46
9.2 L'évolution de la part du capital social détenu par la commune 46
9.3 La qualité et la fiabilité de l'information donnée au conseil municipal 47
ANNEXE 1 : Taux d'exécution budgétaire (en millions d'euros) 48
ANNEXE 2 : Gestion pluriannuelle des AP/CP 49
ANNEXE 3 : Evolution des RAR en dépenses et en recettes d'investissement en € (2013-2018) 50
ANNEXE 4 : L'évolution des principales données financières 51

SYNTHÈSE

Avec 62 828 habitants en 2017, Troyes, chef-lieu du département de l'Aube, est la septième commune la plus peuplée de la région Grand Est.

Entre 2013 et 2018, la situation financière de la commune a évolué favorablement. L'augmentation des charges de gestion a été limitée, elle était inférieure à celle des produits de gestion. Avec une capacité d'autofinancement élevée et un encours de dette réduit de plus de 25 %, la commune présentait un niveau de solvabilité financière élevé à la clôture de l'exercice 2018.

Cependant, la chambre observe que cette situation résultait à la fois d'un recul des dépenses d'équipement et d'une mobilisation d'emprunts au-delà du besoin de financement.

La commune a fait le choix de recourir à l'emprunt plutôt que de mobiliser son fonds de roulement. En empruntant au-delà de ses besoins, elle a augmenté ses réserves de 4,4 M€ en six ans, lesquelles se situaient à 14,7 M€ à la clôture de l'exercice 2018.

La fiabilité et la régularité des comptes de la commune doivent être améliorées, notamment sur des points qui avaient déjà été relevés lors du précédent contrôle de la chambre et qui n'ont pas encore été mis en œuvre : ne pas inscrire en charges exceptionnelles des crédits n'ayant pas vocation à être consommés, fiabiliser la présentation du patrimoine et créer un budget annexe spécifique pour l'activité industrielle et commerciale « stationnement payant en ouvrage ».

Le maire devra également présenter au conseil municipal les rapports annuels relatifs au prix et à la qualité des services publics en matière d'assainissement et de prévention et gestion des déchets, ainsi que le rapport d'activité de la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole.

En 1989, la commune a confié par voie de concession la réalisation du réseau de chauffage urbain dit « des Chartreux » à la SEM Énergie, société d'économie mixte qu'elle a créée à cette fin.

En 2013, avec l'accord de la commune de Troyes, la SEM a réalisé une extension du réseau sur la commune voisine de Rosières-près-Troyes ; la chambre en relève le caractère irrégulier. En outre, un certain nombre de dispositions contractuelles n'ont pas été respectées et le suivi du contrat s'est révélé insuffisant.

Avec les autres actionnaires, la commune a également accepté en 2009 que la SEM se dote d'une centrale fonctionnant au bois et à la paille. Celle-ci est devenue la principale source d'énergie du réseau à partir de septembre 2013. Grâce au taux de TVA réduit qui s'applique à ces combustibles, une baisse des factures de chauffage des usagers de l'ordre de 10 % a ainsi été obtenue pour sa première saison de fonctionnement, en 2013/2014.

La commune a transféré la compétence chauffage urbain à la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole le 31 octobre 2014. Depuis cette date, alors qu'elle n'est plus que marginalement concernée par les activités de la SEM, la commune continue cependant d'en être l'actionnaire principal. Elle est ainsi engagée au-delà de sa compétence et de ses intérêts. Tout en soulignant que cette situation n'est pas irrégulière au regard des dispositions applicables, la chambre invite la commune à céder une partie des actions qu'elle possède pour ramener sa participation à proportion des activités de la SEM qui relève de ses compétences.

RAPPELS DU DROIT

N° 1 : Conformément aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créer un budget annexe spécifique pour individualiser les opérations du service public de stationnement en ouvrage. 8

N° 2 : Conformément à l'article D. 2224-3 du code général des collectivités territoriales, présenter au conseil municipal les rapports annuels relatifs au prix et à la qualité du service public en matière d'assainissement ainsi que de prévention et de gestion des déchets adoptés par les établissements publics de coopération intercommunale compétents. 9

N° 3 : Conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, présenter au conseil municipal en séance publique le rapport annuel d'activité de la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole. 9

N° 4 : Mettre en place et tenir un inventaire physique et comptable des biens de la commune, en application des dispositions de l'instruction comptable M14. 10

N° 5 : Appliquer les dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux provisions pour risques et charges. 11

N° 6 : Supprimer les congés dits d'« ancienneté », qui ne sont pas prévus par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. 34

RECOMMANDATIONS

N° 1 : En lien avec la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole, étudier l'intérêt de mutualiser les directions des finances de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). 7

N° 2 : Communiquer au conseil municipal, à l'occasion de la transmission du vote du budget et du vote du compte administratif, la valorisation financière des aides en nature apportées aux associations. 10

N° 3 : Fixer un seuil de sortie des biens de l'actif. 11

N° 4 : Compléter le règlement financier relatif aux autorisations de programme et aux crédits de paiement en précisant les règles de caducité des autorisations de programme. 13

1. PROCEDURE ET THEMES DE CONTROLE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Troyes porte sur les exercices 2013 et suivants. Il a été ouvert par lettre du 9 janvier 2019 du président de la chambre au maire, unique ordonnateur durant la période sous revue.

Le rapport d'observations provisoires de la chambre a été transmis dans son intégralité à l'ordonnateur le 21 août 2020. Douze extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les trois réponses reçues, la chambre a arrêté le 15 décembre 2020 les observations définitives ci-après qui portent principalement sur la situation financière de la commune, la gestion des ressources humaines et l'exercice de la compétence liée au service public du chauffage urbain. Ce dernier thème s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières.

2. PRESENTATION DE LA VILLE DE TROYES

Troyes, chef-lieu du département de l'Aube, compte 62 828 habitants[1], ce qui classe la commune au septième rang (par ordre décroissant) des communes de la région Grand Est. Sa population a connu une croissance de 2 % par rapport au recensement de 2012.

Marquées par l'industrie textile, la commune et sa périphérie comptent encore environ 200 entreprises du secteur, employant 10 000 personnes. Les magasins d'usine accueillent cinq millions de visiteurs par an.

En 2018, le revenu moyen par habitant y était de 10 771 €. En 2016, 40 % des foyers fiscaux y étaient imposés contre 48 % dans le département. Le taux de pauvreté monétaire atteignait 27 % contre 16 % dans l'Aube. Le taux de chômage de la zone d'emploi ressortait à 11 % au 3ème trimestre 2019, niveau comparable au taux départemental, mais supérieur de 2,7 points de pourcentage au taux moyen constaté en région Grand Est[2] à 8,3 %.

La commune compte neuf quartiers éligibles au « contrat de ville »[3], signé par les représentants de l'État et de la communauté d'agglomération dont la commune est membre. La collectivité est également bénéficiaire du plan national « action cœur de ville »[4], transformé en opération de revitalisation du territoire en juillet 2019, comme le permet la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN ».

Troyes est la ville-centre de la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole (CA Troyes Champagne Métropole) créée le 1er janvier 2017[5]. La population de la commune représente le tiers de la population totale de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

[1] Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), populations légales 2017, entrées en vigueur le 1er janvier 2020.
[2] Le taux de chômage relevé en région Grand Est au 3ème trimestre 2019 est comparable à celui enregistré en France métropolitaine à la même période.
[3] La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine permet la mise en œuvre de « contrats de ville », établis entre l'État et les collectivités territoriales.
[4] Dispositif gouvernemental annoncé en mars 2018 permettant de subventionner des projets dans des villes moyennes.
[5] La communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole résulte de la fusion de l'ancienne communauté d'agglomération du Grand Troyes et des communautés de communes de Bouilly Mogne Aumont, de Seine Melda Coteaux et de Seine Barse, ainsi que de l'adhésion des communes de Bucey-en-Othe, Estissac, Fontvannes, Messon, Prugny et Vauchassis.

Au 1er janvier 2019, le budget de la commune se compose du budget principal et de deux budgets annexes intitulés « stationnement payant » et « opération de restauration immobilière[6] », dont la contribution à la masse budgétaire est faible. À la clôture de l'exercice 2018, le budget principal représente 95 % des recettes de fonctionnement agrégées et 90 % de l'encours de la dette.

3. LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

3.1 Les compétences exercées par la communauté d'agglomération

En application de l'article L. 5216-5 du CGCT, dans sa rédaction en vigueur à la date d'approbation des statuts par l'arrêté préfectoral du 22 novembre 2018, la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole exerce les compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération[7], ainsi que les compétences optionnelles relatives à la voirie et au stationnement d'intérêt communautaire, à l'assainissement, à l'environnement et au cadre de vie principalement. Au titre des compétences facultatives, l'établissement assure la gestion des équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire.

Dans ce domaine, la commune a conservé la gestion de nombreux équipements dont la fréquentation dépasse le périmètre communal. À ce titre, les quatre musées communaux, classés « musées de France », le conservatoire à rayonnement départemental, deux piscines, une halle d'athlétisme et quatre complexes sportifs accueillent un public et des usagers résidant, pour une partie d'entre eux, dans d'autres communes que celle de Troyes.

S'il appartient aux seuls élus de définir, comme ils l'entendent, l'intérêt communautaire des équipements sportifs et culturels de la commune, la chambre observe que le projet communautaire apparaît peu lisible sur ce point. Elle recommande d'examiner, en lien avec la CA Troyes Champagne Métropole, l'intérêt de lui transférer la gestion de tout ou partie des équipements dont la fréquentation dépasse les limites géographiques de la commune.

Les transferts de compétences à l'EPCI ont été limités durant la période contrôlée : entre le 31 octobre 2014 et le 1er janvier 2015, la commune a transféré les compétences relatives au chauffage urbain, à la vie étudiante et à la régulation du trafic. Un établissement public administratif a été créé pour remplir les missions de promotion du tourisme.

En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRé), la compétente eau potable a été transférée à l'EPCI à compter du 1er janvier 2020. Jusqu'à cette date, la compétence était déléguée par la commune au syndicat mixte de l'eau, de l'assainissement collectif, de l'assainissement non-collectif, des milieux aquatiques et de la démoustication (SDDEA).

3.2 La mutualisation des services

Les services administratifs de la commune et de la CA Troyes Champagne Métropole sont placés sous l'autorité d'un même directeur général des services (DGS). Ils sont organisés en pôles, eux-mêmes subdivisés en directions. Située au sein du pôle « ressources », la direction des finances de la commune n'est pas mutualisée.

[6] Créé par délibération du 8 avril 2015, le budget annexe a pour objet d'individualiser des opérations de réhabilitations immobilières.

[7] Développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (depuis 2018).

Afin de rationaliser l'organisation des services financiers de la commune et de son EPCI de rattachement, la chambre recommande d'étudier l'intérêt de mutualiser les deux directions des finances.

La chambre prend note que la mutualisation des directions des finances entre la commune et la communauté d'agglomération devrait intervenir prochainement.

Recommandation n° 1 : En lien avec la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole, étudier l'intérêt de mutualiser les directions des finances de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

En 2018, 156 agents (128,34 équivalents temps plein (ETP)), soit 15 %[8] de l'effectif de la commune, sont mis à disposition de la CA Troyes Champagne Métropole. Leur situation relève de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui pose le principe du transfert du service chargé de la mise en œuvre d'une compétence transférée mais qui permet à une commune de conserver tout ou partie du service concerné, à raison du caractère partiel du transfert de compétences.

En application du même article, qui prévoit la possibilité pour un EPCI de mettre à disposition ses agents lorsqu'un tel partage présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services, 44 agents de la CA Troyes Champagne Métropole sont mis à la disposition de la ville.

Depuis 2014, les transferts des compétences « vie étudiante » et « régulation du trafic » ont entraîné le transfert de quatre agents à la communauté d'agglomération.

Par ailleurs, des agents de la commune assurent des travaux de voirie ou des opérations de maintenance pour l'EPCI, qui ne dispose pas de services techniques. La dépense de personnel correspondante est facturée à la CA Troyes Champagne Métropole.

4. LA QUALITE ET LA FIABILITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

4.1 L'organisation de la gestion financière

Lors de son dernier contrôle de 2014, la chambre avait relevé l'absence de centralisation des factures. Depuis lors, le service « gestion budgétaire et comptable » gère l'ensemble des factures. La réorganisation des services a permis la mise en œuvre de la dématérialisation de la chaîne comptable entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable public, dans les délais fixés par les textes.

La direction des finances compte 23 agents, répartis dans quatre services :

- « ressources financières et études » ;
- « budget-prospective et contrôle de gestion » ;
- « gestion budgétaire et comptable » ;
- « programmation des investissements et financements ».

En outre, 25 agents « correspondants comptables » au sein des autres directions et services sont chargés de procéder aux engagements, de rapprocher les engagements à la facture et en matière de recette, de préparer les différentes facturations.

La commune s'est dotée d'un règlement financier pour organiser la gestion pluriannuelle des investissements par autorisations de programmes. Elle a également mis en place un dispositif interne de cadrage, par notes internes, des procédures budgétaires et financières. Selon

[8] 14,6 % des agents ; 12 % des ETP.

l'ordonnateur, ces notes sont regroupées dans une source unique et mises à disposition des agents sur l'intranet de la commune.

Au sein de la direction des finances, le service « budget-prospective et contrôle de gestion » assure une mission de contrôle de gestion transversale. Le service collationne les demandes budgétaires émanant des différents services et veille au suivi des réalisations.

4.2 La qualité de l'information budgétaire

4.2.1 L'absence de budget annexe concernant le stationnement en ouvrages

Le service public de stationnement de surface, relevant de la police de voirie, est un service à caractère administratif alors que le stationnement en ouvrage revêt un caractère industriel et commercial. Dans ce dernier cas, les opérations doivent être individualisées au sein d'un budget annexe qui doit s'équilibrer en recettes et en dépenses, conformément aux dispositions des articles L. 2224 1 et L. 2224-2 du CGCT.

Depuis 2003, les opérations budgétaires et financières relatives au stationnement urbain sont rassemblées au sein d'un même budget annexe, sans distinction entre stationnement en voirie et stationnement en ouvrage. En dépit du rappel des articles précités par la chambre dans son précédent rapport, la commune n'a toujours pas individualisé les opérations de son service public à caractère industriel et commercial de stationnement en ouvrage.

Lors du vote le 13 juin 2019 du compte administratif 2018, le rapport de présentation aux élus comprenait un tableau distinguant les deux activités de stationnement. Cependant, la chambre observe qu'une simple information des dépenses et recettes réalisées dans le cadre de chaque activité ne saurait se substituer à la création d'un budget spécifique pour le stationnement en ouvrage qui doit notamment être adopté en équilibre par l'assemblée délibérante.

La chambre rappelle qu'en application de la jurisprudence du Conseil d'État[9] et du Tribunal des conflits[10] les parcs publics de stationnement relèvent de la catégorie des services publics industriels et commerciaux – à la différence du stationnement sur la voirie. Dès lors, leur gestion doit être retracée dans un budget annexe ; elle doit être équilibrée en recettes et en dépenses.

Rappel du droit n° 1 : Conformément aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, créer un budget annexe spécifique pour individualiser les opérations du service public de stationnement en ouvrage.

