

François Baroin
Ancien-Ministre
Président de la Communauté d'agglomération
Troyes Champagne Métropole

Monsieur Dominique ROGUEZ
Président
Chambre régionale des comptes
Grand Est
3-5 rue de la Citadelle
57 000 METZ

Affaire suivie par : Jean-Baptiste Daubigny
Téléphone : 03-25-42-68-30
Objet : Transmission d'une réponse écrite aux observations
définitives de la Chambre sur la gestion de la
Communauté d'agglomération
Troyes Champagne Métropole

Troyes, le 29 mai 2021

Vos réf. : GR 21-0664

Envoi par courriel : ge-greffe@crtc.ccomptes.fr

Monsieur le Président,

Par lettre du 27 avril 2021, reçue le 29 avril 2021, vous m'adressiez le Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes, dans le cadre de l'examen de gestion de la Communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole, pour les exercices 2017 et suivants.

Conformément aux articles L. 243-5 et suivants du Code des juridictions financières, je vous prie de trouver ci-joint la réponse écrite que ce rapport appelle de ma part.

Vous en souhaitant bonne réception et demeurant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations.

François Baroin



Toute correspondance
doit être adressée à
Monsieur le Président
de Troyes Champagne Métropole
1 place Robert-Galley B.P. 9
10001 Troyes Cedex
Tél. : 03 25 45 27 27
troyes-champagne-metropole.fr



Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par la loi, la Chambre régionale des comptes du Grand Est a procédé depuis le 11 janvier 2019, à un contrôle exhaustif de la gestion de la Communauté d'agglomération, Grand Troyes puis Troyes Champagne Métropole.

La période concernée s'étendait de l'année 2013 jusqu'à la période la plus récente. En revanche, le Rapport d'observations définitives ne porte que sur la gestion de la Communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole (TCM), pour les exercices 2017 et suivants.

Au terme de ce contrôle, la Chambre relève que la situation financière de la Communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole est saine et que son évolution est maîtrisée. Elle détaille cette situation financière notamment dans les chapitres 4 à 6 de son rapport, en ne mettant en exergue aucun manquement ni inobservation d'une règle de droit qu'il conviendrait de corriger sans délai. L'observation formulée dans le rapport sur la prise en compte des dépenses de propreté urbaine dans l'assiette de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a déjà été prise en compte et corrigée par TCM sur l'exercice 2021. Il en est de même désormais du niveau de la redevance d'assainissement, justifiée par les importants investissements initiés par la Communauté d'agglomération sur l'exercice 2021.

En revanche, les autres points relevés dans la synthèse de l'examen de gestion mettent en exergue plusieurs marges d'amélioration que TCM entend mettre en œuvre ou a déjà initiées depuis lors. Celles-ci sont essentiellement liées aux compétences exercées par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dont l'évolution est conditionnée à l'adoption du « projet de territoire », toujours en gestation au niveau des organes délibérants de l'intercommunalité. Le Président et les autres membres du Bureau de TCM ont en effet choisi une définition et une rédaction participative de ce projet et pas une formulation standardisée présentée unilatéralement par l'exécutif à l'approbation de l'organe collégial. Le dessein affirmé est de disposer d'un projet réel et construit et pas uniquement de remplir une obligation formelle en adoptant un document stéréotypé, inefficace et ne reflétant pas la volonté des élus.

TCM étant une institution très jeune et hétéroclite dans sa composition spatiale et géographique, a été fait le choix depuis 2017, de poursuivre l'exercice de la très grande majorité des missions réalisées jusqu'alors dans les différentes composantes territoriales dont est issue la fusion-extension du 1^{er} janvier 2017.

La Chambre considère que le niveau d'intégration des compétences de la communauté d'agglomération est ainsi inférieur à la moyenne des EPCI comparables ; cette lecture ne prend toutefois pas en compte la typologie des EPCI, l'ancienneté de leur périmètre et leur potentiel fiscal, critères qui permettraient de comparer réellement les niveaux d'intégration. En outre, le niveau d'intégration ne remet pas en cause la conformité des compétences exercées statutairement par TCM avec l'article L. 5216-5 du Code général des collectivités territoriales, ni le principe constitutionnel de libre administration, qui permet aux élus communautaires et communaux de décider des champs de compétences facultatives dont ils entendent transférer la gestion à l'échelon intercommunal, induisant les transferts d'équipements publics afférents.

