



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune d'Épinal
(Département des Vosges)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 8 juin 2021

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| SYNTHÈSE | 4 |
| RAPPELS DU DROIT | 6 |
| RECOMMANDATIONS..... | 6 |
| 1. PROCÉDURE | 7 |
| 2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'ÉPINAL..... | 7 |
| 3. SUIVI DES OBSERVATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT | 7 |
| 4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 8 |
| 4.1 Évolution de l'effectif | 8 |
| 4.1.1 L'effectif permanent..... | 8 |
| 4.1.2 L'effectif non permanent..... | 9 |
| 4.2 La présentation de l'effectif budgétaire | 9 |
| 4.3 La politique de gestion des ressources humaines..... | 10 |
| 4.4 Les services à la population et la mutualisation | 11 |
| 4.5 Les composantes de la rémunération des agents municipaux | 12 |
| 4.5.1 Le coût annuel du régime indemnitaire..... | 12 |
| 4.5.2 La mise en place du RIFSEEP à compter du 1 ^{er} janvier 2018 | 12 |
| 4.6 Le temps de travail | 13 |
| 4.6.1 L'organisation du temps de travail..... | 13 |
| 4.6.2 L'absentéisme | 13 |
| 5. LA FIABILITÉ DES COMPTES | 13 |
| 5.1 La qualité de l'exécution comptable et budgétaire..... | 13 |
| 5.1.1 Le périmètre budgétaire et comptable | 13 |
| 5.1.2 Le budget annexe « locations commerciales » | 14 |
| 5.1.2.1 Des activités très diverses | 14 |
| 5.1.2.2 Un budget annexe structurellement déséquilibré | 15 |
| 5.1.2.3 Le soutien du budget annexe par le budget principal | 15 |
| 5.1.3 La détermination et l'affectation du résultat du budget principal | 16 |
| 5.1.4 La régularité des restes à réaliser | 16 |
| 5.1.4.1 Les cessions d'immobilisations | 17 |
| 5.1.4.2 Le produit des amendes de police | 18 |
| 5.1.4.3 Les acomptes et les soldes de subventions d'investissement..... | 18 |
| 5.1.4.4 La surévaluation des subventions d'équipement..... | 18 |
| 5.1.4.5 Le besoin de financement et sa couverture..... | 20 |
| 5.1.4.6 Les charges et produits rattachés | 21 |
| 5.2 Le patrimoine immobilisé | 21 |
| 5.2.1 La fiabilité des inventaires | 21 |
| 5.2.2 Les amortissements | 22 |
| 5.2.3 Les immobilisations en cours | 23 |
| 5.2.4 Les travaux en régie..... | 24 |
| 5.2.4.1 Une pratique ancienne et constante..... | 24 |
| 5.2.4.2 La nature des dépenses retenues..... | 24 |
| 5.2.4.3 Le calcul des coûts de main d'œuvre..... | 26 |
| 5.2.4.4 L'absence de procédure formalisée | 26 |
| 5.2.4.5 L'absence d'identification précise des immobilisations créées | 27 |
| 5.3 Les provisions..... | 27 |
| 5.3.1 L'obligation de constituer des provisions | 27 |
| 5.3.2 La provision pour perte de recettes de fonctionnement | 28 |
| 5.3.3 L'absence de constitution de provisions pour risques, charges et dépréciation | 29 |
| 5.3.3.1 Les provisions pour risques liés aux contentieux en cours..... | 29 |
| 5.3.3.2 Les provisions pour créances douteuses | 29 |