4.2.2 La qualité de l'information délivrée lors des débats d'orientations budgétaires

En 2015, le maire a présenté un plan d'action municipale pour la période 2015-2020 à l'assemblée délibérante. Le document recense les projets de la mandature et les moyens à engager. Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) en est la déclinaison.

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, la commune organise chaque année un débat d'orientation budgétaire avant l'examen du budget primitif.

Les rapports présentés à cette occasion sont de qualité. Les hypothèses de cadrage du budget primitif sont précédées d'un exposé des dispositions de la loi de finances intéressant les collectivités territoriales. Les informations relatives aux dépenses de personnel sont étendues.

[9] CE, 2 avril 1997, n° 124883, Commune de Montgeron.
[10] Tribunal des conflits, 17 novembre 1975, n° 02016, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit que chaque collectivité présente, à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que l'évolution de son besoin de financement annuel. La commune de Troyes satisfait à cette obligation.

En 2018 et 2019, le rapport a été enrichi par des éléments prospectifs sur l'évolution des dépenses de personnel et sur les engagements pluriannuels en investissement. Ces informations sont utilement complétées par les résultats de l'exercice précédent.

Les documents, élaborés sur un modèle unique, ont permis à l'assemblée délibérante de se déterminer sur la stratégie budgétaire, financière et fiscale de la commune pour l'exercice à venir.

Cependant, pour satisfaire pleinement aux obligations de l'article D. 2312-3 du CGCT, le rapport doit être complété sur les avantages en nature consentis et sur l'évolution des relations financières établies entre la commune et l'EPCI.

4.2.3 Les rapports annuels obligatoires

Le maire doit présenter chaque année plusieurs rapports au conseil municipal. Dans le respect des textes, les rapports sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de développement durable et de politique de la ville, ont été soumis aux élus. Les rapports annuels des titulaires d'une délégation de service public (énergie, fourrière automobile, camping municipal et stationnement payant) sont présentés.

Conformément aux articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du CGCT, le conseil municipal s'est prononcé sur les rapports de ses représentants au conseil d'administration de la société d'économie mixte (SEM) Energie et des sociétés publiques locales (SPL) Troyes Parc Automobile et Xdemat pour l'année 2018.

La présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public en matière d'eau potable[11] prévue à l'article D. 2224-3 du CGCT a eu lieu. En revanche, les rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'assainissement et de la gestion des déchets n'ont pas été soumis au conseil municipal.

Rappel du droit n° 2 : Conformément à l'article D. 2224-3 du code général des collectivités territoriales, présenter au conseil municipal les rapports annuels relatifs au prix et à la qualité du service public en matière d'assainissement ainsi que de prévention et de gestion des déchets adoptés par les établissements publics de coopération intercommunale compétents.

En contravention avec les dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT, le rapport annuel d'activité de la CA Troyes Champagne Métropole ne fait pas l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique.

Rappel du droit n° 3 : Conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, présenter au conseil municipal en séance publique le rapport annuel d'activité de la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole.

4.2.4 Les informations délivrées dans les annexes des documents budgétaires

Lors du précédent contrôle, la chambre avait recommandé à la commune de procéder à la valorisation financière des aides en nature apportées aux associations.

[11] A compter du 1er janvier 2018, la commune adhérant au SDDEA pour la compétence « eau » (qui à compter de 2020 relève de la communauté d'agglomération).

Bien que disponible, l'information n'apparaît toujours pas dans les annexes des documents budgétaires et financiers en raison, selon les services de l'ordonnateur, de l'absence d'une colonne prévue à cet effet dans la maquette budgétaire. L'information peut cependant être produite au conseil municipal dans un document joint.

La mise à disposition des informations sur le site internet de la commune ne dispense pas de produire l'ensemble des annexes obligatoires aux documents budgétaires et financier. En conséquence, la chambre réitère sa recommandation.

Recommandation n° 2 : Communiquer au conseil municipal, à l'occasion de la transmission du vote du budget et du vote du compte administratif, la valorisation financière des aides en nature apportées aux associations.

4.3 La fiabilité des comptes

4.3.1 L'inventaire et l'état de l'actif

La fiabilité de l'inventaire

L'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes[12] prévoit que le suivi des immobilisations d'une collectivité relève *« de manière conjointe (de) l'ordonnateur et (du) comptable [13]»*. Il incombe à l'ordonnateur de se charger *« du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés ».* Le comptable public a, quant à lui, la responsabilité de suivre l'état de l'actif de la collectivité. Ces deux documents doivent être concordants.

Au 31 décembre 2018, une différence inexpliquée de 8,4 M€ apparaît entre la valeur des immobilisations reportées au compte de gestion (553,4 M€ brute et 517,6 M€ nette) et celle qui figure à l'état de l'actif (545 M€ brute et 509,2 M€ nette).

L'inventaire comptable mentionne à la même date une valeur brute d'acquisition des biens de 275,8 M€ pour une valeur nette comptable (VNC) de 241,7 M€.

Les écarts considérables constatés sur la présentation des actifs font peser un doute sur la fiabilité de la situation patrimoniale de la commune.

Lors de son contrôle précédent, la chambre avait relevé qu'aucun service n'était chargé de dresser les inventaires physiques et de rapprocher les informations des inventaires comptables et de l'état de l'actif.

Par le contrat de partenariat 2011-2014 signé le 2 décembre 2011, l'ordonnateur et le comptable public se sont engagés à améliorer le suivi de l'inventaire comptable. L'un des indicateurs portait sur l'ajustement annuel de l'inventaire avec l'état de l'actif. Plus de cinq ans après l'échéance du contrat, les opérations de consolidation des inventaires ne sont pas finalisées.

La chambre observe que les inventaires physique et comptable produits par l'ordonnateur ne sont pas à jour. Les informations délivrées par ce dernier et par le comptable public ne sont pas concordantes.

Rappel du droit n° 4 : Mettre en place et tenir un inventaire physique et comptable des biens de la commune, en application des dispositions de l'instruction comptable M14.

[12] L'instruction NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif propose un guide des opérations d'inventaire.
[13] Cf. M14 Tome 2/Chapitre 3 L'inventaire/1.1 principes généraux (p.180).

La tenue de l'inventaire

Si l'instruction budgétaire et comptable ne contraint pas à délibérer sur ces points, la commune pourrait néanmoins définir des règles de sortie des biens de l'actif et de mise au rebut, dans un souci de bonne gestion. Comme le précise le tome 2 de la M14 paragraphe sur « les biens de faible valeur », l'assemblée délibérante peut décider de fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur, ou dont la consommation est très rapide, s'amortissent sur un seul exercice (…). Par mesure de simplification et sur décision de l'autorité délibérante, ces biens peuvent être sortis de l'actif (et de l'inventaire comptable de l'ordonnateur) dès qu'ils ont été totalement amortis, c'est-à-dire, le 31 décembre de l'année qui suit celle de leur acquisition.

En effet, sur plus de 14 800 biens inscrits à l'actif au 31 décembre 2018, 8 969 ont une valeur nette comptable inférieure ou égale à 100 €, et parmi ces derniers 8 614 ont une VNC égale à zéro.

Par ailleurs,

- Sur 3 782 biens inscrits au compte 2188, 3 003 ont une VNC inférieure ou égale à 100 € ;
- Sur 3 399 biens inscrits au compte 2184, 3 106 ont une VNC inférieure ou égale à 100 € ;
- Sur 986 biens inscrits au compte 2183, 833 ont une VNC inférieur ou égale à 100 €.

Recommandation n° 3 : Fixer un seuil de sortie des biens de l'actif.

4.3.2 Les provisions

Les dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321- 2 du CGCT précisent qu'une provision doit être inscrite au budget au titre des dépenses obligatoires dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité. Ces dispositions ne sont pas respectées alors que la commune est engagée dans quatre contentieux devant la juridiction administrative et un devant la juridiction civile.

Rappel du droit n° 5 : Appliquer les dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux provisions pour risques et charges.

4.3.3 L'exécution budgétaire

Les taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement (voir annexe n° 1) sont supérieurs à 90 %. Toutefois, au sein de celles-ci, le taux d'exécution du chapitre « charges exceptionnelles » est particulièrement faible, de l'ordre de 3 % à 7 %.

Dans son rapport précédent, la chambre formulait le rappel du droit suivant : « Adopter une présentation sincère des budgets en n'inscrivant pas en charges exceptionnelles des crédits qui n'ont aucune vocation à être consommés et qui masquent l'existence d'un suréquilibre ».

Les crédits inscrits en charges exceptionnelles demeurent faiblement consommés. Ces prévisions budgétaires relèvent du chapitre des dépenses imprévues. L'essentiel des crédits inscrits le sont au budget supplémentaire et reprennent en partie le report de résultat de l'exercice précédent.

La chambre rappelle qu'à défaut de besoin de nouveaux crédits, le budget supplémentaire peut être adopté en suréquilibre dans la limite de l'excédent de clôture de l'exercice précédent, comme le prévoit l'article L. 1612-7 du CGCT, ce qui serait plus conforme à la réalité.

Tableau 1 : Consommation des crédits au compte « Autres charges exceptionnelles »

En €	Crédits ouverts	Crédits consommés
2015	3 200 000	17 578
2016	2 600 000	42 643
2017	3 100 000	5 110
2018	2 000 000	15 810

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est (CRC GE) à partir des comptes administratifs.

Les taux d'exécution en investissement (voir annexe n° 1) se sont dégradés entre 2013 et 2016, passant de 91,4 % à 75,7 % en 2018.

Selon les dispositions de l'article L. 2311-3 du CGCT, la commune a souhaité suivre les principaux projets du mandat municipal selon la procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP). Trois premières AP[14] ont ainsi été votées en 2014 pour un montant total de 9 M€. Au 31 décembre 2018, 17 programmes sont gérés en AP/CP pour un montant total de près de 64 M€.

Entre 2014 et 2018, la part des CP consommés rapportée aux dépenses d'investissement mandatées[15] est passée de 2 % à 42 %.

Tableau 2 : CP consommés rapportés aux dépenses d'investissement mandatées

En euros	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'investissement (hors travaux en régie)	10 607 027	10 908 845	14 325 882	16 157 707	14 893 345
Subventions d'équipement versées	1 538 755	1 428 590	1 515 017	1 531 291	1 687 099
Total des dépenses (hors travaux en régie)	12 145 782	12 337 435	15 840 899	17 688 997	16 580 445
Somme des CP réalisés en cours d'exercice	221 750	881 776	1 389 918	4 478 160	7 035 628
Part CP consommés au cours de l'exercice dans le total exécuté	2 %	7 %	9 %	25 %	42 %

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

Le rapport entre les CP votés au 31 décembre et les CP réalisés dans l'année décroit (83 % en 2015 contre 77 % en 2018), ce qui traduit une détérioration du pilotage budgétaire.

Le ratio des AP restant à financer au 31 décembre 2018 / crédits de paiements consommés au cours de l'exercice ressort à sept années (voir annexe n° 2).

La durée prévisionnelle moyenne des opérations était initialement de 4,8 ans[16]. À la clôture de l'exercice 2018, cette durée prévisionnelle moyenne est passée à 5,9 ans.

Neuf des 17 AP votées ont vu leur durée initiale prévisionnelle prolongée. La durée moyenne de retard dans l'exécution des opérations est d'une année.

Le règlement financier ne fixe pas de date limite d'engagement des autorisations de programme et de mandatement des crédits de paiement correspondants. La chambre recommande de compléter le règlement financier des AP / CP par :

- la date limite des premiers engagements des AP suivant leur vote ;

[14] En 2014, il s'agissait des subventions OPAH-RH, de la construction de la salle polyvalente aux Vassaules et de l'opération Mutation urbaine au Cœur de Troyes, de la cathédrale du Vouldy (restructuration des trois sites composant ce projet de rénovation des musées troyens [ancienne Abbaye Saint Loup, Musée d'Art Moderne et site du Vouldy]).

[15] Somme des CP réalisés en cours d'exercice / total des dépenses d'investissement de l'exercice (hors travaux en régie).

[16] Sur 17 programmes, 11 ont une durée prévisionnelle de cinq ans maximum et représentent près de 50 % du montant total des AP.

- la date limite d'engagement total suivant l'échéance de l'AP et celle de consommation des derniers CP correspondants.

Recommandation n° 4 : Compléter le règlement financier relatif aux autorisations de programme et aux crédits de paiement en précisant les règles de caducité des autorisations de programme.

4.3.4 Les restes à réaliser

Selon l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) en dépenses ou en recettes correspondent à des dépenses engagées ou à des recettes certaines dont la réalisation n'a pas donné lieu à l'émission d'un ordre de paiement ou de recettes. Ils sont pris en compte pour déterminer le résultat de l'exercice et sont repris au budget de l'exercice suivant. Le même article prévoit le recensement des RAR au sein d'un état spécifique.

Pour chaque exercice de la période contrôlée, la commune a établi un état des RAR en dépenses et en recettes arrêté au 31 décembre et produit les justificatifs afférents. Les titres inscrits en RAR sont appuyés de justifications (voir annexe n° 3).

L'application par la commune de la procédure des restes à réaliser n'appelle pas de remarque.

5. LA SITUATION FINANCIERE

Les remarques formulées sur la fiabilité des comptes ne sont pas de nature à remettre en cause l'examen de la situation financière de la commune. Un tableau regroupant les principaux indicateurs de gestion figure en annexe 4.

Tableau 3 : Evolutions des charges et des produits de gestion du budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	31 626 386	31 198 129	31 964 493	32 223 312	32 459 765	32 709 131
Ressources d'exploitation	7 783 977	8 075 314	8 190 224	8 583 278	9 145 490	9 006 722
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	30 891 287	30 187 913	30 176 786	31 079 734	30 247 855	30 829 823
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	11 421 304	11 488 837	10 868 807	10 727 226	10 924 404	10 840 420
Production immobilisée, travaux en régie	677 263	540 277	548 844	738 338	544 042	642 557
Produits de gestion	**82 400 217**	**81 490 469**	**81 749 154**	**83 351 887**	**83 321 556**	**84 028 654**
Charges à caractère général	15 683 554	15 129 256	13 752 551	13 711 719	14 658 442	14 513 059
Charges de personnel	42 512 056	43 510 621	44 034 637	44 004 542	45 868 565	46 006 732
Subventions de fonctionnement	7 518 595	7 368 834	6 717 478	6 461 849	5 441 113	5 627 550
Autres charges de gestion	1 448 178	1 506 729	1 442 447	1 343 635	1 029 804	1 240 573
Charges de gestion	**67 162 383**	**67 515 439**	**65 947 114**	**65 521 745**	**66 997 925**	**67 387 914**

Source : comptes de gestion.

5.1 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont été maîtrisées au cours de la période sous revue, elles connaissent une augmentation limitée à 0,3 % entre 2013 et 2018 et s'établissent à 67,5 M€ en 2018.

Les charges à caractère général, qui représentent 21,5 % du total des charges de gestion en 2018, ont été réduites de 7,5 % depuis 2014. Les subventions de fonctionnement (8,5 % du total des charges de gestion) ont diminué de 25 %, passant de 7,5 M€ à 5,5 M€. Les autres charges de gestion sont également en recul de 14 %.

La commune consacre 68 % de ses charges de gestion aux dépenses de personnel, ces dernières ont progressé de 8 %, atteignant 46 M€ en 2018.