Le rapport final de l'examen de gestion ne tient au demeurant pas compte des transferts opérés auprès d'autres structures intercommunales, les syndicats de rayonnement départemental, puissants dans l'Aube et qui ne sont pas pris en compte dans les ratios d'intégration retenus par la Chambre, qui ne se base que sur la relation TCM-communes membres. Or, le principe de subsidiarité et d'utilisation parcimonieuse des deniers publics, justifie que certaines compétences structurantes, soient exercées à un niveau départemental, par le biais de ces syndicats intercommunaux, compétents par exemple en matière d'eau, d'assainissement, d'énergie ou de traitement des ordures ménagères.

Les ratios d'intégration ne retenant que les EPCI à fiscalité propre, ne reflètent que très imparfaitement la gestion « inter-communale » au sens littéral du terme, de ces compétences pourtant structurantes et dont la gestion à un niveau territorial moindre tel que le périmètre de la Communauté d'agglomération, serait plus onéreux et moins performant.

Les transferts de compétences vers l'intercommunalité doivent participer d'une logique de territoire, en cours de construction en l'espèce comme indiqué précédemment. Ils doivent également correspondre à un souhait commun reflétant une réalité vécue, de gérer à l'échelon supra-communal une mission : le principe de subsidiarité ne saurait être interprété comme mono-flux conduisant à un transfert progressif uniquement vers la Communauté d'agglomération ; il s'agit de déterminer pour chaque compétence l'échelon le plus pertinent pour l'exercer ; c'est ce à quoi s'attèlent les communes membres de TCM.

Au-delà de ces éléments, la Ville souhaite apporter, en application de la procédure prévue par le Code des juridictions financières, ses propres éclairages aux observations de la Chambre sur chacun des points faisant l'objet du rapport.

Pour faciliter la lecture et permettre un éclairage utile du rapport d'observations de la Chambre par les présentes observations de TCM, seront successivement examinées les thématiques de l'examen de gestion.

L'exercice de ses compétences par la Communauté d'agglomération

S'agissant des compétences exercées par la Communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole, la Chambre relève qu'elles ont été transférées dans les délais impartis par le Code général des collectivités territoriales et qu'elles sont conformes à son article L. 5216-5. Le taux du coefficient d'intégration fiscale, trop faible pour la Chambre, trouve son origine dans les caractéristiques et choix évoqués ci-avant et qui relèvent d'une appréciation souveraine et légale du principe de subsidiarité.

La Chambre ne formule d'ailleurs ni rappel au droit, ni recommandation sur les compétences statutaires exercées par l'agglomération, dans le respect des dispositions du Code général des collectivités territoriales.

S'agissant de la compétence relative aux zones d'activité économique, la Chambre rappelle que 20 zones ont été transférées à TCM en 2017 *« au terme d'un important travail de recensement »*.

Ce transfert d'équipement des communes vers la Communauté d'agglomération, a été évalué lors des travaux de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) et fait l'objet d'une décision du Conseil communautaire de prise en compte du coût des investissements induits, impactée ultérieurement sur l'attribution de compensation des communes concernées, à compter de la date d'achèvement des travaux qui y seront menés et non pas à la date du transfert de la zone considérée. En outre, dans le laps de temps courant entre le transfert de la zone et la future prise en compte du coût de renouvellement des équipements, ce coût était indexé sur l'indice INSEE TP02 retraçant l'évolution du prix des travaux publics.

Ce dispositif permettait de prévenir un transfert de charge à l'occasion du transfert de compétence dès lors qu'était prise en compte dès le transfert, la seule part budgétée par la commune à la date du transfert, c'est-à-dire celle portant sur les dépenses de fonctionnement liées à la zone ; les dépenses de renouvellement n'étant pas nécessairement provisionnées en fonction de la taille de la commune, leur prise en compte dès la date du transfert dans la baisse de l'attribution de compensation de la commune considérée, aurait entraîné un déséquilibre budgétaire immédiat de la commune, donc un transfert de charge.