| | | |
|---------|---|----|
| 5.4 | Le délai global de paiement | 30 |
| 5.5 | Les régies | 30 |
| 5.5.1 | La multiplicité des régies | 31 |
| 5.5.2 | L'objet des régies | 31 |
| 5.5.3 | La gestion administrative des régies | 32 |
| 5.5.3.1 | La dénomination des agents intervenant au sein des régies | 32 |
| 5.5.3.2 | La tenue du dossier de régie..... | 32 |
| 5.5.3.3 | Les contrôles administratifs et comptables..... | 33 |
| 5.6 | Synthèse sur la fiabilité des comptes | 34 |
| 6. | LA SITUATION FINANCIÈRE | 34 |
| 6.1 | L'information budgétaire des citoyens et des élus | 34 |
| 6.1.1 | La mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière | 34 |
| 6.1.2 | Les orientations budgétaires | 34 |
| 6.1.2.1 | Le contenu du débat d'orientations budgétaires..... | 34 |
| 6.1.2.2 | Le périmètre budgétaire présenté au débat d'orientations budgétaires (DOB) | 35 |
| 6.1.3 | Les informations fournies à l'occasion du vote du budget..... | 36 |
| 6.1.4 | Les informations fournies à l'occasion du vote du compte administratif | 37 |
| 6.2 | Rappel du périmètre budgétaire de la commune d'Épinal | 37 |
| 6.3 | Le budget annexe « locations commerciales »..... | 37 |
| 6.3.1 | Les performances financières annuelles | 38 |
| 6.3.1.1 | La structure des produits | 38 |
| 6.3.1.2 | Les charges de gestion..... | 38 |
| 6.3.1.3 | La formation de la capacité d'autofinancement brute | 39 |
| 6.3.1.4 | La formation du résultat | 40 |
| 6.3.1.5 | Le financement des investissements | 40 |
| 6.3.2 | La situation bilancielle | 41 |
| 6.3.2.1 | La dette du budget annexe | 41 |
| 6.3.2.2 | Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie | 41 |
| 6.4 | Le budget principal | 42 |
| 6.4.1 | La répartition fonctionnelle des dépenses | 42 |
| 6.4.2 | Les produits de gestion du budget principal | 43 |
| 6.4.2.1 | Évolution globale entre 2015 et 2019..... | 43 |
| 6.4.2.2 | Évolution des ressources fiscales | 43 |
| 6.4.2.3 | La fiscalité reversée..... | 44 |
| 6.4.2.4 | Évolution des ressources d'exploitation | 45 |
| 6.4.2.5 | Évolution des dotations et participations | 45 |
| 6.4.3 | Les charges de gestion du budget principal | 46 |
| 6.4.3.1 | Les charges à caractère général..... | 46 |
| 6.4.3.2 | Les charges de personnel..... | 46 |
| 6.4.3.3 | Les subventions de fonctionnement..... | 47 |
| 6.4.3.4 | Les autres charges de gestion | 47 |
| 6.4.4 | La formation du résultat et le financement des investissements | 48 |
| 6.4.4.1 | L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute..... | 48 |
| 6.4.4.2 | L'évolution de la capacité d'autofinancement nette et du financement disponible | 49 |
| 6.4.4.3 | La couverture du besoin de financement | 50 |
| 6.4.5 | La gestion de la dette | 51 |
| 6.4.5.1 | La composition et l'évolution de l'encours | 51 |
| 6.4.5.2 | La gestion du risque de taux..... | 52 |
| 6.4.5.3 | Les indicateurs de la dette spinalienne | 52 |
| 6.4.6 | La structure financière..... | 53 |
| 6.5 | Synthèse sur la situation financière d'Épinal | 53 |
| 7. | LE RÉSEAU DE CHALEUR D'ÉPINAL | 54 |
| 7.1 | L'expansion du réseau de chauffage urbain et son positionnement territorial | 54 |
| 7.1.1 | L'exercice de la compétence par la commune d'Épinal | 54 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 7.1.2 | L'existence de schémas et de plans relatifs aux énergies renouvelables au niveau des différents échelons territoriaux | 54 |
| 7.1.2.1 | Le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE) | 54 |
| 7.1.2.2 | Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)..... | 55 |
| 7.1.2.3 | Le schéma de cohérence territorial (SCoT)..... | 55 |
| 7.1.2.4 | Le schéma directeur du réseau de chaleur | 56 |
| 7.2 | L'exploitation du réseau de chaleur dans un souci de performance énergétique..... | 56 |
| 7.2.1 | Les caractéristiques du réseau de chaleur | 56 |
| 7.2.1.1 | Principes et fonctionnement d'un réseau de chaleur | 56 |
| 7.2.1.2 | Historique du réseau de chaleur d'Épinal..... | 57 |
| 7.2.1.3 | Les installations techniques : chaufferies et sous-stations | 58 |
| 7.2.1.4 | Les chiffres-clés du réseau | 59 |
| 7.2.2 | La délégation de service public | 61 |
| 7.2.2.1 | Le renouvellement du contrat..... | 61 |
| 7.2.2.2 | Le périmètre de la délégation..... | 61 |
| 7.2.2.3 | La commission consultative des services publics locaux | 62 |
| 7.2.2.4 | Le rapport d'activité du délégataire | 62 |
| 7.2.3 | La dégradation de la rentabilité financière de la délégation de service public (DSP) | 63 |
| 7.2.3.1 | Fiabilité et sincérité des informations | 63 |
| 7.2.3.2 | L'évolution des produits | 65 |
| 7.2.3.3 | Les charges proportionnelles (R1) | 65 |
| 7.2.3.4 | Les charges fixes (R2) | 67 |
| 7.2.3.5 | Synthèse sur la marge d'exploitation du réseau de chaleur | 68 |
| 7.2.3.6 | Les frais généraux | 69 |
| 7.2.3.7 | L'évolution du résultat net | 69 |
| 7.2.3.8 | La reprise des investissements non encore amortis au terme de la DSP | 70 |
| 7.2.4 | Les extensions programmées du réseau : densité et développement..... | 70 |
| 7.2.4.1 | Le développement du réseau de chaleur | 71 |
| 7.2.4.2 | La densification du réseau | 71 |
| 7.2.4.3 | Des subventions vertes en appui au développement du réseau de chaleur..... | 72 |
| 7.3 | Le chauffage urbain d'Épinal et les usagers..... | 73 |
| 7.3.1 | La qualité du service | 73 |
| 7.3.1.1 | Les informations communiquées | 73 |
| 7.3.1.2 | La continuité du service | 73 |
| 7.3.1.3 | Les pénalités en cas d'interruption du service..... | 74 |
| 7.3.2 | La facturation aux abonnés du réseau primaire..... | 74 |
| 7.3.2.1 | La facturation binôme | 74 |
| 7.3.2.2 | Une TVA à taux réduit..... | 75 |
| 7.3.2.3 | L'évolution des tarifs | 75 |
| 7.4 | Le chauffage urbain d'Épinal et l'environnement..... | 76 |
| 7.4.1 | Classement du réseau de chaleur et refus de l'obligation de raccordement | 76 |
| 7.4.2 | Un régime d'autorisation et de déclaration | 76 |
| 7.4.3 | Les quotas d'émission de gaz à effet de serre..... | 77 |
| 7.4.3.1 | Le cadre juridique | 77 |
| 7.4.3.2 | La gestion des quotas d'émission de gaz à effet de serre par l'exploitant | 77 |
| 7.5 | Le verdissement de la politique énergétique bénéfique du réseau de chaleur..... | 78 |
| 7.6 | Synthèse sur le chauffage urbain..... | 78 |
| | ANNEXE 1 : La gestion des ressources humaines..... | 80 |
| | ANNEXE 2 : La fiabilité des comptes | 84 |
| | ANNEXE 3 : La situation financière..... | 94 |
| | ANNEXE 4 : Le chauffage urbain..... | 101 |

SYNTHÈSE

Chef-lieu du département des Vosges, la commune d'Épinal, qui comptait 39 604 habitants en 1975, ne dispose plus que d'une population totale de 31 740 habitants au 1^{er} janvier 2020 en raison d'un solde migratoire négatif qui paraît se stabiliser en fin de période contrôlée.

La situation de l'effectif municipal gagnerait à être clarifiée et simplifiée. En effet, d'une part, les agents non permanents occupent une part significative des 747 équivalents temps plein (ETP) constituant l'effectif moyen au cours de la période contrôlée. Eu égard à l'ampleur de ce phénomène et à sa stabilité dans le temps, il apparaît que ces agents assurent en réalité une partie non négligeable des besoins permanents de la commune et devraient voir leurs postes pérennisés par décision de l'assemblée délibérante. D'autre part, les nombreuses mises à disposition d'agents municipaux au profit d'autres organismes obligent à une gestion complexe et à des flux financiers croisés, qu'un transfert de personnel pourrait alléger.

Si l'exécution comptable et budgétaire de la commune d'Épinal apparaît globalement satisfaisante, la qualité et la régularité des comptes restent largement perfectibles. Ainsi, le résultat de fonctionnement aurait été moins élevé au cours de la période si la commune avait doté suffisamment ses provisions pour risques et charges ainsi que ses amortissements. Enfin, l'absence d'inventaire physique et comptable des biens immobilisés de la commune, persiste depuis des années et fait peser un risque sur la bonne gestion du patrimoine et l'amortissement à appliquer aux biens concernés.