La diminution des subventions de fonctionnement s'explique pour l'essentiel par :

- la forte baisse de la participation au fonctionnement du centre municipal d'action sociale (CMAS) en contrepartie de l'intégration des agents dans la commune ;
- la rationalisation des subventions versées aux associations du fait des transferts de compétences à l'EPCI (ex : Festival des Nuits de Champagne pour 0,2 M€).

Plusieurs postes[17] des charges à caractère général ont connu une hausse sensible, compensée par la réduction du poste achats (19 %), qui représente à lui seul près de la moitié des dépenses du chapitre.

[17] « Entretien, réparation » (34,3 % d'augmentation sur la période) représentent 17 % des charges à caractère général, « Publicité, publications et relations publiques » (22,3 % d'augmentation sur la période) représentent 5,9 % des charges à caractère général.

Tableau 4 : Le poids moyen des charges de gestion et évolution

Charges de gestion	Poids moyen 2013-2018 (en %)	Évolution 2013-2018 (en M€)	Evolution 2013-2018 (en %)
Charges de personnel	66,4	3,5	1,6
Charges à caractère général	21,8	- 1,2	- 7,5
Subventions de fonctionnement	9,8	- 1,9	- 25,2
Autres charges de gestion	2,0	- 0,2	- 14,3
Total	*100*	*0,2*	*0,3*

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

5.2 La contractualisation avec l'Etat

Dans l'objectif d'une réduction des dépenses publiques et d'une diminution de la dette publique à horizon 2022, l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a prévu un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales correspondant à un taux annuel de 1,2 %, appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant. Aux termes de l'article 29 de la même loi, ce taux peut être modulé à la hausse ou à la baisse selon la prise en compte de certains critères[18].

La commune a bénéficié d'un facteur de modulation à la hausse de 0,15 point au titre du revenu moyen par habitant. Le taux de progression de ses dépenses réelles de fonctionnement a ainsi été fixé dans le contrat d'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement signé avec l'Etat le 30 juin 2018 à 1,35 %.

A l'issue de la première année d'application du contrat, la commune a contenu l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement à 0,3 % sans retraitement au titre de dépenses exceptionnelles. Selon les termes du contrat, la commune dispose d'une marge de 1,1 % d'évolution supplémentaire sur les deux années à venir.

5.3 Les produits de gestion

En 2018, les produits de gestion s'élèvent à 84 M€. Depuis 2013, ils ont augmenté de 2 %, grâce à la hausse des ressources d'exploitation et, dans une moindre mesure, à celle des ressources fiscales. Les autres catégories de produits de gestion ont connu un recul plus ou moins marqué.

Les principales recettes de la commune sont issues des ressources fiscales propres (39 %) et des ressources institutionnelles (dotations et participations) (37 %) ; leur part dans les produits de gestion a peu varié entre 2013 et 2018.

[18] Les critères ont trait à l'évolution de la démographie et de la construction de logements, du revenu moyen par habitant, de la proportion de la population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville, de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement réalisées entre 2014 et 2016.

Tableau 5 : Le poids moyen des produits de gestion et évolution

Produits de gestion	Poids moyen 2013/2018	Évolution 2013/2018	Évolution 2013/2018
ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	38,7 %	1,1 M€	3,4 %
ressources d'exploitation	10,2 %	1,2 M€	15,7 %
ressources institutionnelles	37 %	- 0,1 M€	- 0,2 %
fiscalité reversée par interco et État	13,4 %	- 0,6 M€	- 5,1 %
production immo, travaux en régie	0,7 %	- 0 ,03M€	- 5,1 %
Total	*100 %*	*1,6 M€*	*2 %*

Source : CRC GE d'après les comptes de gestion.

Les ressources fiscales propres

La fiscalité économique relève de la communauté d'agglomération. Les ressources fiscales de la commune se composent à 91 % des produits de la fiscalité appliquée aux ménages. Depuis 2013, les ressources fiscales nettes de restitutions connaissent une augmentation de 3,5 %, pour atteindre 32,5 M€ en 2018. Elles sont en progression continue depuis 2014.

De 2013 à 2016, les taux d'imposition n'ont pas été modifiés. A la création de la CA Troyes Champagne Métropole au 1er janvier 2017, ils ont été réduits en application du principe de neutralité fiscale[19] :

- taxe d'habitation (TH) : - 0,4 % ;
- taxe sur le foncier bâti (TFB) : - 0,5 % ;
- taxe sur le foncier non bâti (TFnB) : - 0,5 %.

Malgré cette inflexion sur les taux, les produits (hors TFnB) sont en augmentation durant la période contrôlée, de 4,7 % pour la TH et de 5,3 % pour la TFB.

[19] La création de la CA Troyes Champagne Métropole a eu pour conséquence la mise en place d'une fiscalité professionnelle unique pour l'ensemble des 81 communes de l'agglomération. Compte tenu de l'hétérogénéité des taux d'imposition appliqués par chacun des anciens EPCI, le passage à une fiscalité intercommunale unique aurait pu se traduire par de fortes variations d'impôts en 2017. Pour éviter cet écueil, l'agglomération et ses 81 communes se sont accordées sur la mise en place d'un pacte de neutralité fiscale.

Tableau 6 : Produits des taxes directes locales (2013-2018)

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
TH							
bases nettes	70 341 172	70 767 725	73 243 233	72 285 811	72 619 868	73 930 897	5,1 %
taux	18,15 %	18,15 %	18,15 %	18,15 %	18,07 %	18,07 %	- 0,4 %
Produit	12 766 922	12 844 342	13 293 647	13 119 875	13 122 410	13 370 601	4,7 %
TFB							
bases nettes	63 356 954	63 945 204	64 838 754	65 456 125	65 943 626	66 985 135	5,7 %
taux (%)	24,36 %	24,36 %	24,36 %	24,36 %	24,24 %	24,24 %	- 0,5 %
Produit	15 433 754	15 577 052	15 794 720	15 945 112	15 986 499	16 254 973	5,3 %
TFnB							
bases nettes	193 789	195 715	192 178	162 941	160 397	161 935	- 16,4 %
taux (%)	17,45 %	17,45 %	17,45 %	17,45 %	17,37 %	17,37 %	- 0,5 %
Produit	33 816	34 152	33 535	28 433	27 861	28 128	- 16,8 %

Source : CRC GE à partir des états fiscaux « Taxes principales dans les rôles généraux ».

L'augmentation des produits s'explique par l'évolution des bases, qui résulte des revalorisations forfaitaires décidées en loi de finances (5,1 % pour la TH et 5,7 % pour la TFB). Les bases nettes et produits de la TFB connaissent une évolution similaire (5 %).

En 2018, le contribuable de la commune s'acquitte en moyenne d'une TH de 215 € (contre 307 € en moyenne pour les communes comparables[20]). Elle s'élève à 348 € au total en y ajoutant la part revenant à la communauté d'agglomération.

Comme le prévoit l'article 1411 du code général des impôts (CGI), la commune applique l'abattement obligatoire pour charges de famille aux taux suivants : 15 % à partir de la première personne, 25 % à partir de la troisième personne et, depuis 2017, un abattement de 20 % spécial personne handicapée. Ces abattements représentent 0,3 M€ pour l'année 2018. La commune n'applique pas d'abattements facultatifs.

Le taux de TH (18,07 %) est inférieur à celui de la moyenne de la strate (20,73 %)[21]. Le taux de TFB (24,24 %) est supérieur à cette moyenne (21,34 %).

Les ressources institutionnelles

Les produits liés aux ressources institutionnelles (dotations et participations) restent la deuxième ressource de la collectivité avec près de 31 M€ en 2018, malgré une légère diminution (0,2 %) au cours des six derniers exercices.

[20] Source : fiche DGCL DGFIP 2018 Communes de 50 000 à 100 000 habitants.
[21] Source : fiche DGCL DGFIP 2018 Communes de 50 000 à 100 000 habitants.

Tableau 7 : L'évolution des ressources institutionnelles

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dotations	22 552 758	22 409 713	22 205 897	21 850 605	21 983 457	22 627 698
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	*22 387 718*	*22 241 865*	*22 066 569*	*21 657 045*	*21 748 852*	*22 373 250*
Autres dotations	*165 040*	*167 848*	*139 328*	*193 560*	*162 232*	*167 098*
Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	*0*	*0*	*0*	*0*	*72 373*	*87 350*
Participations	5 135 611	5 375 560	5 332 568	5 883 020	5 444 688	4 712 359
Etat	*536 530*	*653 236*	*1 075 040*	*994 700*	*965 752*	*456 100*
*Autres**	*4 243 266*	*4 354 939*	*3 928 141*	*4 647 384*	*4 150 392*	*4 209 557*
Collectivités, groupements et fonds européens	*355 815*	*367 385*	*329 387*	*240 936*	*328 544*	*46 702*
Autres attributions	3 202 918	2 402 640	2 638 321	3 346 109	2 819 710	3 489 767
Total des dotations participations et autres attributions	**30 891 287**	**30 187 913**	**30 176 786**	**31 079 734**	**30 247 855**	**30 829 823**

** Les « autres participations » se composent à plus de 90 % des participations versées par la Caisse d'allocations familiales et la sécurité sociale agricole (MSA) en contrepartie de l'accueil des enfants (crèches) par la commune.*

Source : CRC GE d'après les comptes de gestion.

Entre 2014 et 2016, sous l'effet de la contribution au redressement des finances publiques mise en œuvre par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, la commune a connu une baisse progressive de sa dotation générale de fonctionnement (DGF) qui a atteint 0,6 M€. Celle-ci a ensuite augmenté pour revenir en 2018 au niveau de 2013.

La baisse de la dotation forfaitaire, qui s'est poursuivie jusqu'en 2017, a été compensée par les hausses de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation.

Tableau 8 : L'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	22 387 718	22 241 865	22 066 569	21 657 045	21 748 852	22 373 250
dont dotation forfaitaire	*16 134 849*	*15 510 533*	*14 016 877*	*12 464 531*	*11 829 244*	*11 860 712*
dont dotation de solidarité urbaine (DSU)	*5 121 834*	*5 506 588*	*6 757 073*	*7 950 439*	*8 603 289*	*9 008 828*
dont dotation nationale péréquation	*1 064 399*	*1 151 715*	*1 231 301*	*1 241 666*	*1 316 319*	*1 485 350*
dont DGF permanents syndicaux	*66 636*	*73 029*	*61 318*	*409*	-	*18 360*

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs.

Après une période d'évolution favorable jusqu'en 2016, les participations se sont réduites plus sensiblement en 2018 en raison d'une diminution significative des contributions des collectivités territoriales (région et département[22]). Les participations versées par l'Etat ont diminué de 15 %. Celles allouées à la commune par la Caisse d'allocations familiales et la sécurité sociale agricole (80 % du total des participations en moyenne) ont évolué en fonction du nombre des enfants accueillis en crèches et en centres de loisirs.

La fiscalité reversée

La commune perçoit également des ressources liées à la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat qui représentent 12,9 % des produits de gestion en 2018. Elles accusent une diminution de 5,1 % au cours de la période contrôlée.

L'attribution de compensation (AC) cumulée versée par la communauté d'agglomération à la commune représente 88 % de la fiscalité reversée. Si formellement, l'AC a connu une augmentation de 6,7 % entre 2013 et 2018, elle a été majorée à partir de 2016, de la dotation de solidarité communautaire (DSC) de l'ancienne communauté d'agglomération du Grand Troyes. Le total des reversements en provenance de la communauté d'agglomération diminue en fait de 8,1 % entre 2013 et 2018.

Cette diminution s'explique principalement par les transferts en 2015 à la CA Troyes Champagne Métropole des compétences communales relatives à l'office de tourisme (0,5 M€), le PC régulation (0,4 M€) et la vie étudiante (0,2 M€), ainsi qu'aux zones d'activité.

Tableau 9 : Evolution de l'attribution de compensation (AC), de la dotation de solidarité communautaire (DSC) et du Fonds de péréquation et de solidarité (FPIC)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution (%) 2018/2013
AC	9 531 358	9 531 358	8 848 674	10 083 264	10 219 346	10 174 589	6,7 %
DSC	1 537 221	1 525 086	1 508 086	-	-	-	
Sous-total Reversements de la CA Troyes Champagne Métropole	*11 068 579*	*11 056 444*	*10 356 760*	*10 083 264*	*10 219 346*	*10 174 589*	*- 8,1 %*
FPIC	352 725	432 393	511 525	643 692	705 058	665 831	88,8 %
Total	*11 421 304*	*11 488 837*	*10 868 807*	*10 727 226*	*10 924 404*	*10 840 420*	- 5,1 %

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs et comptes de gestion.

Les ressources d'exploitation

La commune perçoit des produits d'exploitation qui représentent 11 % du montant total des produits de gestion en 2018, contre 9,5 % en 2013. Ils sont constitués de l'exploitation des services et du domaine et des revenus des immeubles. Ces derniers ont progressé de 20 % pour atteindre 1,2 M€ en 2018. L'essentiel des produits des services et du domaine est constitué de redevances.

[22] Entre 2013 et 2018, la participation du département s'est réduite de 275 873 €, celle de la région de 38 663 €.

5.4 La formation du résultat

5.4.1 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent dégagé entre les produits et les charges de gestion. L'EBF a augmenté de 9 % et se monte à 16,6 M€ en 2018.

Le taux d'épargne de gestion, rapport entre l'EBF et les produits de gestion, est de 19 % en 2018.

En déduisant le résultat financier et les autres produits et charges exceptionnels de l'EBF, on obtient la capacité d'autofinancement brute (CAF brute), qui doit permettre de faire face au remboursement du capital de la dette et de financer tout ou partie de l'investissement. Tout en connaissant des variations importantes, la CAF brute a progressé de 13,5 % et s'élève à 16 M€ en 2018, soit 19 % des produits de gestion.

Cette évolution provient principalement d'une croissance des produits de gestion supérieure à celle des charges (1,4 M€) et de la réduction de la charge des intérêts de la dette (1 M€)[23].

En 2018, la valeur de la CAF brute par habitant de la commune (256 €) était de 20 % supérieure à la moyenne de la strate (209 €).

Tableau 10 : Evolution de l'autofinancement brut

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Evolution 2013/2018 en %*
Produits de gestion (A)	82 400 217	81 490 469	81 749 154	83 351 887	83 321 556	84 028 654	2
Charges de gestion (B)	67 162 383	67 515 439	65 947 114	65 521 745	66 997 925	67 387 914	0,3
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**15 237 834**	**13 975 030**	**15 802 040**	**17 830 142**	**16 323 632**	**16 640 740**	9,2
en % des produits de gestion	*18,5*	*17,1*	*19,3*	*21,4*	*19,6*	*19,8*	*/*
+/- Résultat financier	- 1 749 909	- 1 582 649	- 1 424 954	- 1 147 114	- 996 106	- 805 832	- 54
+/- Autres produits et charges excep. réels	614 798	89 401	- 64 441	60 192	- 22 570	124 252	- 79,8
= CAF brute	**14 066 138**	**12 481 782**	**14 312 645**	**16 743 220**	**15 304 956**	**15 959 160**	13,5
en % des produits de gestion	*17,1*	*15,3*	*17,5*	*20,1*	*18,4*	*19*	*/*

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

5.4.2 Le résultat de fonctionnement

Le résultat de la section de fonctionnement se déduit de la CAF brute en y soustrayant les dotations nettes aux amortissements et provisions. Il a connu une croissance de près de 7 % entre 2013 et 2018, en partant d'une valeur élevée en 2013.