Néanmoins, cette application de la « révision libre » des attributions de compensation, pourtant prévue par l'article 1609 nonies C du Code général des impôts, n'est pas partagée par la Chambre régionale des comptes, qui dans son rappel du droit n° 1 impose à TCM de *« fixer par délibération des attributions de compensation dont le montant n'est ni indexé ni évolutif dans le temps »*.

Bien entendu, s'agissant d'un rappel du droit, la Communauté d'agglomération corrigera dès l'exercice 2021, cette délibération relative aux attributions de compensation générées par le transfert de ces 20 zones d'activités. Elle abrogera l'acte réglementaire querellé et reprendra une délibération qui d'une part n'indexera pas de montant et d'autre part ne prévoira pas d'évolution dans le temps du montant de cette attribution de compensation ; seule une délibération modifiant lesdits montants pourrait être reprise dans plusieurs années si l'EPCI et ses communes membres le décident à la majorité qualifiée, après avis de la CLECT.

S'agissant de la compétence en matière de déchets, la Chambre met en exergue le fait que la partie du territoire communautaire correspondant aux communes de l'ancienne communauté de communes de Bouilly-Mogne-Aumont, est couverte par une Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) dont les recettes étaient, budgétairement, confondues avec celles de la TEOM.

Or, conformément à l'article L. 2221-11 du Code général des collectivités territoriales, la Chambre rappelle à TCM (Rappel du droit n° 2) que les recettes et dépenses liées à la partie de territoire communautaire gérée en REOM, devraient être retracées dans un budget annexe, distinct des dépenses et recettes liées à la TEOM, fût-ce pour un service identique géré par la même Communauté d'agglomération.

La Communauté d'agglomération souscrit pleinement au rappel de la Chambre et corrigera dès le prochain exercice en passant l'intégralité du territoire communautaire en TEOM ; il ne sera dès lors plus nécessaire d'isoler dans un budget annexe les dépenses et les recettes de cette seule partie sud du territoire communautaire et la gestion financière et technique de cette compétence seront donc unifiées à l'échelle de TCM.

Cette décision de l'EPCI est conforme à la lettre du rapport d'observations définitives de la Chambre qui conclut : « *A compter du 1^{er} janvier 2022, l'établissement devra donc opter pour un mode de financement unique pour l'ensemble du territoire* ».

Le choix opéré par TCM de faire disparaître la REOM et de conserver uniquement la TEOM sur l'ensemble de son territoire, répond également simultanément à la recommandation n° 1 de la Chambre, invitant « *d'ici le 1^{er} janvier 2022, [à] harmoniser la fiscalité en matière de déchets et revoir son zonage* ».

Il convient en outre de préciser que, si les recettes issues de la TEOM et de la REOM étaient jusqu'alors comptabilisées au même budget annexe « Elimination des déchets », leur montant respectif faisait l'objet d'une imputation à des comptes budgétaires différents conformément à la nomenclature comptable M14. Ces imputations différenciées évitaient ainsi tout amalgame. Les charges des services proposées aux usagers assujettis à cette redevance étaient également identifiables afin de leur affecter les recettes correspondantes.

S'agissant du respect des dispositions réglementaires en matière de recettes de TEOM, la Chambre rappelle « *que les recettes tirées de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne peuvent être supérieures au coût du service et que le juge administratif peut sanctionner un écart manifestement disproportionné entre les recettes tirées de la TEOM et les coûts engagés* ». Le rappel du droit n° 3 formulé par la Chambre rappelle ainsi que le produit de la TEOM ne peut, en vertu de l'article 1520 du Code général des impôts, financer que les seules dépenses relatives à la collecte des déchets.

Le rappel du droit n° 4 poursuit cette application de l'article 1520 en demandant à TCM de mettre un terme au versement des attributions de compensation figurant au budget annexe « déchets ».

Bien entendu, s'agissant de rappels du droit, la Communauté d'agglomération y a déféré sans délai : dès l'adoption du budget primitif 2021, par délibération n° 2 du 8 avril 2021, le Conseil communautaire a mis fin au versement des attributions de compensation aux 14 communes qui en bénéficiaient en contrepartie de la récupération des déchets qu'elles effectuaient par le biais de leurs services de propreté.