Certaines pratiques budgétaires et comptables de la commune restent irrégulières. En particulier, des dépenses d'investissement ne répondant pas à la définition des travaux en régie sont constatées chaque année, à hauteur de 1,5 M€, créant des recettes de fonctionnement fictives, sans réelle contrepartie patrimoniale. En outre, la commune constate chaque année d'importants restes à réaliser en recettes d'investissement dont une part importante n'est pas justifiée ou s'avère surestimée. Cette pratique minore le besoin de financement de la section d'investissement du budget principal et fausse l'affectation du résultat destinée à le couvrir.

Jusqu'en 2020 inclus, l'information budgétaire et financière délivrée au conseil municipal et au citoyen n'est ni complète, ni cohérente avec la maquette fonctionnelle retenue, ni exacte et ne permet pas dès lors aux élus d'appréhender les enjeux financiers de la commune. Ces insuffisances, qui nuisent aux conditions de vote du budget, sont en cours de correction.

La collectivité pratique une politique de services rendus à la population, consommatrice de moyens, et s'attache à développer son attractivité au moyen d'ambitieuses dépenses d'aménagement et de manifestations événementielles. Toutefois, la plupart des ratios financiers du budget principal se sont détériorés au cours de la période, ce qui pose la question de la soutenabilité des dépenses, tant de fonctionnement que d'investissement, au regard notamment de la stagnation des recettes.

La ville, dont le fonds de roulement est très faible et la trésorerie nette négative, ne dispose d'aucune réserve financière. Il appartient par conséquent aux élus, s'ils souhaitent ne pas accroître la pression fiscale, d'examiner les marges de manœuvre possibles sur les dépenses de fonctionnement et de déterminer de façon réaliste une programmation pluriannuelle des investissements adaptée aux capacités financières réelles de la collectivité.

Le réseau de chaleur spinalien, particulièrement développé (32 km), modernisé et densifié au cours des années, est alimenté avec 86 % d'énergies renouvelables et fournit un service de qualité à un prix se situant dans la moyenne nationale. Il a également su s'adapter au territoire en intégrant les spécificités économiques locales de la filière bois.

Or, du fait de la lourdeur des charges de production/acquisition de chaleur et des difficultés structurelles liées aux équipements, l'exploitation du réseau de chaleur d'Épinal dans le cadre d'une délégation de service public affiche un déficit significatif et croissant depuis plusieurs années (5,3 M€ de déficit cumulé selon les projections au 31 décembre 2019), en dépit des mesures prises par le délégant et le délégataire. Cette situation découle notamment du choix de la commune de maintenir les tarifs de vente de la chaleur aux usagers.

La chambre relève que l'équipement de cogénération biomasse, auprès duquel l'achat de chaleur représente 75 % des charges du terme R1 fortement déficitaire, et dont le chiffre d'affaires de vente d'électricité cogénérée à EDF profite à une entreprise tierce, est exclu du périmètre de la DSP. Pour autant, le coût de la chaleur, acquise par l'exploitant pour un montant total de 3,4 M€ en 2018, intègre notamment 1,1 M€ de charges structurelles destinées à amortir le coût économique de cet équipement de cogénération pour son propriétaire. La part prépondérante prise par la centrale de cogénération biomasse dans l'approvisionnement du réseau de chaleur renvoie au second plan les équipements de production de chaleur inclus dans la délégation, dont le coût pèse de façon croissante sur le terme R2.

Afin de remédier au déséquilibre croissant de la délégation de service public du chauffage urbain, il appartient à la commune délégante et à son délégataire de prendre, du point de vue des charges très lourdes comme des produits insuffisants, les mesures requises pour résorber le déficit important de l'exploitation du réseau de chaleur.

RAPPELS DU DROIT

| | |
|---|----|
| N° 1 : Conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, constater des restes à réaliser en recettes d'investissement portant sur des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et fondées sur des pièces justificatives adéquates. | 20 |
| N° 2 : En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, établir un inventaire physique et comptable des immobilisations relevant de la commune et le rapprocher de l'état de l'actif tenu par le comptable. | 22 |
| N° 3 : En application de l'article L. 2321-1 du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M14, faire délibérer le conseil municipal sur les catégories de biens et durées d'amortissement, et communiquer cette délibération au comptable public en vue de son application. | 23 |
| N° 4 : Identifier aux comptes 23 « immobilisations en cours » les immobilisations achevées devant être imputées sur un compte 21 et procéder, le cas échéant, à leur amortissement. | 24 |
| N° 5 : En application de l'instruction M14, n'inclure dans les travaux en régie que les prestations et coûts correspondant effectivement à la création d'immobilisations. | 26 |
| N° 6 : En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, identifier précisément les immobilisations créées en régie et, le cas échéant, les amortir. | 27 |
| N° 7 : Ne constituer que les provisions prévues à l'article R. 2321-2 du CGCT. | 28 |
| N° 8 : En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, constituer des provisions pour risques, charges et dépréciations dès l'apparition d'un risque et mettre en place une procédure formalisée d'évaluation systématique des risques financiers encourus. | 30 |
| N° 9 : En application de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies des collectivités territoriales, passer une convention avec les tiers pour lesquels le conseil municipal a autorisé la perception, par les régies de recettes communales, de produits non communaux. | 32 |

RECOMMANDATIONS

| | |
|---|----|
| N° 1 : Mettre en place une procédure formalisée de décompte des travaux en régie et la diffuser à tous les services concernés. | 27 |
| N° 2 : Poursuivre la réalisation d'audits internes des régies, mettre en œuvre des solutions efficaces suite aux observations émises lors de ces audits et prévoir une formation annuelle à la tenue des régies. | 33 |
| N° 3 : Compléter, clarifier et harmoniser l'information financière délivrée aux élus et aux citoyens dans les rapports du maire sur les orientations budgétaires, sur le budget primitif et sur le compte administratif. | 37 |
| N° 4 : Établir une véritable programmation pluriannuelle des investissements, détaillée et prévoyant leur financement. | 50 |

1. PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Épinal a porté sur les exercices 2015 et suivants. Le 3 décembre 2019, la lettre d'ouverture du contrôle a été adressée au maire d'Épinal, ordonnateur en fonctions jusqu'au 4 juillet 2020.

L'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 23 juin 2020.