[23] Les charges financières sont passées de 1,8 M€ en 2013 à 0,8 M€ en 2018 (- 53 %).

Tableau 11 : Détermination du résultat de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013-2018
CAF brute	14 066 138	12 481 782	14 312 645	16 743 220	15 304 956	15 959 160	13,5 %
- Dotations nettes aux amortissements	2 402 839	3 068 764	3 085 415	3 207 953	3 712 309	3 472 772	
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	490 600	- 439 600	33 200	
= Résultat section de fonctionnement	**11 663 299**	**9 413 019**	**11 227 231**	**13 044 668**	**12 032 247**	**12 453 187**	6,8 %

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

5.4.3 La solvabilité financière

En 2013, le taux d'épargne brute[24], qui exprime la part des ressources courantes disponible pour rembourser la dette et pour investir était de 17 %. Il est de 19 % en 2018.

A titre de comparaison, ce taux est de 13,5 % pour les collectivités engagées dans la contractualisation et de 17 % pour le bloc communal[25].

La situation de la commune à la fin de l'année 2018 peut également être appréciée au regard de sa capacité de désendettement, indicateur qui mesure la durée de remboursement de la dette si toute la CAF brute du dernier exercice était consacrée les années suivantes au remboursement de l'encours de dette au 31 décembre. Ce ratio s'est encore amélioré passant de 4,5 ans en 2013 à 2,9 ans fin 2018, grâce à la fois à la progression de la CAF brute et à la réduction de l'encours de la dette.

La trajectoire financière rétrospective de la commune lui procure des marges de manœuvre pour l'avenir.

5.5 Le financement de l'investissement

5.5.1 La capacité d'autofinancement nette

La capacité d'autofinancement nette (CAF nette) correspond à la CAF disponible après remboursement de l'annuité en capital de la dette, c'est le montant disponible pour l'investissement. L'indicateur a connu une progression de près de 35 % s'expliquant par la hausse de la CAF brute conjuguée à la baisse de l'annuité en capital de la dette à rembourser.

La commune se situe au-dessus de la moyenne de la strate avec, en 2018, une CAF nette de 130 € par habitant contre 61 € pour la moyenne de la strate.

Tableau 12 : Evolution de la CAF nette

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013-2018
CAF brute	14 066 138	12 481 782	14 312 645	16 743 220	15 304 956	15 959 160	13,5 %
- Annuité en capital de la dette	8 029 873	8 017 917	8 117 071	8 458 065	7 933 363	7 828 636	- 2,5 %
= CAF nette ou disponible	**6 036 265**	**4 463 866**	**6 195 571**	**8 285 155**	**7 371 593**	**8 130 524**	**34,7 %**

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

[24] Il correspond à la CAF brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.
[25] Cf. rapport finances publiques locales 2018.

5.5.2 L'évolution et la répartition des dépenses d'équipement

Au cours de la période 2013-2018, les dépenses d'équipement nettes[26] cumulées s'élèvent à 86,3 M€, auxquelles se sont ajoutées 13,4 M€ de subventions d'équipement versées[27] par la commune, soit une dépense totale d'équipement de 99,7 M€[28].

Tableau 13 : Les dépenses d'équipement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Cumul sur la période*
Dépenses d'équipement *(y compris travaux en régie)*	16 395 073	11 147 304	11 457 689	15 064 220	16 701 749	15 535 903	*86 301 937*
Subventions d'équipement *(en numéraires et en nature)*	3 408 338	1 957 239	1 766 672	1 913 965	2 201 348	2 128 612	*13 376 175*
Total des dépenses d'équipement	**19 803 411**	**13 104 543**	**13 224 361**	**16 978 185**	**18 903 097**	**17 664 515**	***99 678 111***

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs et comptes de gestion.

Les investissements de la commune sont en partie gérés en application de la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement. Les principales opérations concernées sont :

- le programme de requalification urbaine du centre-ville (coût estimatif 8,6 M€) ;
- les travaux de constructions/rénovation d'équipements (coût estimatif : 9,3 M€ : construction d'une salle polyvalente aux Vassaules, création d'un équipement « jeunesse» au parc des Moulins, mise en accessibilité des établissements recevant du public (première période), dédoublement des classes de CP et CE1) ;
- et le projet muséal « Mutation urbaine au cœur de Troyes, de la Cathédrale au Vouldy » d'un montant global de 21,5 M€.

Au 31 décembre 2018, 63,6 M€ d'autorisations de programmes en dépenses ont été votées. Les crédits de paiements ont été réalisés pour 14 M€.

Parmi les subventions d'équipement versées au cours de la période, figurent la participation dans le cadre de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat-renouvellement urbain (2012-2020) pour 2,8 M€, la requalification du quartier de la gare pour 1,2 M€. La commune a également versé une avance à l'Etat sur sa participation à l'électrification de la ligne Paris-Troyes.

En outre, la commune a réalisé 7,3 M€ de travaux pour compte de tiers, pour l'essentiel en faveur de l'EPCI ; 6,6 M€ concernaient l'opération « Aménagement avenue Chomedey-Vanier ».

[26] Dont les travaux en régie.
[27] Dont les subventions en nature.
[28] Sans comptabiliser les dépenses pour comptes de tiers.

Les dépenses d'équipement par habitant[29] ont connu une baisse entre le début et la fin de la période contrôlée, passant de 323 € en 2013 à 284 € en 2018[30], alors que dans le même temps la CAF brute par habitant a augmenté de 13,5 % et la CAF nette par habitant de 34,5 %.

Les dépenses annuelles moyennes d'équipement sur les six exercices correspondent à 274 € par habitant, contre 336 € par habitant pour la moyenne de la strate.

Sous l'effet conjugué de l'augmentation de la CAF nette et de la baisse des dépenses d'équipement, le taux d'autofinancement de l'investissement[31] de la commune passe de 31,5 % en 2013 à 48 % en 2018.

5.5.3 Le financement des investissements

Le financement propre disponible cumulé (égal au total de la CAF nette et des recettes d'investissement hors emprunt) s'élève à un peu plus de 79 M€ ; il a progressé de 17 %.

Ce montant équivaut à 92 % des dépenses d'équipement (hors subventions), ce qui correspond à une couverture élevée des besoins de financement.

Tableau 14 : Le financement propre disponible

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Cumul sur les années*
CAF nette ou disponible (A)	**6 036 265**	**4 463 866**	**6 195 574**	**8 285 155**	**7 371 593**	**8 130 524**	***40 482 976***
TLE et taxe d'aménagement	355 417	543 125	318 183	206 637	278 319	253 011	*1 954 690*
+ Fonds de compensation de la TVA	2 350 580	2 367 702	2 696 602	1 090 466	1 742 030	2 424 249	*12 671 630*
+ Subventions d'investissement reçues	3 139 743	2 039 949	900 315	2 083 239	2 797 362	2 341 752	*13 302 359*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	1 102 219	1 086 857	998 309	1 149 290	1 292 402	1 038 236	*6 667 313*
+ Produits de cession	67 262	531 079	250 305	946 819	957 011	1 232 825	*3 985 301*
+ Autres recettes	154 039	0	0	0	0	0	*154 039*
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	**7 169 260**	**6 568 711**	**5 163 714**	**5 476 450**	**7 067 124**	**7 290 073**	***38 735 332***
= Financement propre disponible (A+B)	**13 205 525**	**11 032 577**	**11 359 288**	**13 761 605**	**14 438 717**	**15 420 597**	***79 218 308***
Financement propre disponible / dépenses d'équipement	*80,5 %*	*99 %*	*99,1 %*	*91,4 %*	*86,5 %*	*99,3 %*	*91,8 %*

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

Alors que le besoin de financement cumulé ressort à 24,4 M€, la commune a emprunté 28,8 M€. Cette situation de sur-financement par l'emprunt est constante (sauf en 2013). Elle a contribué à abonder le fonds de roulement, le portant à 14,7 M€ en 2018.

[29] Source : DGCL, les comptes des communes.
[30] Les dépenses d'équipement par habitant à Troyes sont bien en-deçà de la moyenne de la strate (284 € par habitant en 2018 à Troyes, contre 357 € pour la moyenne de la strate. En 2013 : 323 € par habitant à Troyes contre 406 € pour la moyenne de la strate). Source DGCL, fiche commune de Troyes.
[31] Cet indicateur rapporte l'épargne nette aux dépenses d'équipement brut.

Tableau 15 : Le financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
Financement propre disponible	**13 205 525**	**11 032 577**	**11 359 288**	**13 761 605**	**14 438 717**	**15 420 597**	***79 218 308***
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	16 395 073	11 147 304	11 457 689	15 064 220	16 701 749	15 535 903	*86 301 937*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	3 408 338	1 957 239	1 766 672	1 913 965	2 201 348	2 128 612	*13 376 175*
Autres dépenses (opérations pour compte de tiers, participations,…)	- 114 136	1 369 059	- 125 839	1 121 569	1 153 633	509 318	*3 913 604*
= Besoin (-) de financement	**- 6 483 750**	**- 3 441 025**	**- 1 739 234**	**- 4 338 149**	**- 5 618 013**	**- 2 753 236**	***- 24 373 407***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5 000 000	4 000 000	3 000 000	5 000 000	7 800 000	4 000 000	*28 800 000*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 483 750	558 975	1 260 766	661 851	2 181 987	1 246 764	*4 426 593*
Fonds de roulement net global (au 31/12/N)	*8 816 281*	*9 375 256*	*10 636 022*	*11 297 873*	*13 490 525*	*14 737 289*	

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

La souscription d'emprunts à une hauteur non justifiée par les besoins d'investissement conduit à une thésaurisation excessive.

5.6 La dette et les garanties d'emprunt

Au cours de la période sous revue, la commune s'est désendettée de 16,5 M€[32], soit de plus de 25 % du montant de sa dette, le montant de capital remboursé étant supérieur chaque année au montant des nouveaux emprunts souscrits. Deux opérations de gestion de la dette y ont contribué : en 2015, saisissant l'opportunité de la baisse des taux d'intérêt pour diminuer sa charge financière, la commune a renégocié les conditions contractuelles applicables à deux emprunts[33] qu'elle a remboursés par anticipation en 2018, sans supporter d'indemnités.

[32] Encours de dette : 2013 : 62,9 M€ et 2018 : 46,4 M€.

[33] Cf. contrat n° 10278 00160 00061115202 du 7 décembre 2011 (n° 200043), d'un montant initial de 2,5 M€, indexé sur Euribor 3 mois margé à 2,10 % et du contrat n° 10278 00160 00061115203 daté du 9 décembre 2013 (n° 200047), d'un montant initial de 1 M€, indexé sur Euribor 3 mois margé à 1,40 %.

Tableau 16 : L'évolution de la dette du budget principal (BP) (2013-2018)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013-2018
Encours de dettes du BP au 1er janvier	65 947 771	62 962 702	58 957 939	53 845 393	50 357 550	50 227 319	- 23,8 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	8 029 873	8 017 917	8 117 071	8 458 065	7 933 363	7 828 636	- 2,5 %
- Variation des autres dettes non financières	- 44 803	- 13 154	- 42 526	29 778	- 3 132	- 16 932	/
+ Nouveaux emprunts	5 000 000	4 000 000	3 000 000	5 000 000	7 800 000	4 000 000	/
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**62 962 702**	**58 957 939**	**53 845 393**	**50 357 550**	**50 227 319**	**46 415 615**	- 26,3 %

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

Le taux apparent, qui rapporte les intérêts payés dans l'année au stock de dette au 1er janvier, s'élève à 1,8 % en 2018 contre 2,8 % en 2013.

Au regard du risque de taux, la structure de l'endettement communal est majoritairement à taux fixe (54 %). La dette de la commune de Troyes est sécurisée, elle ne comprend plus d'emprunts à taux complexe.

En 2018, l'encours de dette garantie s'élève à 42 M€ à des différents organismes, dont 40 M€ d'offices publics de l'habitat.

Ces garanties n'appellent pas d'observation.

5.7 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement

5.7.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement net global (FRNG) est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations et réserves, subventions, emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il permet de couvrir le décalage entre l'encaissement de recettes et le mandatement de dépenses.

Le FRNG a augmenté de 67 % au cours de la période et se situe à 14,7 M€ en 2018. Il permet à la collectivité de faire face à 79 jours de charges courantes en 2018 (contre 47 jours en 2013).

5.7.2 Le besoin en fonds de roulement au 31 décembre

Le besoin en fonds de roulement (BFR) global est égal à la différence entre l'ensemble formé par les créances et stocks et les dettes à court terme. De manière constante, les dettes sont supérieures aux créances, la commune a ainsi dégagé une ressource venue abonder la trésorerie.

5.7.3 La trésorerie

La trésorerie est constituée par la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. La trésorerie nette comprend le solde du compte au Trésor et les autres

disponibilités à court terme. Au 31 décembre de chaque année examinée, elle n'a pas été inférieure à 8,9 M€, soit 47 jours de charges courantes, ce qui représente une valeur élevée (voir annexe n° 4).

Au 31 décembre2018, elle a atteint plus de 90 jours.

Tableau 17 : L'évolution de la trésorerie nette

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013-2018
Fonds de roulement net global	8 816 281	9 375 256	10 636 022	11 297 873	13 490 525	14 737 289	67,2 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 3 598 109	475 811	- 809 595	59 347	2 745 006	- 2 183 226	- 39,3 %
= Trésorerie nette[34]	**12 414 390**	**8 899 445**	**11 445 617**	**11 238 526**	**10 745 519**	**16 920 515**	36,3 %
en nombre de jours de charges courantes	*65,8*	*47*	*62*	*61,5*	*57,7*	*90,5*	37,7 %

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

En conclusion, à la clôture de l'exercice 2018, la commune disposait de marges de manœuvre réelles au plan financier. Celles-ci résultaient pour l'essentiel d'emprunts mobilisés au-delà des besoins, d'un fonds de roulement et d'une trésorerie abondants.

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Le pilotage et l'évolution des effectifs et de la masse salariale

6.1.1 L'organisation de la gestion des ressources humaines

La direction des ressources humaines (DRH) de la commune est mutualisée avec la CA Troyes Champagne Métropole et le CMAS[35] ; elle compte 44 agents[36] répartis en cinq services :

- « gestion des effectifs » (neuf agents) : en charge, notamment, des recrutements ;
- « gestion de la paie » (six agents) : procède au mandatement de la paie des agents et des élus ;
- « environnement de travail et formation » (neuf agents) ;
- « gestion des carrières/statuts » (sept agents) ;
- « gestion de l'action sociale » (trois agents).

Sont également rattachées directement au directeur des ressources humaines, trois cellules :

- « données sociales et budgétaires » : gère une base de données permettant une vision prospective des dépenses en matière de personnel ;
- « médico-sociale » : composée d'un médecin de prévention, d'un psychologue et d'une assistante sociale, en charge de la qualité de vie au travail ;

[34] = trésorerie active.
[35] Centre municipal d'action sociale.
[36] Pour information, au 31 décembre 2018, la CA Troyes Champagne Métropole comptait 351 agents.

- « unité de reclassement » : traite de la problématique des reconversions d'agents reconnus inaptes à exercer leurs fonctions.

Depuis 2015, la direction dispose d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) commun « paie/gestion des effectifs/gestion des carrières » qui intègre le volet formation depuis 2017.