Le produit de la TEOM, conformément à l'article 1520 précité, ne finance donc que les seules dépenses relatives à la collecte des déchets, au sens de la répartition des compétences mais pas au sens physique et courant du terme, puisque les communes continuent de financer par leur budget principal, la collecte et l'élimination des déchets de balayage et ceux issus des corbeilles à papier.

Cette difficulté n'est pas spécifique à l'agglomération troyenne et concerne l'immense majorité des communes de France où la propreté reste le plus souvent l'apanage des Maires pour être développée en adéquation avec les exigences de chaque commune et correspondre aux spécificités urbaines, quand à l'inverse, par rationalité non contestable, la collecte et le traitement des déchets relève de la structure intercommunale.

Ce périmètre des déchets issus des corbeilles, du balayage et du nettoyage des voiries, n'est pas appréhendé par la Chambre dans son examen de gestion et écarté de façon trop manichéenne de l'avis de TCM, du débat sur l'assiette de ce que recouvre la TEOM. Il est indubitable que par leur typologie et le public qui les génère, ces déchets sont assimilables à ceux dont le ramassage est financé par la TEOM. Au demeurant, cela crée une inéquité regrettable en fonction des communes sur le territoire national, selon le mode d'élimination retenu en pratique pour ces déchets de corbeilles, de balayage et de lavage.

Bien que la Communauté d'agglomération ne soit donc pas convaincue par la lecture de l'article 1520 du Code général des impôts retenue par la Chambre, qui lui semble trop exégétique et pas assez pragmatique, TCM a déjà pris en compte sans réserve les rappels du droit n° 3 et 4 précités, dans l'ordonnement juridique de l'agglomération.

S'agissant du champ de l'intérêt communautaire, la Chambre recommande « *l'intérêt de transférer à la Communauté d'agglomération la gestion de tout ou partie des équipements dont la fréquentation dépasse les limites géographiques des communes accueillant lesdits équipements* ».

Comme elle l'a indiqué au stade des observations provisoires, TCM ne partage pas cette lecture qui ne respecte pas à son sens, la lettre et l'esprit de la définition légale de l'intérêt communautaire, lequel ne peut s'entendre en dehors d'une compétence matérielle et périmétrique transférée et qui ne saurait reposer sur le seul critère de la supra-communalité des usagers d'un équipement, ce qui reviendrait à rendre communautaires tous les équipements d'une ville-Préfecture comme Troyes sans regarder le champ de compétence légal et statutaire de l'EPCI. En créant la notion d'intérêt communautaire, le législateur n'a pas souhaité un tel mécanisme pavlovien qui au demeurant écarte la souveraine appréciation des élus.

Une telle approche manichéenne demeure erronée, à la lecture même des débats parlementaires ayant préexisté à la création de la notion d'intérêt communautaire dans l'article L.5216-5 précité. Aucun critère national n'a été institué et le législateur a entendu laisser les Conseils communautaires définir souverainement leurs critères, afin de tenir compte des spécificités locales. Il n'est dès lors pas possible de considérer que le découpage retenu par TCM ne serait pas « lisible » puisqu'une telle appréciation renvoie à un référentiel national qui par essence ne saurait exister.

En outre, la Chambre semble promouvoir un hiatus entre les équipements qui mériteraient d'être déclarés d'intérêt communautaire par leur seule fréquentation et les compétences statutairement exercées par TCM. Un tel décalage serait totalement illégal puisqu'un équipement communautaire doit nécessairement se rattacher à une compétence exercée par l'EPCI.

Ainsi, la Chambre évoque le Conservatoire Marcel Landowski de Troyes ou le centre aqualudique de La Chapelle Saint-Luc, pour illustrer sa thèse, regrettant qu'ils ne fussent pas d'intérêt communautaire. La compétence facultative très limitée matériellement en matière culturelle et sportive de la Communauté d'agglomération, ne s'étend pas notamment à l'enseignement musical ou aux piscines. La déclaration d'intérêt communautaire de tels équipements actuellement gérés par la commune de Troyes ou celle de La Chapelle Saint-Luc, comme d'ailleurs par les 80 autres communes de TCM chacune pour les équipements qui la concernent, serait donc illégale.