Outre l'examen des suites données au rapport d'observations définitives de la chambre du 25 novembre 2013, le contrôle a porté en particulier sur la fiabilité des comptes, l'analyse financière, la gestion des ressources humaines et le chauffage urbain, dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières.

Les observations provisoires retenues par la chambre ont été communiquées par courriers du 22 décembre 2020 au maire en fonction depuis le 4 juillet 2020 et à son prédécesseur. Des extraits du rapport ont par ailleurs été adressés, le même jour, au directeur général de la société délégataire de service public du réseau de chauffage urbain, au président de la communauté d'agglomération d'Épinal et au président du syndicat mixte du schéma de cohérence territorial (SCoT) des Vosges Centrales.

Lors de sa séance du 8 juin 2021, la chambre a examiné les réponses et arrêté les observations définitives qui suivent.

2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'ÉPINAL

Chef-lieu du département des Vosges, la commune d'Épinal compte 31 740 habitants, selon les données de la population totale légale au 1^{er} janvier 2020 établies par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Elles font apparaître, en comparaison de celles pour 2019 (31 558 habitants), une population en légère augmentation, intervenant après les baisses successivement mesurées depuis 1975 où la ville comptait, selon les résultats du recensement général réalisé à cette période, 39 604 habitants.

Les baisses constatées jusqu'en 2019 correspondent à une variation moyenne annuelle de la population de - 0,7 %, résultat d'une variation du solde naturel (différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès) faiblement positive (+ 0,2 %) qui n'a pas totalement compensé la variation (- 0,9 %) du solde migratoire (différence entre entrées et sorties). La variation annuelle moyenne de l'emploi total au lieu de travail a été également négative (- 0,9 %) entre 2011 et 2016.

Épinal est la ville-centre de la communauté d'agglomération d'Épinal, significativement étendue au 1^{er} janvier 2017 par la fusion avec quatre communautés de communes. Au 1^{er} janvier 2018, l'intercommunalité compte 78 communes et 116 016 habitants.

3. SUIVI DES OBSERVATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT

Le précédent rapport de la chambre, en date du 25 novembre 2013, et portant sur les exercices 2007 à 2012 comportait différentes observations sur la fiabilité des comptes, le fonctionnement des régies, la situation financière, la gestion des ressources humaines et la gestion des achats.

Le suivi des observations, rappels du droit et recommandations relatives à la fiabilité des comptes, aux régies, à la situation financière et aux ressources humaines est traité dans les parties éponymes du rapport.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Évolution de l'effectif

4.1.1 L'effectif permanent

Au 31 décembre 2019, la ville d'Épinal comptait 656 agents occupant un emploi permanent, dont 89,3 % d'agents titulaires (95,8 % en 2015). L'effectif municipal permanent, qui était de 662 agents en 2015, a donc légèrement baissé de 6 agents. Cette baisse résulte de la suppression de 48 postes d'agents titulaires et de la création de 42 postes d'agents contractuels, essentiellement au sein de la catégorie C. Cette évolution ne correspond pas à un remplacement d'agents titulaires par des contractuels mais est liée à une transformation de la structure des effectifs et des métiers, ainsi qu'à des difficultés de recrutement.

La proportion des agents contractuels est modérée (10,7 %).

La part des cadres A, titulaires et contractuels, est de 7,2 % (3,6 % en 2015). La part des cadres B est de 16,2 %. Les agents de catégorie C représentent donc 76,6 % de l'ensemble des agents municipaux (79,5 % en 2015).

Le nombre d'agents de catégorie A, qui était de 24 en 2015, a doublé pendant la période et s'élève à 47 en 2019. Cette augmentation résulte de la conjonction d'ouvertures de postes à la promotion interne, de réussite au concours d'attaché territorial, de recrutements liés au développement de compétences, et de la transformation de cadres d'emplois d'assistants socio-éducatifs et d'éducateurs de jeunes enfants en emplois de catégorie A.

Tableau 1 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (en nombre d'agents)

| Effectifs permanents (en agents) | 2015 | | | | 2019 | | | | Évolution 2015-2019 | | | |
|-------------------------------------|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|---------------------|------|------|------|
| | A | B | C | T | A | B | C | T | A | B | C | T |
| Titulaires | 13 | 99 | 522 | 634 | 28 | 89 | 469 | 586 | 15 | - 10 | - 53 | - 48 |
| Contractuels dont : | 11 | 13 | 4 | 28 | 19 | 17 | 34 | 70 | 8 | 4 | 30 | 42 |
| <i>Emplois de direction</i> | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | - 1 | 0 | 0 | - 1 |
| <i>Collaborateurs de cabinet</i> | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nombre total des agents | 24 | 112 | 526 | 662 | 47 | 106 | 503 | 656 | 23 | - 6 | - 23 | - 6 |

Source : commune d'Épinal

L'évolution de l'effectif en termes d'équivalents temps plein (ETP)¹ est proche de celle du nombre d'agents, indiquant qu'il y a peu de temps partiel ou non complet sur les postes permanents. Entre 2015 et 2019, le nombre total d'ETP d'agents permanents est passé de 662 à 640,4, soit une légère baisse de 0,8 %. 46 ETP d'agents titulaires ont été supprimés et 41,7 ETP d'agents contractuels qui ont été créés, principalement au sein de la catégorie C. La baisse nette du nombre d'ETP sur emploi permanent est donc de 5,3. Sur la période 2015-2019, ce sont en moyenne 645 ETP d'agents permanents qui ont travaillé chaque année pour la ville d'Épinal.

¹ Cf. détail en annexe 1

4.1.2 L'effectif non permanent

En 2019, la commune employait également 168 agents sur emploi non permanent (vacataires, contrats aidés, etc.), contre 203 agents en 2015 (- 35). Il s'agit essentiellement d'agents des filières technique (68 agents) et animation (95 agents). Sur la période 2015-2019, ce sont en moyenne 176 agents non permanents qui travaillent chaque année pour la ville d'Épinal.