Les tableaux de bord et indicateurs mis en place par la direction offrent une vision rétrospective et prospective. En 2017, une « cellule » a été chargée de centraliser les données sociales et budgétaires.

6.1.2 L'évolution des effectifs

Les observations qui suivent portent sur le budget principal de la commune[37].

6.1.2.1 L'évolution et la structure de l'effectif sur emplois permanents

Les effectifs sur emplois permanents de la commune, à périmètre courant, s'établissent à 1 068 agents au 31 décembre 2018, contre 1 066 agents fin 2013.

Entre 2014 et 2018, la commune a cependant repris 25 agents[38] du CMAS et cinq agents « ville » ont été mutés dans le cadre de transferts de compétences, dont un agent à l'établissement public administratif qui a remplacé l'office de tourisme.

Avec un taux d'administration[39] de 17 ‰ au 31 décembre 2018, la commune se situe en-deçà de celui des communes de la même strate (20,7 ‰)[40].

La politique engagée avant 2013 de non remplacement systématique des départs en retraite et des agents absents, ainsi que de réorganisation des services, a permis entre 2014 et 2016 d'atteindre un effectif de 1 048 agents à périmètre courant.

Entre 2013 et 2018, l'effectif a été réduit, à périmètre constant de compétences, de 22 agents (de 1 066 à 1 044), soit une réduction de 2 %.

[37] BA stationnement payant : 10 ETPT au 31 décembre 2018.
[38] Reprise par la ville de sept agents du CMAS en 2014, un en 2015, 15 en 2016 et deux en 2018.
[39] Nombre d'ETP pour 1 000 habitants.
[40] Cf. Les collectivités locales en chiffres 2019, p. 86.

Tableau 18 : Evolution des effectifs sur emplois permanents au 31 décembre

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Emplois budgétaires créés		1 105	1 116	1 095,6	1 111,6	1 112,6	1 131,6
Effectifs réels sur postes permanents	nombre d'agents	1 066	1 048	1 051	1 048	1 069	1 068
	équivalent temps plein (ETP)	1 057	1 038,6	1 042,4	1 039,7	1 060,5	1 059,2
- dont agents titulaires	*nombre d'agents*	*978*	*975*	*974*	*971*	*989*	*997*
	ETP	*975,4*	*971,9*	*970,4*	*967,2*	*985,8*	*992,3*
- dont agents non titulaires	*nombre d'agents*	*88*	*73*	*77*	*77*	*80*	*71*
	ETP	*81,6*	*66,7*	*72*	*72,5*	*74,7*	*66,8*

Source : CRC GE à partir des données transmises par la commune de Troyes et d'après les comptes administratifs pour les effectifs budgétaires.

Un écart est constaté depuis 2014 entre les emplois budgétés et les emplois pourvus. La chambre rappelle que les crédits budgétaires doivent être inscrits en fonction des emplois créés.

Le recrutement

Selon les rapports d'orientation budgétaire (ROB) 2016, 2017, 2018[41] et 2019, le rapport de présentation du compte administratif (CA) 2018 et le rapport de présentation du budget primitif 2019, la commune éprouve des difficultés récurrentes à recruter sur les filières technique (techniciens de bureaux d'études, postes d'encadrement) et sociale. Il s'agit de postes à « forte technicité », spécialisation ou postes de managers (…).

A la lecture des annexes des comptes administratifs, il apparait un taux de postes non pourvus au 31 décembre de 10 % pour la filière administrative entre 2015 et 2018. Plus précisément, le taux de vacance des attachés est supérieur à 9 % durant la période contrôlée, avec un maximum de 25 % en 2014 et celui des rédacteurs est supérieur à 11 % avec deux pointes à 16,5 %.

Au sein de la filière technique, si le taux de vacance global est un peu moins élevé (9 %), celui des techniciens a été supérieur à 23 % entre 2014 et 2016 et celui des ingénieurs a été supérieur à 17,5 % entre 2015 et 2018 et a atteint 35,5 % en 2018.

La répartition des emplois permanents entre agents titulaires et agents non titulaires

Les emplois permanents peuvent être occupés par des agents titulaires de la fonction publique ou par des agents non titulaires[42].

Au cours de la période contrôlée, le recours aux agents non titulaires sur emplois permanents est en diminution de 19 % et ne constitue plus, en 2018, que 6,6 % des emplois permanents contre 8,3 % en 2013.

[41] « *En 2016, de nombreux postes permanents d'assistants et professeurs d'enseignement artistique (…) et gardiens de police municipale sont restés vacants faute de candidats (…) et n'ont été finalisés qu'au cours de l'année 2017* ».

[42] Cf. Articles 3-1 et 3-2 et 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

Cette baisse s'explique par une politique incitative d'intégration au travers de la titularisation au titre de la loi Sauvadet (neuf agents), par la liste d'aptitude (21 agents) et par le recrutement direct de titulaires (27 agents de catégorie C).

Tableau 19 : Evolution du nombre d'emplois permanents pourvus par des agents titulaires et non titulaires

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%
Titulaires	978	*91,7*	975	*93*	974	*92,7*	971	*92,7*	989	*92,5*	997	*93,4*
Non titulaires	88	*8,3*	73	*7,0*	77	*7,3*	77	*7,3*	80	*7,5*	71	*6,6*
Total	1 066	*100*	1 048	*100*	1 051	*100*	1 048	*100*	1 069	*100*	1 068	*100*

Source : CRC GE à partir des données transmises par la commune de Troyes.

La structure des effectifs permanents

La structure des effectifs permanents est proche de la structure moyenne de la fonction publique territoriale (10 % en A, 15 % en B et 75 % en C)[43].

Tableau 20 : La répartition des effectifs permanents

	Au 31 décembre 2017	
	Nombre	En %
Agents catégorie A	139	13 %
Agents catégorie B	190	18 %
Agents catégorie C	736	69 %
Total effectifs pourvus	1 065	100 %

Source : CRC GE à partir du bilan social 2017 et ROB 2019.

Au 31 décembre 2018, plus de 80 % des effectifs permanents relèvent des filières technique, administrative, sociale et médico-sociale. Cette répartition est globalement stable au cours de la période sous revue.

[43] Cf. DGAFP, chiffres clefs 2018.

Tableau 21 : Evolution de la répartition par filière des effectifs permanents pourvus

	Au 31 décembre 2013		Au 31 décembre 2018	
Filières	Nombre d'agents	%	Nombre d'agents	%
administrative	252	23,6	262	24,5
animation	36	3,3	40	3,7
culturelle	81	7,6	75	7
médico-sociale	96	9	94	8,8
police municipale	31	2,9	42	3,9
sociale	100	9,4	94	8,8
sportive	24	2,3	20	1,9
technique	404	37,9	414	38,8
assistantes maternelles	21	2	17	1,6
hors filière	18	1,7	7	0,7
emplois fonctionnels	3	0,3	3	0,3
Total	1 066	100	1 068	100

Source : CRC GE à partir des données transmises par la commune.

Comme indiqué dans les rapports sur les orientations budgétaires, les recrutements ont concerné les filières administrative et technique (+ 4,0 % et + 2,5 %), la police municipale (+ 35 %) et la filière animation (+ 11 %).

Dans le même temps, les effectifs ont été réduits dans les filières culturelle, sociale, médico-sociale, sportive, assistante maternelle et hors filière.

La commune a également recours à des agents contractuels sur emplois non permanents[44] pour répondre à un besoin occasionnel ou saisonnier.

6.1.2.2 L'évolution du nombre d'emplois non permanents

Au 31 décembre 2018, les agents contractuels sur emplois non permanents représentent 6,8 % des effectifs totaux après avoir atteint un maximum de 9,3 % en 2015.

Ils ont connu une progression sensible en nombre entre 2013 et 2018, passant de 48 emplois occupés à 73. Les agents occupent principalement des emplois de catégorie C (60 en 2018) et de catégorie B (12 en 2018). Ils comprennent des remplacements temporaires d'agents et des emplois saisonniers ou occasionnels lesquels sont passés de 22 agents en 2013 à 53 en 2017.

En outre, de 2013 à 2017 la collectivité a fait appel à des emplois aidés avec un maximum de 32 en 2015.

[44] Article 3 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

Tableau 22 : Evolution de la répartition des agents contractuels sur emplois non permanents

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Collaborateurs de cabinet	CUI-CAE	Emplois d'avenir	Adulte relais	Total	% de l'effectif total ville
2013	/	3	45	/	7	6	1	62	5,5
2014	4	4	52	3	7	25	/	95	8,3
2015	4	6	63	3	6	26	/	108	9,3
2016	1	14	57	3	7	22	/	104	9
2017	/	13	62	3	4	17	/	99	8,5
2018	1	12	60	3	1	1	/	78	6,8

Source : Commune de Troyes.

6.1.3 L'évolution de la masse salariale

Les dépenses de personnel représentent 66,5 % des charges de gestion en 2013 contre 68 % en 2018. Ce poste de dépenses est le seul à connaître une augmentation durant la période sous revue.

Nette des remboursements pour mise à disposition, l'augmentation des charges de personnel est de 2,8 M€ soit une hausse annuelle moyenne de 1,3 %. Cette moyenne recouvre des variations très différentes selon les exercices. Ainsi, alors que les dépenses nettes ont augmenté de 3 % entre 2013 et 2014 et de 4 % entre 2016 et 2017, elles ont baissé de 0,3 % entre 2015 et 2016 et de 0,9 % entre 2017 et 2018.

Cette évolution s'explique par :

- le glissement vieillesse technicité (GVT) pour 1,4 M€ ;
- les incidences des mesures nationales pour 1,4 M€ (revalorisation du point d'indice pour 0,4 M€, protocole PPCR – « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » pour 0,4 M€, réforme de la catégorie C pour 0,3 M€, hausse des taux de cotisation CNRACL pour 0,3 M€) ;
- la reprise des agents du CMAS pour 0,7 M€ desquels il faut retrancher le coût des agents transférés à la Communauté d'agglomération.

Tableau 23 : L'évolution des charges de personnel

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total charges de personnel (012)	42 552 422	43 556 168	44 069 288	44 071 819	45 928 310	46 094 713
- remboursement personnel mis à disposition	*509 827*	*254 056*	*393 904*	*548 363*	*705 808*	*1 268 652*
Total charges de personnel nettes	42 042 595	43 302 112	43 675 384	43 523 455	45 222 502	44 826 061
Evolution N+1/N		*3,0 %*	*0,9 %*	*- 0,3 %*	*3,9 %*	*- 0,9 %*

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs (sans prise en compte des atténuations de charges).

6.2 La rémunération des agents

6.2.1 La répartition de la rémunération et les salaires nets moyens

Entre 2013 et 2018, les rémunérations versées aux agents titulaires et non titulaires ont progressé de 2,6 M€ (soit 8,6 %). L'évolution de la rémunération des agents titulaires (8 %) étant plus faible que celle liée aux agents non titulaires (12 %).

Tableau 24 : La répartition des rémunérations des personnels

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Titulaires (c/6411)	24 887 677	25 299 514	25 616 081	25 676 050	26 416 467	26 877 740
Non titulaires (c/6413)	4 753 630	4 918 989	4 759 725	4 652 301	5 201 863	5 316 446
Total rémunérations	29 641 307	30 218 503	30 375 806	30 328 351	31 618 330	32 194 186

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs (sans prise en compte des atténuations de charge et des autres rémunérations 64162, 64168 et 6417).

L'évolution du salaire net moyen mensuel[45] des agents est contenue avec une évolution moyenne annuelle par catégorie de :

- Catégorie A : 1,4 % ;
- Catégorie B : 0,8 % ;
- Catégorie C : 1,8 %.

Tableau 25 : L'évolution du salaire net moyen

En €	2013	2018	Ecart (en € et %)
Catégorie A	2 789,81	2 981,57	191,76 (6,9 %)
Catégorie B	1 940,28	2 014,38	74,1 (3,8 %)
Catégorie C	1 513,40	1 651,74	138,34 (9,1 %)

Source : Commune de Troyes.

À titre de comparaison, en 2017[46] le salaire net moyen dans la fonction publique territoriale s'élevait à :

- 3 385 € pour les agents de catégorie A ;
- 2 358 € pour les agents de catégorie B ;
- 1 789 € pour les agents de catégorie C.

Les salaires nets moyens de la commune sont inférieurs aux salaires nets moyens au sein de la fonction publique territoriale, la différence étant plus marquée pour les catégories A et B. Cette moindre rémunération ne constitue pas un élément d'attractivité.

[45] Le périmètre retenu par la commune est le suivant : « salaires des agents sur postes permanents (titulaires et non titulaires) et rémunérés au moins un jour pendant l'année concernée. Les nets à payer sont calculés hors précomptes, rétablis à temps complet et/ou à plein traitement. Tous les éléments bruts sont pris en compte, hors : congés payés et participation mutuelle ».
[46] Source : INSEE.

6.2.2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire (RI) mis en œuvre au sein de la commune est défini par une délibération « cadre » du 18 décembre 2003 complétée et actualisée par 21 délibérations.

Le régime indemnitaire versé aux agents titulaires de la commune représente, en 2018, 4,7 M€, soit 14,6 % de leur rémunération totale, le plaçant dans la moyenne des régimes indemnitaires attribués au sein du bloc communal[47]. Cette part du régime indemnitaire voté est stable au cours des six exercices sous revue.

Tableau 26 : Le régime indemnitaire des agents titulaires

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RI titulaires *(64118 sans prise en compte du 64112 car non voté par la commune)*	4 186 182	4 223 496	4 327 046	4 263 941	4 318 444	4 692 351
Part du RI titulaires dans rémunérations totales* (%)	14,1	14	14,2	14,1	13,7	14,6

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs

**Sans prise en compte des atténuations de charge, ni autres rémunérations.*

6.3 Le temps de travail

6.3.1 Le respect de la durée légale du travail

Par délibération en date du 7 décembre 2017, le conseil municipal a adopté un nouveau règlement des temps de travail et des congés entré en vigueur le 1er janvier 2018 et se substituant au précédent en vigueur depuis le 1er janvier 2011.

En application de la règlementation en vigueur[48], les deux règlements prévoient une durée de travail effectif annuel de 1 607 heures et trois cycles de travail :

- de 35 h 10 pour une journée de travail de 7 h 02 sur 5 jours, ouvrant droit à 25 jours de congés annuels : 21 % des agents sont concernés ;
- de 37 h 10 pour une journée de travail de 7 h 26 sur 5 jours, ouvrant droit à 25 jours de congés annuels et 12 jours RTT : 8 % des agents sont concernés ;
- de 39 h 10 pour une journée de travail de 7 h 50 sur 5 jours, ouvrant droit à 25 jours de congés annuels et 24 jours RTT : 71 % des agents sont concernés.

6.3.2 Des congés irréguliers

L'ancien et le nouveau règlement accordent des congés supplémentaires selon l'ancienneté dans la fonction publique territoriale de l'agent : un jour par tranche de cinq années, dans la limite de huit jours. Ce dispositif existe depuis le 1er janvier 1983.