S'agissant des provisions pour risques et créances irrécouvrables, la Chambre opère un rappel du droit n° 5 pour que TCM ajuste « *annuellement les provisions en fonction de l'évolution des risques sous-jacents et retrace leur emploi dans l'état des provisions joint au compte administratif* ».

En tant que maître d'ouvrage d'importants travaux de génie civil (assainissement et réhabilitation d'ouvrages hydrauliques notamment), la Communauté d'agglomération est confrontée à un accroissement du nombre de contentieux l'opposant aux entreprises prestataires.

Pour faire face à cette situation, certaines provisions dont le risque initial était définitivement écarté, ont ainsi été affectées à la couverture des risques engendrés par ces nouveaux contentieux. Cette gestion pragmatique respecte malgré tout le principe de prudence qui impose la constitution de provisions aux collectivités locales en cas de risques avérés.

A la demande du comptable, plusieurs provisions d'un montant de 28 600 € ont été constituées en 2020, pour garantir le risque de non recouvrement de recettes comptabilisées au budget principal et trois budgets annexes.

Nonobstant ces précisions et illustrations de la prise en compte de cette question par TCM, l'EPCI entend mettre en œuvre sans délai ce rappel du droit, comme l'ensemble des autres rappels et recommandations de la Chambre.

S'agissant des restes à réaliser, la Chambre considère que l'appréciation des restes à réaliser à la clôture de l'exercice 2018 reste perfectible. Elle formule donc un rappel du droit n° 6 par lequel elle rappelle que, conformément à l'article R. 2311-11 du Code général des collectivités territoriales, TCM doit comptabiliser en reste à réaliser, les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre.

Malgré l'optimisation de la gestion budgétaire des investissements communautaires obtenue depuis plusieurs années, par une utilisation accrue des autorisations de programmes et des crédits de paiement, la comptabilité d'engagement de TCM doit encore progresser qualitativement. Des formations complémentaires auprès des services opérationnels et administratifs, une actualisation des procédures permettant un suivi budgétaire plus réactif des opérations d'investissement hors AP/CP, seront mis en place dès 2021 pour répondre à l'observations de la Chambre à laquelle la Communauté d'agglomération souscrit sans réserve.

S'agissant du volet solidaire du pacte de neutralité fiscale, la Chambre observe que la Dotation de solidarité communautaire a été intégrée aux attributions de compensation de l'ancienne communauté du Grand Troyes peu avant la fusion et qu'en l'absence de régime de solidarité intra-communautaire, les 19 communes de l'ancien Grand Troyes, bénéficient toujours d'un régime de solidarité interne, repris par TCM.

La Communauté d'agglomération conteste cette lecture qui est partielle. En effet, ne sont pas pris en compte l'ensemble des services existant au sein du Grand Troyes et qui bénéficient aux communes avec lesquelles le Grand Troyes a fusionné. Ne sont pas non plus pris en compte à tort, les fonds de concours, qui constituent un très important levier de solidarité intra-communautaire entre les 81 membres.

S'agissant de l'observation de la Chambre liée à la décision intervenue peu avant la fusion-extension : la délibération du 13 octobre 2016 du Conseil communautaire du Grand Troyes a effectivement mis fin au régime de solidarité financière instauré entre les 19 communes de l'ancienne Communauté d'agglomération intervenue avant la fusion-extension ; cette décision est la conséquence d'une impossibilité financière et technique d'étendre automatiquement ce régime de solidarité à toutes les communes du nouveau périmètre intercommunal. Le transfert de la dotation de solidarité dans les attributions de compensation ne peut pas être considéré comme un régime de solidarité interne car il n'est ni évolutif et n'a aucun effet péréquateur. Cette consolidation a permis de garantir à terme l'équilibre financier de la nouvelle intercommunalité, la stabilité de sa fiscalité et la pérennité des ressources des communes concernées.

Aucune des communes issues de la fusion-extension hors Grand Troyes, n'a pâti financièrement de cette délibération du 13 octobre 2016 qui préexistait à la création de TCM. Il ne peut donc être affirmé qu'il existerait une solidarité intra-communautaire limitée aux seules 19 communes de l'ex-Grand Troyes.