Tableau 2 : Répartition des effectifs non permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (en nombre d'agents)

| Effectifs non permanents (en agents) | 2015 | | | | 2019 | | | | Évolution | | | |
|--------------------------------------|------|---|-----|-----|------|---|-----|-----|-----------|-----|------|------|
| | A | B | C | T | A | B | C | T | A | B | C | T |
| Filières / Catégories | | | | | | | | | | | | |
| Nombre total des agents dont : | 2 | 4 | 197 | 203 | 0 | 0 | 168 | 168 | - 2 | - 4 | - 29 | - 35 |
| <i>Administrative</i> | 2 | | 8 | 10 | | | 3 | 3 | - 2 | 0 | - 5 | - 7 |
| <i>Technique</i> | | 1 | 89 | 90 | | | 68 | 68 | 0 | - 1 | - 21 | - 22 |
| <i>Culturelle</i> | | 1 | 4 | 5 | | | 2 | 2 | 0 | - 1 | - 2 | - 3 |
| <i>Animation</i> | | 1 | 94 | 95 | | | 95 | 95 | 0 | - 1 | 1 | 0 |

Source : commune d'Épinal

En 2019, cet effectif correspond à 109 ETP sur emploi non permanent (vacataires, contrats aidés, etc.), essentiellement réparti dans les filières techniques (63,5 ETP) et animation (40,5 ETP). Sur la période 2015-2019, ce sont en moyenne 102 ETP d'agents non permanents qui ont été employés par la ville d'Épinal.

Tableau 3 : Répartition des effectifs non permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (en ETP)

| Effectifs non permanents (en ETP) | 2015 | | | | 2019 | | | | Évolution | | | |
|-----------------------------------|------|------|------|-------|------|---|------|-------|-----------|-------|-------|-------|
| | A | B | C | T | A | B | C | T | A | B | C | T |
| Filières / Catégories | | | | | | | | | | | | |
| Nombre total des agents dont : | 2 | 3,29 | 106 | 111,4 | 0 | 0 | 109 | 109,2 | - 2 | - 3,3 | 3,1 | - 2,2 |
| <i>Administrative</i> | 2 | | 7,6 | 9,6 | | | 3 | 3 | - 2 | 0 | - 4,6 | - 6,6 |
| <i>Technique</i> | | 1 | 69,2 | 70,2 | | | 63,5 | 63,5 | 0 | - 1 | - 5,7 | - 6,7 |
| <i>Culturelle</i> | | 0,8 | 2,4 | 3,2 | | | 2 | 2 | 0 | - 0,8 | - 0,4 | - 1,2 |
| <i>Animation</i> | | 1 | 25,5 | 26,5 | | | 40,7 | 40,7 | 0 | - 1 | 15,1 | 14,1 |

Source : commune d'Épinal

4.2 La présentation de l'effectif budgétaire

Les états du personnel annexés aux comptes administratifs des exercices 2015 à 2019 font apparaître peu de différence entre les effectifs permanents budgétairement prévus soit 883 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2019 et les effectifs pourvus qu'ils recensent soit 847 ETPT en 2019.

En revanche, la chambre constate un écart de 207 ETPT entre les emplois permanents pourvus mentionnés en annexe au compte administratif 2019, soit 847 ETPT, et l'effectif de 656 agents permanents (soit 640 ETPT) justifié par la commune.

Tableau 4 : Écart entre emplois budgétaires et emplois pourvus au compte administratif 2019

| Filière ou type d'emploi | Emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante | Emplois pourvus sur emplois budgétaires en ETPT |
|--|---|---|
| Emplois fonctionnels | 0 | 0 |
| Administrative | 140,77 | 130,97 |
| Technique | 323,94 | 308,54 |
| Sociale | 61 | 57,50 |
| Médico-sociale | 1,36 | 1,36 |
| Sportive | 39,80 | 35,9 |
| Culturelle | 24 | 21,6 |
| Animation | 51,99 | 50,99 |
| Police | 11 | 10,8 |
| Emplois non cités ² | 229 | 229 |
| <i>Dont maire et adjoints au maire</i> | 11 | 11 |
| <i>Dont conseiller municipal</i> | 8 | 8 |
| <i>Dont chômeur indemnisé</i> | 7 | 7 |
| <i>Dont tuteur</i> | 55 | 55 |
| <i>Dont vacataire</i> | 104 | 104 |
| <i>Dont vacataire horaire</i> | 33 | 33 |
| TOTAL | 882,86 | 846,66 |

Source : état du personnel, annexe au compte administratif 2019

Cet écart de 207 ETPT provient essentiellement de la catégorie dite des 229 « emplois non cités », qui représente 27 % de l'effectif pourvu. En 2019, elle comprenait notamment le maire et 10 de ses adjoints, 8 conseillers municipaux, 1 collaborateur de cabinet, 1 « pensionné », le receveur municipal, 2 stagiaires des écoles, 1 allocataire supplément familial de traitement (SFT), 7 chômeurs indemnisés, 55 tuteurs (étudiants assistant des élèves en difficulté dans le cadre d'un programme de réussite éducative), 104 « vacataires » et 33 « vacataires horaires ». Ces emplois dits « non cités » n'ont, à l'exception du collaborateur de cabinet, pas à figurer dans le tableau des emplois permanents qui retrace l'effectif budgétaire des agents municipaux de la commune.

Le même constat peut être établi pour ces annexes aux comptes administratifs pour 2017 et 2018.

Cet « état du personnel » ne correspond pas à l'effectif municipal détaillé dans le rapport sur la situation du personnel présenté chaque année aux élus, avant la séance de débat d'orientations budgétaires. Les informations communiquées en annexe au compte administratif sont donc inexactes et appellent à une meilleure coordination entre les services des finances et des ressources humaines.

La chambre prend note de l'engagement du maire à remettre en conformité la présentation des emplois permanents dans ses prochains documents comptables.

4.3 La politique de gestion des ressources humaines

La politique de gestion des ressources humaines de la commune n'est pas explicitée dans le cadre d'une délibération ni d'un document d'ensemble émanant de l'exécutif.

² Par exemple : emplois dont les missions ne correspondent pas à un cadre d'emploi existant, « emplois spécifiques » régis par l'article 139 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, etc.

Toutefois, la chambre prend note de l'engagement du maire de regrouper, à terme, les éléments épars constituant cette politique dans des lignes directrices de gestion.

La commune met en œuvre une politique d'optimisation des moyens, en veillant à maintenir un équilibre entre la qualité du service et le bien-être au travail. Cette démarche relève de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, avec le déploiement de plans d'actions liés au développement des compétences, à l'étude de l'évolution des métiers, au maintien dans l'emploi et à l'amélioration des conditions de travail.

La politique de recrutement de la commune est formalisée dans une fiche de procédure relativement sommaire en date du 24 mai 2019. La collectivité n'est pas affiliée au centre de gestion de la fonction publique territoriale des Vosges.

4.4 Les services à la population et la mutualisation

La ville propose de nombreux services à ses habitants, à des tarifs parfois extrêmement bas bien que consommateurs de charges de personnel.