La chambre rappelle qu'il n'existe aucun droit acquis au maintien d'une attribution de congés supplémentaires fondée sur un usage de l'administration[49] et que ce type de congés n'est pas

[47] Cf. Le RI moyen constaté dans les communes est de 14,6 % pour les titulaires seulement selon la Cour des comptes (rapport public annuel sur les finances locales 2016).
[48] Cf. Décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.
[49] Cf. CAA Bordeaux, 11 octobre 1999, n° 96X01945 et CAA de Nantes n° 03NT00614 du 28 mai 2004.

prévu par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

Par ailleurs, la commune offre la possibilité aux agents d'épargner ces jours d'ancienneté sur leur compte épargne temps, sans toutefois les ouvrir à la monétisation.

Tableau 27 : Les jours d'ancienneté accordés

Année	nombre de jours accordés	dont nombre de jours épargnés sur CET
2013	2 547	47,5
2014	2 494	23
2015	2 559	58
2016	2 629	52
2017	2 690	57
2018	2 679	54
moyenne annuelle	*2 600*	/

Source : commune de Troyes.

En moyenne, un total de 2 600 jours de congés a été accordé chaque année sans base légale.

Sur la base du nombre de jours de travail d'un agent travaillant à temps plein et bénéficiant de 24 jours de RTT, ces congés dits d'« ancienneté » correspondent à une moyenne annuelle sur la période de 12,7 ETP, soit l'équivalent de plus de 300 000 € de masse salariale non chargée sur la base de la rémunération moyenne d'un agent titulaire.

Tableau 28 : L'équivalence en ETP et en valeur des jours de congés d'ancienneté octroyés

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jours d'ancienneté octroyés	2 547	2 494	2 559	2 629	2 690	2 679
Jours travaillés en moyenne sur une année *(24 ARTT)*	204	204	204	204	204	204
Equivalent en ETP	12,5	12,2	12,5	12,9	13,2	13,1
Montant des rémunérations titulaires *(6411) non chargé* (€)	24 887 677	25 299 514	25 616 081	25 676 050	26 416 467	26 877 740
Nombre ETP titulaires ville	975,43	971,88	970,38	967,17	985,75	992,33
Montant moyen rémunération par ETP titulaire (€)	25 514	26 031	26 398	26 547	26 798	27 085
Equivalent en rémunération (€)	318 932	317 584	329 975	342 464	353 737	354 820

Source : CRC GE.

L'ordonnateur invoque les dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territorial pour justifier le maintien des congés dits d'ancienneté instaurés en janvier 1983 comme des avantages acquis. Toutefois, la chambre rappelle que selon les termes de l'article 111, celui-ci ne porte que sur « les avantages individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite » ou « les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération » et non sur des congés attribués pour ancienneté.

Rappel du droit n° 6 : Supprimer les congés dits d'« ancienneté », qui ne sont pas prévus par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

6.3.3 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme calculé sur la base du nombre de jours calendaires annuels[50] connaît une légère augmentation sur la période passant de 6,5 % en 2014[51] à 7 % en 2018. Ce taux d'absentéisme global correspond à 68,4 ETP en 2014 contre 75,2 ETP en 2018.

Selon le directeur des ressources humaines, cette légère augmentation serait liée à l'évolution de la pyramide des âges.

En 2013, le coût de la part de l'absentéisme pour raison de santé est évalué par la collectivité à 2,4 M€ contre 2,8 M€ en 2018, soit 6 % de la masse salariale.

En moyenne, les agents de la ville de Troyes sont absents 25,7 jours (dont 13,7 jours pour maladie ordinaire) en 2018 contre 23,8 jours (dont 11,4 jours pour maladie ordinaire) en 2014.

Ils se situent donc en deçà du nombre moyen de jours d'absence pour raisons de santé de 29,5 jours pour la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants[52].

Le taux d'absentéisme pour la seule maladie ordinaire est de 3,75 % en 2018 contre 3,1 % en 2013.

La collectivité participe, par ailleurs, au « benchmark absentéisme » géré par l'association des DRH des grandes collectivités. Cela permet à la DRH de la ville de se situer sur d'autres indicateurs (par durée, filière, âge) et par rapport à des collectivités ayant un effectif compris entre1 000 et 1 499 agents. A titre d'illustration, pour 2017, le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire inférieur à six jours d'arrêt est de 0,55 %, alors qu'il est de 0,62 % pour l'échantillon. Le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire supérieur à un arrêt de 30 jours est de 3,15 %, contre 4,89 % pour l'échantillon.

Le taux d'absentéisme pour accident du travail est de 0,4 % en 2018.

Les éléments consignés dans le bilan social recensent, au 31 décembre 2017, un nombre moyen d'accidents de travail de 6,4 pour 100 agents[53]. A titre de comparaison, le nombre d'accidents de travail est en moyenne de 8,7 pour 100 agents sur emplois permanents[54] pour la strate 50 000 à 100 000 habitants.

Au regard d'un taux d'absentéisme relativement stable, la commune n'a pas mis en place de plan spécifique de réduction de l'absentéisme. En revanche, en 2017, elle a réalisé son plan de prévention des risques professionnels autour de trois axes :

- évaluation et traçabilité des risques professionnels (document unique d'évaluation des risques professionnels en cours de réactualisation; registre unique santé sécurité au travail) ;
- prévention de la désinsertion professionnelle et reclassement ;
- qualité de vie au travail (QVT) ; la démarche a débuté en 2018.

Afin d'accompagner les agents en voie de reconversion professionnelle, en fin de période de longue maladie ou reconnus inaptes par la médecine préventive, une unité de reclassement a été créée en mai 2018, chargée notamment de leur permettre une seconde carrière.

Au cours de la période sous revue, 44 changements d'affectation suite à reclassements médicaux ont eu lieu.

[50] Taux d'absentéisme est égal au [nombre total de jours d'absences (maladie ordinaire, maternité, CLM, CLD, accident du travail, …)] / (effectif total * jours calendaires). Mentionné dans bilans sociaux.
[51] 2013 n'a pas été pris en compte car jour de carence.
[52] Cf. Synthèse des bilans sociaux au 31 décembre 2015 CNFPT en partenariat avec la DGCL paru le 26 février 2019.
[53] 58 accidents de service + 11 accidents de trajet au bilan social 2017.
[54] Cf. Synthèse des bilans sociaux au 31 décembre 2015 CNFPT en partenariat avec la DGCL paru le 26 février 2019.

7. LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE

7.1 La composition du parc automobile

Au 31 décembre 2018, 267 matériels roulants composent le parc automobile de la commune :

- 66 véhicules particuliers ;
- 96 véhicules utilitaires légers ;
- 13 poids lourds ;
- 21 engins de travaux publics (TP), manutention et de propreté ;
- 71 divers matériels (tracteurs, mini-tracteurs, remorques, cycles, motocycles électriques).

Au cours de la période sous revue, le parc automobile *stricto sensu*[55] de la commune s'est étoffé de 14 véhicules, dont 8 issus du CMAS.

Tableau 29 : L'évolution du parc automobile

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre véhicules particuliers	65	64	63	64	66	66
Nombre véhicules utilitaires légers	83	82	83	94	92	96
Total	148	146	146	158	158	162

Source : CRC GE d'après les données de la commune de Troyes.

Ce parc est pour l'essentiel composé de véhicules thermiques. Or, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte impose des obligations minimales de véhicules à faibles émissions pour les flottes publiques de 20 véhicules automobiles. L'article L. 224-7 du code de l'environnement, complété par les dispositions de l'article D. 224-15-11 du même code, précise que la proportion de véhicules à faibles émissions doit représenter au moins 20 % du renouvellement.

Au 31 décembre 2018, quatre véhicules répondent aux critères de l'article D. 224-15-11 du code précité. Au cours de l'année 2018, cinq véhicules électriques ont été commandés (livraison en 2019), ces véhicules électriques représentant 29 % du renouvellement, soit un taux conforme aux dispositions applicables.

7.2 La gestion et le suivi du parc automobile

Le ravitaillement des véhicules se fait uniquement au centre technique municipal avec badge personnel de l'agent et celui du véhicule[56], permettant d'identifier l'agent et le véhicule. La station-service est placée sous vidéo-surveillance. Une note de service annuelle rappelle les consignes d'utilisation.

La maintenance de la flotte est faite en régie.

La collectivité dispose d'un suivi des dépenses propres à chaque véhicule grâce à l'utilisation d'un logiciel. La chambre observe qu'en 2018, le logiciel recense 180 véhicules alors que les services de l'ordonnateur indiquent un parc de 162 unités. L'écart constaté provient des véhicules réformés qui sont pris en compte par le logiciel, mais sans que la situation desdits véhicules ne soit précisée.

[55] Seuls ont été considérés ici les véhicules légers, soit les véhicules particuliers et utilitaires légers.
[56] Seules deux cartes de carburant ont été attribuées : véhicule protocolaire et véhicule de fonction du DGS.

Tableau 30 : Prix de revient du parc automobile et kilométrage parcouru

€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Entretien	158 116	165 481	176 948	194 263	186 618	233 911
Assurance	33 488	51 326	44 119	41 250	57 496	66 576
Carburant	157 800	138 728	118 407	112 694	129 047	148 110
Amortissement	164 723	163 192	147 519	150 320	124 493	127 839
Taxes	1 123	3 170	2 289	1 555	201	1 042
Total	515 250	521 897	489 282	500 082	497 855	577 478
Kilométrage	1 081 231	1 039 418	970 605	973 541	1 056 765	1 090 544

Source : CRC GE à partir des données de la commune de Troyes.

La chambre relève que le kilométrage total annuel du parc automobile est quasi stable (0,9 %) entre 2013 et 2018 alors que le nombre de véhicules augmente (+ 14). L'inflexion du kilométrage annuel entre 2014 et 2016 s'explique, selon les services, par « de la sous-traitance et à la limitation de transports de matériaux ». En revanche, les postes « entretien » (48 %) et « assurance » (99 %) ont significativement augmenté.

Par délibération du 20 janvier 2003, la commune a fixé la liste des emplois pouvant bénéficier de l'attribution d'un véhicule. Depuis 2016, conformément à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, les conditions d'utilisation des véhicules sont actualisées chaque année par délibération[57]. La commune pourrait ajouter à cette délibération la liste actualisée des véhicules dont elle dispose.

Dans un souci de transparence et de bonne information, un bilan annuel recensant le kilométrage parcouru par chaque véhicule, ainsi que le coût du parc automobile pourraient être également communiqués chaque année au conseil municipal.

8. LE RESEAU DE CHAUFFAGE URBAIN

8.1 Historique

L'intervention de la commune en matière de chauffage urbain a commencé en 1987 dans le quartier des Chartreux, dans le cadre d'une concession à une société d'économie mixte constituée à cet effet, la SEM Énergie.

La durée initiale du contrat de concession était de 25 ans, fixée de manière à aboutir à l'équilibre des résultats en 2014. Elle a été prolongée d'un an par un avenant voté le 5 juillet 2013 et ainsi pris fin le 9 mars 2015.

Toutefois, la commune a transféré la compétence et la gestion du réseau à la communauté d'agglomération du Grand Troyes le 31 octobre 2014.

A l'issue de la concession[58], en mars 2015, la longueur du réseau était de 10,4 km et desservait 44 points de livraison. La puissance totale souscrite par les 16 abonnés, essentiellement publics, était ventilée ainsi :

- 38 % par des logements (collectifs) ;
- 24 % par des établissements hospitaliers ;
- 20 % par des établissements scolaires et universitaires ;
- 16 % par des équipements sportifs ;
- 2 % par des bâtiments tertiaires.

[57] Cf. délibérations des 30 mars 2018 ; 26 janvier 2017 ; 23 mars 2016 ; 23 janvier 2014 et 20 janvier 2003. La délibération précise le type de véhicule et la fonction associée pour chaque véhicule remisé.
[58] À la signature du contrat de concession en 1989, le réseau couvrait 2,3 km ; il comptait neuf sous-stations et desservait trois abonnés.

Ces chiffres comprennent les abonnés situés sur la commune de Rosières-près-Troyes, contigüe à Troyes, sur le territoire de laquelle le réseau a été irrégulièrement étendu.

8.2 La concession du réseau

8.2.1 Les principales dispositions du contrat et son économie

La concession portait sur l'établissement, puis le renouvellement et la modernisation, ainsi que l'exploitation, des ouvrages de production, transport et distribution de chaleur. La construction du réseau devait se faire selon le programme de travaux joint au contrat.

Le périmètre dans lequel le service était concédé était précisé par un plan annexé au contrat. Le document prévoyait la desserte de bâtiments propriété de la commune de Troyes mais situés sur le territoire communal de Rosières-près-Troyes.

Afin d'équilibrer ses comptes, le concessionnaire était autorisé à facturer aux abonnés des droits de raccordement et à percevoir un tarif destiné à compenser d'une part les charges d'investissement et d'autre part les charges d'exploitation et d'approvisionnement en énergie.

Le tarif fixé par le contrat se composait de deux éléments :

- R1 : élément proportionnel représentant le coût des sources d'énergie ;
- R2 : élément fixe représentant la somme :
  - des charges financières liées à l'autofinancement et à l'amortissement des emprunts ;
  - des coûts de renouvellement, des prestations de conduite, d'entretien, de location et frais divers, ainsi que d'électricité nécessaire aux utilisations motrices.

Les valeurs de base de ces deux éléments étaient fixées dans la concession, ainsi que leurs modalités d'indexation.

8.2.2 Les deux avenants signés en 2013

Deux avenants ont été signés sur la période contrôlée, tous deux le 15 novembre 2013.

Le premier a prolongé d'un an la durée du contrat afin de laisser au conseil municipal issu des élections à venir la possibilité de déterminer les nouvelles conditions techniques, juridiques et financières d'exploitation.

Alors qu'elle devait l'être, la commission consultative des services public locaux (CCSPL) n'a pas été consultée préalablement à cette délibération. Elle n'a été informée de cette décision qu'en fin d'année 2013.

Le second avenant a fait suite à la mise en service en juin 2013 d'une chaufferie bois/paille construite hors contrat de concession. Il a fixé le prix d'achat[59] de l'énergie ainsi produite et la modalité de sa révision.

8.2.3 Des retards et des irrégularités

Au 1er janvier 2013, certains des travaux prévus au contrat avaient été réalisés avec un retard compris entre 11 et 15 ans par rapport à l'échéancier prévisionnel joint au contrat.

[59] 45 € HT / MWh valeur juin 2011.

Ces retards sont essentiellement dus à l'attente des engagements d'abonnement de la part des responsables des sites concernés avant réalisation des travaux d'extension du réseau.

En revanche, trois extensions et 13 raccordements non prévus au programme initial avaient été effectués avant le 1er janvier 2013.

En outre, 3,4 km de réseau et huit équipements ou bâtiments desservis se trouvaient en dehors du périmètre de la concession, sur la commune voisine de Rosières-près-Troyes.

Parmi eux, quatre étaient des équipements propriété de la commune de Troyes[60] situés sur des terrains lui appartenant, et un autre était un équipement public[61] situé sur un terrain appartenant lui aussi à la commune au moment où l'équipement a été raccordé.

Cependant, les trois autres[62] équipements publics n'appartenaient pas à la commune et n'avaient pas été réalisés sur des terrains communaux.

Contrairement aux dispositions du contrat de concession, les incidences financières de ces extensions et raccordements, lorsqu'elles étaient importantes individuellement, ou le devenaient de manière cumulative, n'ont pas été mises à la disposition de la commune sous la forme d'une mise à jour des comptes d'exploitation prévisionnels.