En outre, c'est faire fi de l'importance des fonds de concours dans la solidarité actuelle mais également du Schéma de mutualisation qui permet de faire bénéficier gratuitement les communes de très nombreux conseils en temps réel, promulgués par des services de communes auxquels ils n'avaient jusqu'alors pas accès et qui leur évitent des dépenses de conseils. Cette solidarité est également très marquée via le schéma de mutualisation.

Il est également regrettable que la Chambre n'ait pas procédé au même comparatif avec les régimes propres aux trois autres communautés avec lesquelles s'est opérée la fusion-extension. La critique exclusivement centrée sur le périmètre de l'ancien Grand Troyes, souffre ainsi de l'absence de comparaison permettant d'en apprécier la pertinence.

Enfin, à côté des fonds de concours et des services gratuits issus du schéma de mutualisation, il convient de mettre en exergue l'importance de la répartition du FPIC entre TCM et ses communes membres, qui donne des marges à la Communauté d'agglomération pour développer une solidarité au sein de son territoire, alors même que plusieurs territoires n'étaient pas bénéficiaires mais contributeurs au FPIC avant la fusion-extension.

S'agissant des dispositions relatives au temps de travail, la Chambre opère un rappel du droit n° 7 imposant de mettre fin à l'attribution de congés pour ancienneté non prévus par le cadre réglementaire national relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

Nonobstant l'argumentation développée par la Communauté d'agglomération au stade des observations provisoires pour établir le bien-fondé du régime jusqu'alors en vigueur, TCM a engagé dès mars 2021 donc avant la réception des observations définitives de la Chambre, un dialogue avec les organisations représentatives du personnel afin d'une part d'expliquer le raisonnement retenu qui conduit à supprimer ces congés d'ancienneté et d'autre part d'étudier l'incidence sur la situation sociale individuelle des agents et les conditions pour amoindrir ses effets négatifs.

En toute hypothèse, afin de respecter l'égalité entre les agents communautaires et mettre en œuvre ce rappel du droit, TCM supprimera à compter du 1^{er} janvier 2022 l'attribution des congés d'ancienneté au profit de ses agents.

S'agissant de la mutualisation des services, la Chambre considère que *« les fonctions support ont vocation à entrer dans le champ de l'article L. 5211-4-2 du CGCT et à être pilotées par l'EPCI »*. Comme elle a déjà eu l'occasion de le faire au stade des observations provisoires, TCM ne partage pas la lecture de la Chambre qu'elle considère comme en décalage avec la lettre et l'esprit des articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du CGCT, qui organisent les services partagés et communs.

Pour mémoire, le cadre juridique dans lequel la mutualisation s'est construite dans l'agglomération et singulièrement celui actuellement en vigueur, repose d'une part sur des services partagés dans les conditions de l'article L. 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales et d'autre part sur des services communs tels qu'organisés par l'article L. 5211-4-2 dudit Code.

La Communauté d'agglomération ne partage pas l'analyse de la Chambre : la mise en place de services mutualisés fonctionnels n'est pas nécessairement encadrée par l'article L.5211-4-2 du CGCT.

Cette disposition n'existe d'ailleurs que depuis l'intervention de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dite loi RCT, alors que l'article L. 5211-4-1 régit depuis 2002 les modalités de partage des ressources humaines entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale auxquels elles ont transféré des compétences.

En droit, les dispositions issues de cette loi du 16 décembre 2010 n'ont jamais eu vocation à remettre en cause les mutualisations opérées en lien avec les transferts de compétence. Il ressort en effet du rapport de la commission des lois, rendu dans le cadre des travaux préparatoires de ce texte, que le nouvel article L. 5211-4-2 du CGCT a pour objet de « *permettre des mutualisations même en dehors du champ des compétences partiellement ou totalement transférées par une commune à un EPCI* » (rapport n°169 (2009-2010) de Monsieur Jean-Patrick COURTOIS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 décembre 2009). Autrement dit, l'objet de ce nouvel article est ainsi de permettre aux collectivités de réaliser des mutualisations même dans le cas où elles n'opèrent pas de transfert de compétence, afin de ne pas restreindre leurs facultés en dehors des cas prévus par l'article L.5211-4-1 du CGCT.