La chambre relève à cet égard que, en moyenne annuelle sur la période 2015-2019, 176 agents non permanents ont travaillé pour la ville. Eu égard à la stabilité de cet effectif et à la part significative (13,7 %) qu'il représente dans l'effectif ETP total de la collectivité, les missions assurées par ces agents non permanents ne se limitent pas aux tâches traditionnellement assignées aux vacataires, par nature ponctuelles, mais recouvrent aussi des besoins permanents qui auraient vocation à être couverts par des emplois budgétaires.

Par ailleurs, eu égard à la mutualisation croissante³ pratiquée entre la communauté d'agglomération d'Épinal et sa ville-centre, la chambre rappelle l'obligation de transférer à l'intercommunalité le personnel assurant l'exercice des compétences transférées tel que visé par la convention cadre relative à la mise à disposition de services entre les deux entités, signée en 2019.

Cette convention régit la mise à disposition, par la ville, d'agents à la communauté d'agglomération, dès lors qu'un ensemble de compétences et d'équipements ont été transférés à l'intercommunalité sans que celle-ci ne possède les effectifs pour les assumer de manière optimale. Il s'agit notamment de l'entretien de la voirie et d'équipements transférés situés à Épinal, du service d'action sociale et du service d'agent de surveillance de la voie publique (ASVP) pour l'aire d'accueil des gens du voyage.

La chambre relève que dans le dispositif mis en place ne sont transférés à l'intercommunalité que les agents qui exercent 100 % de leur temps de travail sur un équipement transféré.

La mise à disposition des autres agents concernés, qui fait l'objet d'une contrepartie financière versée par la communauté d'agglomération, entraîne un flux de charges (715 000 € en 2019) et de produits qui complexifie inutilement les comptes de la ville. Si l'ordonnateur fait valoir que cela éviterait les doublons et simplifierait la gestion du personnel mis à disposition sa facturation ne faisant l'objet que de deux titres de recettes, l'un pour les services communs, l'autre pour les prestations de services, la chambre relève néanmoins que ce dispositif altère la lisibilité des comptes et l'affectation des personnels.

³ Cf. schéma de mutualisation établi en 2018 du fait de l'élargissement de la communauté d'agglomération.

4.5 Les composantes de la rémunération des agents municipaux

4.5.1 Le coût annuel du régime indemnitaire

En 2019, selon la commune d'Épinal⁴, 2,6 M€ ont été alloués au régime indemnitaire des agents municipaux. La part des primes et indemnités dans la rémunération du personnel s'élevait à 10,6 % en 2019.

La chambre relève l'absence de distinction comptable, pour les agents contractuels, entre la rémunération principale et le régime indemnitaire ; l'inutilisation du compte 64138 « Autres indemnités », dont c'est la vocation, nuit à la bonne information sur la nature de ces dépenses.

Le système de rémunération actuellement en place dans la commune est le fruit de la mise en place progressive, à compter du 1^{er} janvier 2018, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), au profit des catégories d'agents éligibles.

Le coût du régime indemnitaire du personnel titulaire a peu varié au cours de la période, passant de 1,97 M€ en 2015 à 1,95 M€ en 2019, soit une baisse de 1 %. L'absence d'imputation comptable fiable du régime indemnitaire des agents contractuels ne permet pas néanmoins de connaître le coût de ce régime pour les exercices antérieurs à 2019.

Tableau 5 : Évolution du coût du régime indemnitaire du personnel titulaire

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------|
| Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS* | 1 606 248 | 1 556 274 | 1 590 185 | 1 517 748 | 1 788 016 | + 11,3 % |
| Autres indemnités | 367 388 | 354 331 | 343 015 | 304 964 | 166 107 | - 54,8 % |
| TOTAL | 1 973 637 | 1 910 605 | 1 933 200 | 1 822 712 | 1 954 123 | - 1 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

* Indemnités horaires pour travaux supplémentaires

4.5.2 La mise en place du RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2018

Le RIFSEEP est assis sur une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) ainsi que sur le complément indemnitaire annuel (CIA) dès lors que l'arrêté applicable au corps de référence de l'État a fait l'objet d'une publication.

À Épinal, pour les cadres d'emplois qui ne sont pas encore éligibles au RIFSEEP (par exemple les ingénieurs), le régime antérieur est maintenu. La délibération cadre du 21 décembre 2017 a néanmoins été conçue pour permettre une transposition aux cadres d'emplois qui deviendraient ultérieurement éligibles du RIFSEEP.

Cette délibération précise que le RIFSEEP est par principe exclusif de toute autre prime ou indemnité liée aux fonctions et à la manière de servir. Elle indique, en revanche, qu'il est notamment cumulable avec la « prime de fin d'année (correspondant aux avantages collectivement acquis de l'article 111 de la loi n° 84-53) » et la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction. Il est également garanti aux agents qu'ils ne verront pas leur régime indemnitaire baisser du fait du passage au RIFSEEP.

L'un des principes d'instauration du RIFSEEP posés par le conseil municipal, était une mise en œuvre à coût constant. Le niveau de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) a été fixé en conséquence. En revanche, la mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA), a été reportée car elle suppose la définition d'objectifs et de

⁴ Cf. tableaux en annexe 1

mesures des résultats aux différents niveaux de responsabilité, et des crédits supplémentaires. La persistance de cadres d'emplois non encore éligibles freine également cette mise en place. La chambre prend note de l'engagement du maire à préparer la mise en place du CIA, qui est obligatoire⁵, en 2021.

4.6 Le temps de travail

4.6.1 L'organisation du temps de travail

Deux délibérations régissent l'organisation du temps de travail des agents de la commune d'Épinal, l'une pour la mise en place du compte épargne temps le 14 décembre 2006, l'autre le 23 juin 2011 pour l'organisation du temps de travail. Ces décisions, précises et complètes, n'appellent pas d'observation.

4.6.2 L'absentéisme

En 2015, selon les services de la commune d'Épinal, l'absentéisme représentait 22 162 jours pour 757 équivalents temps plein (ETP) titulaires et contractuels en 2015 et 17 858 jours pour 747,5 ETP titulaires et contractuels en 2019. En moyenne, un agent à temps plein a été absent 29,3 jours en 2015 et 19 jours en 2019. La maladie ordinaire en était le premier motif (11 285 jours soit 51 % en 2015 et 8 450 jours soit 47 % en 2019).