Enfin, une convention de gré à gré a été signée en juillet 2011 entre la commune et la SEM sur l'achat/fourniture de la chaleur produite par une chaufferie biomasse construite sur les fonds propres de la SEM.

Cet engagement réciproque devait s'appliquer au futur délégataire du réseau, qui devait souscrire pour la durée de la convention de la délégation de service public (DSP), une obligation d'achat exclusif de la totalité de l'énergie produite. Une disposition renvoyait à une négociation entre le futur délégataire et la SEM en ce qui concerne le prix effectif de la chaleur.

Cette convention, qui a été transférée à la communauté d'agglomération au moment du transfert de la gestion du réseau, a ainsi contraint celle-ci dans ses possibilités contractuelles ultérieures.

En 2013 et 2014, une importante extension a eu lieu (3,1 km, soit 42 % du linéaire existant, d'un montant de 2,1 M€ de travaux de génie civil et 0,3 M€ de matériels) sur le territoire de la commune de Rosières-près-Troyes. Non prévue au contrat, elle n'a pas fait l'objet de remise d'un nouveau compte d'exploitation prévisionnel de la part de la SEM.

Cette extension était irrégulière à plusieurs titres. Elle a été réalisée en méconnaissance de la compétence du conseil municipal de Rosières-près-Troyes concernant le service public du chauffage urbain[63]. Il appartenait au seul conseil municipal de Rosières-près-Troyes de fixer les tarifs applicables sur son territoire, alors qu'il n'a même pas été consulté sur ce point.

Le conseil municipal de Troyes n'a pas non plus été informé de cette extension située sur la commune de Rosières-près-Troyes, laquelle devait se traduire à la fin du contrat, alors encore prévue en mars 2014, par le versement d'une indemnité à la SEM à hauteur de la valeur non amortie des biens correspondants.

A l'issue de cette extension, des raccordements non prévus au programme initial des travaux ont eu lieu en 2013 et 2014 : ceux d'un institut médicalisé et de l'école polytechnique féminine, situés à Rosières-près-Troyes, et celui d'une extension de l'Université de technologie de Troyes.

[60] Piscine des Chartreux, COSEC 1 (halle des sports), COSEC 2 et halle d'athlétisme.
[61] Collège Marie Curie et lycée.
[62] Centre sportif de l'Aube, IUT et CROUS.
[63] Article L. 2224-38 du CGCT.

8.2.4 Le suivi et les contrôles effectués par la commune

En tant que concédant, la commune était tenue d'assurer le contrôle du respect des dispositions du contrat de concession et de leur bonne exécution, certaines de ces dispositions n'ont pas été appliquées.

Si les services indiquent qu'ils effectuaient un contrôle technique « sans formalisation » de la SEM et qu'ils analysaient les rapports annuels du délégataire avant leur présentation à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) puis devant le conseil municipal, aucun document d'analyse n'a été rédigé.

Ils indiquent également que la situation d'actionnaire de la SEM dans laquelle se trouvait la commune, ainsi que la présidence du conseil d'administration exercée par un élu de la commune, lui permettaient également de suivre la bonne exécution du contrat.

Le contrat prévoyait notamment la présentation par la SEM d'un programme prévisionnel de réalisation et de financement des travaux d'extension tous les cinq ans, et donc en particulier en 2013, la soumission de tout projet d'exécution à l'agrément de la collectivité et la transmission à cette dernière d'avis d'achèvement de travaux pour en effectuer la réception, matérialisée par un procès-verbal.

La chambre constate que ces dispositions n'ont pas été respectées et souligne que les modalités de contrôle qui étaient pratiquées ne pouvaient s'y substituer.

Aux termes du contrat, la SEM était également tenue de fournir un rapport annuel en tant que délégataire avant le 31 décembre, ce qui n'était pas conforme à l'article L. 1411-3 du CGCT alors en vigueur qui prévoyait la production dudit rapport avant le 1er juin, soit dans un délai de cinq mois après la fin de l'exercice correspondant implicitement à l'année civile.

La date limite contractuelle n'a pas toujours été respectée. Ainsi, le rapport relatif à l'exercice 2010/2011 n'a été transmis qu'en mars 2013, celui relatif à l'exercice 2012/2013 n'a été reçu que le 2 avril 2014, et celui relatif à l'exercice 2013/2014 que le 22 mai 2015.

Ces retards traduisent un suivi insuffisant de cette clause du contrat par la commune.

Les principaux points des rapports produits par la SEM Énergie, en tant que délégataire étaient présentés chaque année en conseil municipal, après l'avoir été en CCSPL (commission consultative des services publics locaux), où le délégataire en effectuait une présentation et répondait aux éventuelles questions.

Les rapports complets n'étaient pas fournis aux participants mais en amont des séances il était indiqué aux élus où ils pouvaient les consulter, notamment sur un site dédié.

Ces rapports étaient présentés de manière groupée avec ceux des autres délégataires à la fin du mois de juin ou au début du mois de juillet (de l'année n+1). Cette présentation groupée avait pour conséquence de présenter les principaux points des rapports de la SEM six mois plus tard qu'ils n'auraient pu l'être dans l'hypothèse du respect du contrat de concession et n'était pas conforme à l'article L. 1411-3 du CGCT alors en vigueur qui prévoyait que : « Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte ».

Dans la perspective de l'échéance de la concession, la commune a demandé au début de l'année 2013 la réalisation d'un audit du contrat et de son respect depuis son origine, aussi bien sous un angle technique que sous un angle juridique et financier.

Le rapport d'audit, dont une première version a été remise en mai 2013 et une dernière en avril 2014, a mis en évidence le bon état de fonctionnement des installations, hormis deux fuites, une sur les équipements de traitement d'eau et une au niveau d'un compteur.

8.2.5 Les équipements communaux alimentés par le chauffage urbain

Plusieurs équipements communaux sont alimentés par le réseau de chauffage urbain : depuis 1989 pour cinq d'entre eux : la piscine, deux complexes sportifs évolutifs couverts (COSEC), une halle, un groupe scolaire et, depuis 2017 pour une crèche.

Les services n'ont pas été en mesure d'indiquer quelles surfaces représentent ces bâtiments ni l'évolution de leurs caractéristiques techniques. Ils ont pu cependant préciser qu'ils n'ont pas fait l'objet de travaux d'isolation spécifiques mais qu'ils ont connu pour certains des travaux qui ont contribué à une réduction des consommations énergétiques. C'est en particulier le cas de la piscine : remplacement des centrales de traitement d'air (2014) et de baies vitrées, installation de fenêtres double vitrage et rénovation des installations de chauffage pour le groupe scolaire (2016-2017) et travaux de couverture pour la crèche (2017).

En 2012/2013, la consommation a été de 5 611 MWh, dont 4 413 pour la piscine (soit 79 %) ; en 2013/2014, elle a été de 4 633 MWh, dont 3 746 pour la piscine (81 %).

Après correction de la rigueur climatique, la piscine est passée d'une consommation d'environ 4 000 MWh en 2012 et 2013 à une consommation d'environ 2 460 MWh en 2016 et 2017.

Les dépenses de fonctionnement consacrées au chauffage urbain sont passées de 1,85 M€ en 2013 à 0,15 M€ en 2018. Le montant des factures adressées à la ville par la SEM pour 2018 est toutefois de 0,3 M€.

8.3 Les performances et les impacts environnementaux du réseau

Les principales données examinées pour suivre la performance d'ensemble étaient :

- la consommation d'eau (son suivi permettait également de repérer l'existence de fuites) ;
- la déperdition de chaleur ou le rendement (chaudières et réseau) ;
- la consommation d'énergie primaire ;
- la disponibilité du service (durée de non fonctionnement) ;
- les tarifs appliqués aux usagers.

Ces données étaient fournies dans le compte rendu technique annuel et reprises dans le rapport du délégataire. Le rapport relatif à l'exercice 2013/2014 précise que le rendement global des installations gaz était de 84 % et que celui de la distribution du réseau était de 97,5 %.

Les services indiquent qu'ils étaient informés des incidents qui pouvaient affecter le réseau.

Malgré l'augmentation du nombre de points de livraison, la puissance totale souscrite a peu progressé. Cette situation s'explique par le remplacement du compteur général pour l'ensemble de logements collectifs « Renoir » par autant de compteurs que de bâtiments (13). Les puissances souscrites ont également évolué à la baisse en raison de la fermeture de certains bâtiments.

Tableau 31 : Description de l'activité du réseau de chauffage urbain des Chartreux

	juillet 2012 / juin 2013	juillet 2013 / juin 2014
Production de chaleur	oui	oui
Distribution de chaleur	oui	oui
Nombre d'installations de production	2	3
Puissance totale installée (en production) (MW)	29	37
Quantité d'énergie consommée* (MWh)	64 523	56 834

Total énergie thermique livrée (MWh)	57 762	47 073
Longueur totale du réseau (km)	7,3	10,4
Nombre de points de livraison	29	31
Puissance totale souscrite (MW)	36,9	37,5
Nombre de logements livrés	NC	NC
Surfaces livrées	NC	NC
Équivalents logements livrés	4 813	3 923
Nombre d'abonnés	13	16
Prix moyen global du MWh (€ HT)	80,4	81,4 79,2 sans R2 secours[64]
Prix moyen global du MWh (€ TTC)	93,8	85,8 83,6 sans R2 secours

** livrée en sous-station.*

Source : CRC GE à partir de données commune de Troyes et SEM Énergie.

Le linéaire du réseau a progressé de près d'un tiers au cours de la saison 2013/2014.

La quantité d'énergie livrée a baissé de 18,5%, ce qui correspond à une baisse équivalente de la rigueur climatique[65].

Indépendamment de la rigueur climatique et de l'ancienneté des chaudières, la mise en place de la centrale biomasse a ramené la durée d'utilisation équivalente à pleine puissance des chaudières de 1 992 à 1 272 h.

[64] La part fixe du CHR était facturée au moyen d'un forfait annuel contenant une part R2 et une part R2 secours qui n'est pas représentative de l'ensemble des abonnés.
[65] 2 300 degrés jours unifiés (DJU) contre 2 804 la saison précédente.

8.3.1.1 Les principales informations financières

Les principales informations financières présentées par la SEM relatives à la période contrôlée sont les suivantes :

Tableau 32 : Les principales informations financières présentées

En M€ (HT)	2012/2013	2013/2014	2014/2015*
Achat d'énergie P1[66] (dont biomasse)	2,9	2,8	2,0
Petit entretien et maintenance P2	0,4	0,4	0,2
Gros entretien et renouvellement P3	0,1	0,1	0,1
Part recettes R1	3,7	2,8	2,0
Part recettes R2	1,0	1,0	0,7
Chiffre d'affaires global	4,7	3,9	2,8
Chiffre d'affaires net	4,6	3,9	2,8
Charges d'exploitation	4,0	3,8	2,7
Résultat d'exploitation	0,6	0,09	0,2
Résultat financier	- 0,07	- 0,08	- 0,06
Résultat courant avant impôt	0,5	0,06	0,3

*jusqu'en mars.

Source : CRC GE à partir de données SEM Énergie (comptes de résultat dans rapports du délégataire).

En 2012/2013, l'augmentation des ventes de chaleur (R1) de 13 % est due à celle du prix du gaz (2 %) et à la plus grande rigueur climatique (16 %).

La mise en service de la centrale biomasse s'est traduite par une baisse importante de la part R1 des recettes (passage de 3,7 M€ HT à 2,8 M€ HT), qui s'est répercutée sur le chiffre d'affaires. Les résultats du délégataire se sont dégradés.

Les principales données financières de la dernière année pleine de concession étaient :

- Charges d'exploitation = 3,8 M€, dont :
  - Dotations aux amortissements : 0,2 M€ ;
  - Impôts et taxes = 0,05 M€ ;
  - Salaires et charges = 0,05 M€.
- Charges financières = 0,09 M€ ;
- Produits d'exploitation = 3,9 M€ ;
- Résultat = 0,06 M€, contre 0,5 M€ l'année l'exercice précédent.

Le rapport du délégataire 2013/2014 précise qu'hormis les charges spécifiques au réseau, la clé de répartition utilisée pour les charges d'exploitation était le chiffre d'affaires par activité. En outre, la charge salariale pour le réseau des Chartreux représentait 21 % du poste salaires majorés des charges sociales de la SEM.

Des raccordements ont été effectués en 2013 pour trois nouveaux bâtiments. Le montant des travaux s'est élevé à 379 269 € HT, pris en charge à hauteur de 226 789 € HT par le concessionnaire, après perception des frais de raccordement applicables.

[66] Mesurée en sortie de chaufferie.

8.3.1.2 L'évolution des prix moyens

En 2012/2013, le prix de vente moyen réel[67] s'est établi à 80,40 € HT/MWh, intégrant une ristourne de 3 € HT/MWh appliquée aux abonnés en raison d'une baisse du prix du gaz.

Ce prix intègre une part R2 dite « de secours » propre au centre hospitalier.

En neutralisant cette part de secours, le prix moyen s'élève alors à 79 € HT/MWh, soit 92,30 € TTC/MWh, ce qui correspond à une hausse de 2 % par rapport à l'année précédente.

En 2013/2014, le prix de vente moyen réel s'est établi à 81,30 € HT/MWh, soit 85,80 € TTC/MWh. Sans part R2 dite « de secours », le prix moyen correspondait alors à 79,20 € HT/MWh, soit 83,60 € TTC/MWh, ce qui représente une baisse de 10 % par rapport à la saison précédente, pour une rigueur climatique en baisse de 18 %.

8.3.1.3 Eléments de comparaison

Les services avaient accès à certaines valeurs de performances d'autres réseaux français, ce qui leur permettait de les comparer, toutes choses égales par ailleurs, avec celles de son réseau.

D'après le syndicat national du chauffage urbain (SNCU), les prix de vente moyens en 2014 des réseaux qui pouvaient être comparés au réseau des Chartreux selon différents critères (ensemble des réseaux, réseaux utilisant plus de 50 % de biomasse ou du bois, livrant une quantité de chaleur comparable, situés dans le même secteur géographique) étaient les suivants :

Tableau 33 : Les prix de vente moyens en 2014

	Prix HT (€ / MWh)	Prix TTC (€ / MWh)
Réseau des Chartreux avec part de secours du centre hospitalier	81,3	85,8
Réseau des Chartreux sans part de secours du centre hospitalier	79,2	83,6
ensemble des réseaux de chaleur	72,2	80,3
réseaux utilisant plus de 50 % de biomasse	75,1	81,2
réseaux utilisant du bois	73,4	NC
réseaux livrant entre 10 000 et 49 999 MWh/an	75,1	83,2
réseaux en DSP	72,7	80,8
réseaux situés dans le quart nord-est	76,0	82,6
réseaux dans la région Grand Est	78,7	NC

Source : SNCU.

En 2014, le prix de vente de la chaleur issue du réseau des Chartreux était donc un peu plus élevé que ceux qui peuvent lui être comparés. Cependant, le prix du réseau des Chartreux étant calculé sur une période allant du 1er juillet 2013 au 30 juin 2014, le résultat de ces comparaisons doit être nuancé.

[67] (Ventes R1 + ventes R2) / nombre de MWh livrés.

8.3.2 Les caractéristiques et performances environnementales

La commune a soutenu la construction d'une centrale biomasse[68], dont l'un des intérêts est d'émettre moins de CO_2 que les énergies fossiles.

Cette centrale a été raccordée le 1er juillet 2013 pour une mise en service en septembre.