Le recours à l'article L. 5211-4-2 du CGCT n'est en définitive la voie imposée que dans le cas où la mise en œuvre d'une mutualisation est exclusive de tout transfert de compétence : « *en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres [...] peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles* » (article L. 5211-4-2 du CGCT).

Ainsi, la circonstance que TCM ait eu recours à la mise à dispositions d'agents issus de services fonctionnels au sein de services mutualisés en appui aux services opérationnels en lien avec des compétences transférées partiellement, ne contrevient pas aux articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du CGCT.

Au demeurant, un choix similaire fait par la Communauté Blois Agglopolys a pu d'ailleurs être salué par la Cour des comptes dans son rapport de 2014 sur les finances publiques locales, en ces termes : « La communauté d'agglomération de Blois Agglopolys a mutualisé aussi bien des services supports que des services opérationnels dans le cadre de conventions de mutualisation qui valorisent les mises à disposition à leurs coûts réels. Réalisée à effectifs constants, la mutualisation a permis de limiter les recrutements au niveau de l'agglomération tout en bénéficiant d'agents expérimentés et compétents, notamment d'encadrement. Le bénéfice de la mutualisation réside cependant davantage dans une plus grande efficacité des services que dans une véritable économie d'échelle » (Les finances publiques locales – octobre 2014 Cour des comptes - www.ccomptes.fr).

A l'instar de la Communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole et de la Ville de Troyes, la Ville de Blois et Agglopolys avaient opté pour la conclusion de conventions de mise à disposition « ascendantes » et « descendantes », et ce exclusivement sur le fondement des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Les conventions de mise à disposition permettaient l'exercice de leurs compétences respectives et concernaient tant les services opérationnels que les services supports.

Ni la régularité, ni l'opportunité d'une telle situation n'ont été relevés par la Chambre régionale des comptes du Centre, Limousin, dans son rapport d'observations définitives daté du 29 avril 2013, ni par la Cour des comptes en 2014, bien au contraire.

La Communauté d'agglomération de TCM ne partage pas non plus le constat purement financier réalisé par la Chambre sur les domaines ayant fait l'objet de demandes des communes dans le cadre du schéma de mutualisation. Ainsi, elle considère que les communes n'ont pas sollicité d'interventions en matière de systèmes d'information ou de conseil juridique. C'est une lecture factuellement erronée car ces services ont été très utilisés par les communes depuis la mise en œuvre du Schéma de mutualisation. Néanmoins, ce dernier prévoit une série d'hypothèses et d'actes, notamment ceux redondants et de courte durée, dans lesquels il n'y a pas de facturation entre les communes ; cela relève alors de la solidarité intra-communautaire, comme cela a été expliqué ci-avant.

L'absence de facturation, ne signifie pas l'absence de services rendus dans le cadre de ce schéma de mutualisation ; d'autant plus en matière informatique ou juridique, qui font partie des domaines dans lesquels les sollicitations sont les plus fréquentes.

S'agissant du service public du chauffage urbain, la Chambre opère un rappel du droit n° 8 par lequel, rappelant les dispositions de l'article L. 2224-38 du Code général des collectivités territoriales, elle commande de réaliser un schéma directeur des réseaux de chaleur.

Ce rappel du droit est déjà pris en compte à cette heure par Troyes Champagne Métropole, dont le Conseil communautaire a, par délibération du 8 avril 2021, approuvé ledit schéma directeur.

Pour mémoire, le corps même du schéma directeur du réseau de chauffage urbain eût été difficile à déterminer avant cette date. En effet, le Syndicat départemental d'élimination des déchets de l'Aube (SDEDA), compétent en matière d'élimination des déchets, avait initié la construction d'une unité de valorisation énergétique (UVE), devant remplacer à terme la démarche d'enfouissement des déchets mais permettant également, par la chaleur ainsi dégagée, de fournir de l'énergie au réseau de chaleur Chantereigne-Montvilliers, situé à proximité. Cette UVE a débuté sa phase de test en janvier 2021.