Le taux d'absentéisme global des agents d'Épinal, qui s'élevait à 7,9 % en 2015, a baissé à 6,4 % en 2019⁶. Selon les services de la commune, deux principaux facteurs peuvent expliquer cette évolution favorable.

D'une part, la baisse du nombre de journées de maladie ordinaire (- 2 835 jours entre 2015 et 2019, soit - 25,1%) est liée à la mise en place à compter du 1^{er} janvier 2018 de la journée de carence (baisse de - 25,8 % de 2017 et 2018). En outre, un principe de contre-visite médicale a été mis en œuvre et a conduit, dans 28 % des cas contrôlés, à un retour en service car ils n'étaient pas médicalement justifiés.

D'autre part, le nombre de journées d'absences pour accident de travail a été significativement réduit de 2015 à 2019 (- 34,6 %, soit - 800 jours). À compter de l'année 2017, la direction des ressources humaines s'est dotée d'un conseiller de prévention. Les accidents du travail font l'objet d'un suivi rigoureux et de mesures correctives mises en œuvre au sein des services. Enfin, outre la démarche de maintien dans l'emploi des agents présentant des restrictions médicales, un effort de prévention des risques professionnels basé sur un réseau d'assistants de prévention a conduit à une meilleure prise en compte des accidents et maladies professionnelles.

5. LA FIABILITÉ DES COMPTES

5.1 La qualité de l'exécution comptable et budgétaire

5.1.1 Le périmètre budgétaire et comptable

Jusqu'au 31 décembre 2018, le budget de la commune d'Épinal se composait d'un budget principal soumis à l'instruction M14 et de cinq budgets annexes dont deux relevant de la nomenclature M49 : l'eau et l'assainissement.

⁵ Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018.

⁶ Cf. détail en annexe 1

Tableau 6 : Liste et poids respectif des budgets de la commune d'Épinal au 31 décembre 2018

| Libellé budget | Libellé de l'organisme | Nomenclature | Recettes de fonctionnement | | | |
|------------------|---------------------------------|--------------|----------------------------|------|------------|-------|
| | | | 2018 (en €) | % | 2019 | % |
| Budget principal | ÉPINAL | M14 | 53 701 437 | 89,3 | 54 177 831 | 94,43 |
| Budget annexe | ASSAINISSEMENT- ÉPINAL | M49 | 912 650 | 1,5 | 0 | 0 |
| Budget annexe | EAU - ÉPINAL | M49 | 773 184 | 1,3 | 767 871 | 1,34 |
| Budget annexe | FORETS - ÉPINAL | M14 | 781 538 | 1,3 | 0 | 0 |
| Budget annexe | LOCATIONS COMMERCIALES - ÉPINAL | M14 | 3 791 632 | 6,3 | 2 288 105 | 3,99 |
| Budget annexe | LOCATION SALLES - ÉPINAL | M14 | 160 947 | 0,3 | 139 385 | 0,24 |
| TOTAL | | | 60 121 387 | 100 | 57 373 192 | 100 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoient le transfert des compétences « eau et assainissement » aux intercommunalités à compter du 1^{er} janvier 2020. Le conseil municipal d'Épinal a décidé, le 20 décembre 2018, la dissolution du budget annexe assainissement le 31 décembre suivant, conduisant à la reprise de l'actif, du passif et des résultats du budget assainissement dans le budget principal de la commune d'Épinal en vue de leur transfert à la communauté d'agglomération d'Épinal à compter du 1^{er} janvier 2019.

De même, le conseil municipal a voté, en séance du 19 décembre 2019, la dissolution du budget annexe de l'eau et le transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020.

Enfin, le conseil municipal d'Épinal a décidé, le 20 décembre 2018, dans une optique d'unité budgétaire, la suppression du budget annexe forêts avec transfert de l'intégralité du passif, de l'actif et des résultats au budget principal.

Au 1^{er} janvier 2020, le budget de la ville d'Épinal ne comptait plus que deux budgets annexes « locations commerciales » et « gestion des salles ». Par délibération du 17 décembre 2020, ces deux budgets annexes ont été intégrés au budget principal à compter du 1^{er} janvier 2021.

5.1.2 Le budget annexe « locations commerciales »

5.1.2.1 Des activités très diverses

Le budget annexe « locations commerciales » a été créé en 1998 en vue de distinguer les secteurs d'activités assujettis à la TVA, et dissous à compter du 1^{er} janvier 2021.

Les activités retracées dans ce budget annexe étaient nombreuses et variées, à tel point que sa dénomination apparaissait inexacte. Elles comprenaient en effet :

- les loyers Scènes Vosges ;
- les indemnités en dépenses et intéressement en recettes liées au chiffre d'affaires des différentes délégations de service public (stationnement, port de plaisance, crématorium, parc du château, camping municipal, chauffage urbain) ;
- l'organisation de séjours pour des clubs sportifs français ou étrangers comprenant la restauration, l'hébergement, l'utilisation d'équipements et des prestations annexes ;

- le parc d'aventure Spinaparc ;
- la location du centre des congrès à l'office du tourisme pour les activités municipales ;
- l'organisation des manifestations municipales et externes (locations de locaux, de matériel et mise à disposition de personnel) ;
- les décors floraux facturés au centre des congrès pour l'organisation de manifestations ;
- les fluides et tous les contrats de gestion des bâtiments intégrés dans le périmètre du budget annexe et mis en location au profit d'entreprises (bâtiment B de la Magdeleine, parkings en ouvrage, maison de la communication, boutiques propriété de la ville au rez-de-chaussée du parking de la gare, bâtiment à la Voivre loué à Orange, etc.) ;
- les véhicules, le personnel et les moyens généraux (informatique, fournitures et entretien) affectés à la gestion ces différentes activités ;
- l'organisation de festivals culturels comprenant une activité assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : les Imaginales, le Marché Saint Nicolas, les Larmes du Rire.

Ce budget annexe ne présentait pas d'autre finalité que de regrouper diverses activités assujetties à la TVA assurées au moyen d'équipements municipaux.

5.1.2.2 Un budget annexe structurellement déséquilibré

Le budget annexe « locations commerciales » ne présentait aucune cohérence entre ses recettes et ses dépenses, ni pour le fonctionnement, ni pour l'investissement. Le faible niveau des recettes constatées⁷ ne correspondait pas à sa vocation de location commerciale. En outre, le taux d'exécution des recettes de fonctionnement était très bas (de 24,4 % en 2015 à 19,2 % en 2018). La section d'investissement se caractérisait également par la faiblesse des taux d'exécution en dépenses, qui ne dépassaient jamais 9 % et se limitaient à 4,7 % en 2018.