Selon l'association Amorce, un réseau alimenté à 80 % par du bois consomme trois fois moins d'énergie primaire qu'une chaudière collective gaz à condensation et le facteur d'émission amont de gaz à effet de serre du bois est 25 fois moins élevé que celui du gaz.

Alors que pour la saison précédente, l'énergie utilisée avait été quasi intégralement du gaz, pour la saison 2013/2014, la chaleur produite d'origine biomasse a représenté 59 % du total (37 % bois et 22 % paille).

Pour la saison 2013/2014, 7 500 tonnes de bois ont été consommées et 2 875 tonnes de paille, soit 50 % de la quantité de paille prévue en raison de difficultés techniques surmontées par la suite.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) sont passées de 10 065 tonnes de CO_2 pour la saison 2012/2013 à 3 830 tonnes pour la saison 2013/2014. Il faut toutefois tenir compte d'une rigueur climatique de 18 % moins élevée en 2013/2014.

Le « contenu CO_2 » du réseau s'élevait ainsi à 0,081 kg/kWh/an contre une moyenne nationale de 0,189 en 2011, ce qui correspondait alors à une très bonne performance.

Par ailleurs, le suivi des contrôles des émissions de polluants et de la sécurité des installations thermiques et électriques, était retracé dans le rapport annuel du délégataire. Celui-ci était responsable de la constitution des dossiers de demandes d'autorisation environnementale et des relations avec les services de l'Etat.

8.4 Le transfert de la compétence à la communauté d'agglomération

8.4.1 L'absence de transfert de l'actif apporté en début de concession

L'audit mentionné ci-dessus a recommandé le transfert de la compétence à la communauté d'agglomération du Grand Troyes (CA du Grand Troyes). La commune indique avoir alors procédé à une « clarification » de la compétence avec la CA du Grand Troyes, formalisée par une délibération du conseil municipal en date du 2 juin 2014[69]. Elle s'est traduite par un arrêté préfectoral publié le 31 octobre 2014.

Une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) s'est réunie le 18 novembre 2014. Le compte rendu indique pour le transfert de la gestion du réseau des Chartreux, qu' « à ce jour, il n'y a aucun chiffre à proposer, si ce n'est reprendre le contrat de DSP ».

Pourtant, en dehors de l'indemnité que la CA du Grand Troyes allait avoir à verser au concessionnaire en lieu et place de la commune, il y avait également lieu de statuer sur le transfert de l'actif que constituait l'apport remis à la SEM lors de la création de la concession qui s'élevait à 0,29 M€. Ce transfert d'actif n'a pas été effectué, contrairement aux dispositions prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 1 annexes n° 46 et 47).

[68] En 2014, 49 % de l'énergie des réseaux de chauffage urbains français était d'origine énergies renouvelables et de récupération (ENR&R).

[69] Elle indique que 71 % des installations raccordées, représentant 1/3 des puissances souscrites, sont situées sur le territoire de Rosières-près-Troyes et mentionne le « *mimétisme des situations entre les deux réseaux de chaleur* ».

8.4.2 Le bilan financier de l'exercice de la compétence chauffage urbain

Si le contrat de concession a été transféré à la CA du Grand Troyes quelques mois avant qu'il n'arrive à son terme, son bilan financier en revient à la commune, qui l'a supervisé pendant près de 25 ans.

D'après le tableau des immobilisations d'avril 2015, le coût de réalisation du réseau (valeur brute) s'élève à 9,2 M€ courants répartis entre :

- un apport du concédant de 0,29 M€ ;
- un réseau « initial », c'est-à-dire celui prévu dans le périmètre de la concession, de 2,9 M€ ;
- des raccordements à l'intérieur du périmètre initial de 0,6 M€ ;
- des extensions hors périmètre de la concession de 5,3 M€[70] ;
- et des matériels et des acquisitions de terrains pour 0,1 M€.

En tant que concédant au moment de la fin du contrat de concession, la CA du Grand Troyes a réglé à la SEM une indemnité de 3,2 M€. Ce montant s'explique essentiellement par la reprise d'immobilisations non amorties correspondant aux extensions du réseau et au raccordement de la centrale biomasse, d'un total de 4,5 M€, duquel il convient de déduire 1,3 M€ de transfert de subventions (ADEME).

La valeur nette comptable (VNC) de l'actif hors apport du concédant étant de 7,5 M€, 60 % de la VNC des investissements réalisés par la SEM au cours de la concession n'étaient ainsi pas amortis en fin de concession.

9. LA COMMUNE ACTIONNAIRE DE LA SEM

9.1 Historique

La SEM Énergie a été créée en 1989 par la commune de Troyes, le SIVOM de l'agglomération troyenne (SIVOMAT), le département de l'Aube, la caisse de dépôts et consignations, la SEDA (société pour l'équipement du département de l'Aube) et deux personnes physiques.

9.2 L'évolution de la part du capital social détenu par la commune

Depuis 2012, la ville de Troyes détient 32,4 % du capital de la SEM, ce qui en fait son actionnaire principal, devant la communauté d'agglomération (32,1 %).

Bien qu'elle ait transféré la compétence chauffage urbain à la CA du Grand Troyes le 31 octobre 2014, elle ne lui a pas cédé d'actions, au motif que la SEM possédait d'autres compétences que le chauffage urbain. Pourtant, parmi les activités de la SEM, seule l'énergie d'origine photovoltaïque entre dans les compétences de la commune. Cependant, la SEM n'a ni activité en cours ni projet de ce type sur le territoire de la commune.

Sans contrevenir aux dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT, cette situation fait courir à la commune, en sa qualité d'actionnaire, des risques potentiels d'appel en garantie sans rapport avec ses compétences et intérêts.

[70] Les principaux travaux ont concerné les extensions du réseau qui ont eu lieu en 2013 pour 2,1 M€ et ont permis notamment le raccordement de la chaufferie biomasse, celle qui a eu lieu en 2003 pour 0,6 M€ et en 2007 pour 0,5 M€.

9.3 La qualité et la fiabilité de l'information donnée au conseil municipal

L'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que : « Les organes délibérants des collectivités territoriales […] se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance […] ».

Il apparaît que ce rapport, aussi appelé « rapport du mandataire » est établi par la SEM (il emporte le sigle) et qu'il est identique pour les mandataires des différentes collectivités, qui y sont toutes mentionnées. Cela signifie que les représentants de la ville n'élaborent pas ce rapport mais aussi qu'ils ne l'adaptent pas et ne le complètent pas en fonction des compétences, des politiques et des intérêts spécifiques de la ville.

Il n'était pas présenté au conseil municipal ; il l'a été pour la première fois en juillet 2019. A la différence des rapports du délégataire, ces rapports font état de l'ensemble des activités de la SEM Énergie et de ses comptes consolidés.

Cependant, ils apportent peu d'éléments au conseil municipal sur la situation financière des filiales de la SEM, en particulier la société SELYA, qui est délégataire de l'autre réseau de chauffage urbain de l'agglomération ; ces éléments se limitent à la mention de son chiffre d'affaires.

Les élus autres que ceux qui sont membres du conseil d'administration de la SEM ne disposent donc pas d'informations sur la situation financière de ces sociétés, dont la commune détient pourtant des actions via la SEM.

*

* *

ANNEXE 1 : Taux d'exécution budgétaire (en millions d'euros)

	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	Réalisé	Prévu	%	Réalisé	Prévu	%	Réalisé	Prévu	%	Réalisé	Prévu	%	Réalisé	Prévu	%	Réalisé	Prévu	%
Dépenses réelles fonctionnement	**69,9**	**78,1**	***89,5***	**70,4**	**75,7**	***92,9***	**68,4**	**74,4**	***91,9***	**67,5**	**73**	***92,5***	**68,9**	**74,2**	***92,9***	**68,8**	**74,2**	***92,6***
dont 011	16,2	17,3	*93,5*	16,2	17,7	*91,6*	14,6	15,8	*92,2*	14,2	15,3	*92,9*	15,3	16,3	*93,8*	15,1	16,2	*93,4*
dont 012	42,6	43,1	*98,6*	43,6	44,4	*98,2*	44,1	45,3	*97,3*	44,1	45,2	*97,5*	45,9	46,2	*99,5*	46,1	47,7	*96,7*
dont 65	9	9,2	*97,3*	8,9	9,2	*96,9*	8,2	8,4	*97,5*	7,8	8	*97,9*	6,5	6,8	*95,8*	7,1	7,2	*97,6*
dont 66	1,8	2,1	*87,1*	1,6	1,9	*86,4*	1,5	1,6	*88,9*	1,2	1,3	*92,1*	1	1,3	*82,1*	0,8	0,9	*92,6*
dont 67	0,2	6,2	*3,7*	0,1	2,6	*5*	0,1	3,3	*4,4*	0,2	3,2	*6,1*	0,1	3,6	*2,9*	0,1	2,2	*6,8*
Dépenses réelles investissement	**40,9**	**44,8**	***91,4***	**35,9**	**43,4**	***82,7***	**30**	**37,6**	***79,9***	**31,3**	**42,3**	***74,1***	**33,3**	**44,5**	***74,9***	**37,1**	**49,1**	***75,7***
dont 20 (sauf 204)	0,9	1	*84,4*	0,7	0,9	*77,1*	0,6	0,8	*76,3*	0,6	0,6	*97,1*	0,5	0,6	*86,2*	0,4	0,5	*79,2*
dont 204	5,8	6,4	*92,1*	3,9	3,9	*99,8*	4,1	4,1	*99,4*	2,7	2,7	*99,8*	2,8	3,2	*86,1*	2,6	3,3	*77,4*
dont 21	2,5	3,1	*80,8*	4,3	5,1	*84,9*	4	4,8	*84,3*	4,2	5	*85,1*	4,4	5,4	*82,1*	6,5	7,3	*89,5*
dont 23	17,6	20	*88,2*	10,9	12	*90,3*	9,8	11,2	*87*	13,7	14,3	*95,7*	15,7	17	*92,3*	16,4	18,5	*88,7*
dont 16	12,8	12,8	*100*	11,2	16,3	*68,5*	8,1	13,2	*61,6*	8,5	17,9	*47,7*	7,9	16	*49,5*	10,3	18,4	*55,7*

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs.

ANNEXE 2 : Gestion pluriannuelle des AP/CP

		2014	2015	2016	2017	2018
Somme des AP	a	**9 240 700**	**14 295 700**	**18 030 700**	**45 313 700**	**63 623 000**
Somme des CP réalisés (dont CP réalisés en N)	b	**243 844,17**	**1 125 620,48**	**2 515 538,67**	**6 993 710**	**14 029 338**
Taux de réalisation des AP	c = b/a	2,64 %	7,87 %	13,95 %	15,43 %	22,05 %
Somme des CP réalisés en cours d'exercice	d	**221 749,78**	**881 776,31**	**1 389 918,19**	**4 478 160**	**7 035 628**
Stock d'AP restant à financer (somme des AP - les CP réalisés)	e = a-b	8 996 856	13 170 080	15 515 161	38 319 990	49 593 662
soit stock d'AP/CP (taux de couverture)	f = e/d	40,57	14,94	11,16	8,56	7,05

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs et BP et DM.

ANNEXE 3 : Evolution des RAR en dépenses et en recettes d'investissement en € (2013-2018)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RAR DRI	**7 675 134**	**7 744 527**	**7 118 416**	**5 690 520**	**5 564 517**	**9 425 611**
- dont 20	236 614	212 288	229 389	217 455	168 499	108 832
- dont 204	2 443 662	1 948 327	2 356 919	803 017	581 536	433 713
- dont 21	589 380	1 142 396	488 375	681 191	910 255	2 261 232
- dont 23	4 337 477	3 772 123	2 748 631	3 284 054	3 331 055	6 039 730
- dont 10			1 058 428	529 214		
- dont 13		16 360	7 000	52 725	490 563	490 563
- dont 45		653 034	229 674	122 865	82 611	82 611

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RAR RRI	**4 179 733**	**2 703 276**	**1 898 130**	**1 356 980**	**1 598 656**	**6 310 998**
- dont 13	2 422 357	1 139 553	1 596 864	1 075 019	1 348 093	1 139 476
- dont 024	1 500 000					
- dont 16						5 000 000
- dont 23		1 980				
- dont 45	257 376	1 561 743	301 266	281 961	250 563	171 522

Source : CRC GE à partir des comptes administratifs.

ANNEXE 4 : L'évolution des principales données financières

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Evolution 2013/2018 en % ou cumul*
Produits de gestion (A)	82 400 217	81 490 469	81 749 154	83 351 887	83 321 556	84 028 654	2
Charges de gestion (B)	67 162 383	67 515 439	65 947 114	65 521 745	66 997 925	67 387 914	0,3
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**15 237 834**	**13 975 030**	**15 802 040**	**17 830 142**	**16 323 632**	**16 640 740**	**9,2**
+/- Résultat financier	- 1 749 909	- 1 582 649	- 1 424 954	- 1 147 114	- 996 106	- 805 832	- 54
+/- Autres produits et charges excep. réels	614 798	89 401	- 64 441	60 192	- 22 570	124 252	- 79,8
= CAF brute	**14 066 138**	**12 481 782**	**14 312 645**	**16 743 220**	**15 304 956**	**15 959 160**	**13,5**
- Annuité en capital de la dette	8 029 873	8 017 917	8 117 071	8 458 065	7 933 363	7 828 636	- 2,5
= CAF nette ou disponible (C)	**6 036 265**	**4 463 866**	**6 195 571**	**8 285 155**	**7 371 593**	**8 130 524**	**34**
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**7 169 260**	**6 568 711**	**5 163 714**	**5 476 450**	**7 067 124**	**7 290 073**	***38 735 332***
Financement propre disponible (C+D)	**13 205 525**	**11 032 577**	**11 359 288**	**13 761 605**	**14 438 717**	**15 420 597**	***79 218 308***
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	**16 395 073**	**11 147 304**	**11 457 689**	**15 064 220**	**16 701 749**	**15 535 903**	***86 301 937***
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	3 408 338	1 957 239	1 766 672	1 913 965	2 201 348	2 128 612	*13 376 175*
Autres dépenses (opérations pour compte de tiers, participations,…)	- 114 136	1 369 059	- 125 839	1 121 569	1 153 633	509 318	*3 913 604*
= **Besoin de financement**	**- 6 483 750**	**- 3 441 025**	**- 1 739 234**	**- 4 338 149**	**- 5 618 013**	**- 2 753 236**	***- 24 373 407***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5 000 000	4 000 000	3 000 000	5 000 000	7 800 000	4 000 000	*28 800 000*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 483 750	558 975	1 260 766	661 851	2 181 987	1 246 764	*4 426 593*
Fonds de roulement net global (au 31/12/N)	*8 816 281*	*9 375 256*	*10 636 022*	*11 297 873*	*13 490 525*	*14 737 289*	
- Besoin en fonds de roulement global	- 3 598 109	475 811	- 809 595	59 347	2 745 006	- 2 183 226	- 39,3
=Trésorerie nette[71]	**12 414 390**	**8 899 445**	**11 445 617**	**11 238 526**	**10 745 519**	**16 920 515**	**36,3**

Source : CRC GE à partir des comptes de gestion.

[71] = trésorerie active.

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

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

Chambre régionale des comptes Grand Est
3-5, rue de la Citadelle
57000 METZ
Tél. : 03 54 22 30 49
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est