Cet équipement, ayant vocation à produire une énergie fiscalement moins taxée que les énergies fossiles, la Communauté d'agglomération en tant qu'exploitante du réseau de chaleur, a souhaité étudier les conditions juridiques, techniques et financières d'un éventuel raccordement.

De nombreux mois d'échanges avec le Syndicat départemental, d'analyses et de projections techniques et financières, ont été nécessaires pour apprécier la faisabilité d'un tel raccordement. Le schéma directeur de l'agglomération ne pouvait dans cet intervalle, aboutir, dès lors que le choix de recourir ou non à l'UVE avait un impact essentiel sur l'économie générale du réseau de chaleur. Ce choix impactait d'ailleurs alternativement l'usager des ordures ménagères ou l'usager du réseau de chaleur, ce qui présentait pour l'EPCI une incidence dans les deux cas.

Or, la Communauté d'agglomération a un jour pris connaissance du lancement par le SDEDA d'une consultation en vue de conclure une concession pour la réalisation de son UVE. Cette procédure avait été initiée sans qu'aucun accord n'ait abouti entre la Communauté d'agglomération et le Syndicat départemental et sans qu'aucun engagement ou contrat n'ait été signé entre les parties. L'équilibre économique du projet d'UVE paraissait pourtant impacté par la vente ou non de chaleur au réseau Chantereigne-Montvilliers.

La survenance de cet événement imprévu dans le calendrier a conduit TCM à reprendre la rédaction de son schéma directeur en imaginant alternativement plusieurs hypothèses ; une fois l'UVE achevée et sa phase de tests engagée, il était possible pour TCM de l'intégrer à son schéma directeur et d'approuver ce dernier, par délibération du 8 avril 2021.

S'agissant des délégataires du service public du chauffage urbain, la Chambre opère un rappel du droit n° 9 au visa de l'article L. 1411-3 du CGCT, pour que les rapports annuels des délégataires des réseaux de chauffage urbain soient examinés en Conseil communautaire dès après leur réception. La Chambre fait également une recommandation à TCM pour que les délégataires complètent les tableaux des indicateurs de performances par des explications et des analyses.

A l'instar des autres rappels du droit et recommandations, la Communauté d'agglomération entend donner une suite favorable et sans délai à ces observations de la Chambre, qui participent à la transparence de la gestion publique à laquelle l'EPCI est très attaché et qui permettent d'accroître le contrôle réalisé sur la gestion de ces services publics.

TCM envisage donc, dès 2021, de définir au sein de ses services, une mission de suivi juridique, financier et technique, portant sur ces contrats et visant à additionner à la présentation formelle des rapports de délégation, une explication analytique et pédagogique à destination des conseillers communautaires et à travers eux, des citoyens.

La Chambre achève son propos en considérant que TCM n'a pas cherché depuis 2017 à racheter tout ou partie des actions que la Ville de Troyes détenait dans le capital de la SEM, lors de la prise de compétence liée au réseau de chauffage urbain des Chartreux, en 2014.

La Communauté d'agglomération de TCM ne partage pas le raisonnement en filigrane retenu par la Chambre. En effet, la Chambre semble écarter les statuts de la SEM ENERGIE et rebaptiser cette société en « SEM Chauffage urbain ». Il s'agit bien d'une société d'économie mixte qui intervient dans l'ensemble des secteurs de l'énergie et pas uniquement dans le secteur du chauffage urbain. Le Grand Troyes en 2014 comme TCM en 2017, ne pouvaient pas racheter l'intégralité de l'actionnariat de la Ville de Troyes car cela aurait conduit la Communauté d'agglomération à excéder le périmètre de ses propres compétences, sans disposer – à la différence de la Ville – d'une clause de compétence générale.

L'achat de la totalité de ces actions aurait donc été illégale et il est étonnant que la Chambre le regrette. Par ailleurs, l'article L. 1521-1 du Code général des collectivités territoriales, auquel la Chambre semble se référer, s'applique dans le cas d'une « *compétence intégralement transférée* » à l'EPCI, ce qui ne fut clairement pas le cas en l'espèce en 2014. A supposer que la Communauté d'agglomération eût voulu acquérir tout ou partie des actions détenues par la Ville de Troyes au sein de la SEM ENERGIE, elle n'en aurait pas eu la capacité juridique.