Il s'avérait, en outre, structurellement déséquilibré depuis plusieurs années, puisqu'au 31 décembre 2018, avec un déficit reporté de la section de fonctionnement de 5 095 592 € (réduit au 31 décembre 2019 du résultat positif 2018 de 1 004 316 €), du fait de l'insuffisance des recettes encaissées au regard des charges exposées. Le report excédentaire de la section d'investissement s'élevait à 4 086 920 € (augmenté au 31 décembre 2019 du résultat positif 2018 de 355 755 €) du fait de l'importance des dotations aux amortissements effectuées chaque année (en moyenne 0,5 M€) et de la faiblesse des dépenses d'investissement.

Tableau 7 : Budget annexe « Locations commerciales » - résultats budgétaires

| Dépenses (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fonctionnement | 2 552 613,38 | 3 146 242,82 | 2 982 089,08 | 2 787 316,25 |
| Investissement | 343 767,96 | 317 935,40 | 242 531,43 | 223 598,57 |
| D002 déficit cumulé section fonctionnement | 2 894 725,46 | 3 384 226,51 | 3 697 617,48 | 5 095 592,33 |
| Recettes (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Fonctionnement | 2 063 112,33 | 2 832 851,85 | 1 584 114,23 | 3 791 631,84 |
| Investissement | 841 296,10 | 664 654,79 | 576 332,44 | 579 353,54 |
| R001 solde positif section d'investissement | 2 908 871,06 | 3 406 399,20 | 3 753 118,59 | 4 086 919,60 |

Source : résultats budgétaires du budget annexe « Locations commerciales » dans Hélios

5.1.2.3 Le soutien du budget annexe par le budget principal

Le budget annexe « locations commerciales » ne permettait pas de savoir quelles activités étaient, le cas échéant, excédentaires, et surtout lesquelles étaient déficitaires

⁷ Cf. détail en annexe 2

puisque le budget principal prenait en charge, chaque année, un déficit global moyen de l'ordre de 1 M€.

Entre 2015 et 2018, la commune d'Épinal a versé chaque année, sauf en 2017, une subvention d'équilibre comptabilisée au compte 7552 - « excédent ou déficit des budgets annexes à caractère administratif ». Or, l'examen des délibérations budgétaires du conseil municipal ne faisait apparaître ni le principe ni les motifs d'une telle intervention du budget principal, pourtant strictement encadrée par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) s'agissant des activités à caractère commercial.

Tableau 8 : Subventionnement du budget annexe « locations commerciales » par le budget principal

| (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|-----------|------|-----------|
| Prise en charge du déficit du budget annexe à caractère administratif par le budget principal (compte 7552) | 722 550 | 1 318 730 | 0 | 2 217 128 |

Source : comptes de gestion du budget annexe « Locations commerciales »

5.1.3 La détermination et l'affectation du résultat du budget principal

La commune d'Épinal affecte le résultat de ses budgets excédentaires par délibérations intervenant courant juin N+1. Jusqu'en 2016 inclus, les dispositions des articles L. 2311- 5 et R. 2311-12 du CGCT n'ont pas été respectées. Pour les exercices 2015 et 2016, le résultat cumulé de la section de fonctionnement, aurait dû être entièrement affecté à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement qui lui était très supérieur. L'assemblée délibérante a néanmoins décidé d'affecter une part du résultat à la section de fonctionnement pour la couverture de nouvelles dépenses⁸.

Sur les exercices 2017 et 2018, sous réserve de la sincérité des restes à réaliser, le besoin de financement de la section d'investissement a baissé de 44 %, passant de - 9,4 à - 5,6 M€ puis à - 4,1 M€.

Par conséquent, l'affectation du résultat cumulé de la section de fonctionnement a été suffisante pour couvrir ce besoin de financement, le surplus ayant été affecté en excédent de fonctionnement reporté (R002) et pour abonder la réserve d'investissement (compte 1068). Depuis 2017, la commune d'Épinal a donc opté pour des modalités d'affectation du résultat privilégiant les investissements futurs.

5.1.4 La régularité des restes à réaliser

En application de l'article R. 2311-11 du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M14, les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Pour la section d'investissement, les restes à réaliser arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les restes à réaliser sont repris dans le budget de l'exercice suivant.

La sincérité des restes à réaliser s'apprécie par comparaison, d'une part, avec les états joints au compte administratif et issus de la comptabilité des engagements pour les dépenses, et d'autre part, avec tout document susceptible d'établir la réalité ou le caractère certain de la recette.

⁸ Cf. détail en annexe 2

Une comptabilité d'engagement est tenue par la commune d'Épinal conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT et à l'instruction M14. Elle repose sur deux procédures : PRO.FIN.01 et PRO.FIN.02 qui ont été mises à jour le 2 janvier 2020 après l'entrée en vigueur du code de la commande publique au 1^{er} janvier 2020.

Le besoin de financement de la section d'investissement est calculé en intégrant ses restes à réaliser en dépenses et en recettes. Une mauvaise estimation des restes à réaliser affecte la couverture du besoin de financement et fausse l'affectation du résultat de la section de fonctionnement qui en résulte.

Pour la période 2015-2018, la commune d'Épinal a constaté les restes à réaliser suivants.

Tableau 9 : Restes à réaliser de la commune d'Épinal

| (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Fonctionnement | | | | |
| Dépenses | 35 286,84 | 43 847,73 | 9 107,79 | 177 406,15 |
| Recettes | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Solde | - 35 286,84 | - 43 847,73 | - 9 107,79 | - 177 406,15 |
| Investissement | | | | |
| Dépenses | 3 172 391,75 | 4 645 898,17 | 4 851 590,87 | 4 344 287,18 |
| Recettes | 4 380 500,56 | 3 668 802,57 | 4 088 546,25 | 5 734 306,65 |
| Solde | 1 208 108,25 | - 977 095,60 | - 763 044,62 | 1 390 019,47 |

Source : comptes administratifs

Les restes à réaliser en recettes de la section d'investissement sont systématiquement surévalués⁹. Les irrégularités relevées portent en particulier sur les cessions d'immobilisation, le produit des amendes de police et les subventions d'équipement reçues.

5.1.4.1 Les cessions d'immobilisations

Les sommes inscrites à ce titre ne font l'objet d'aucun justificatif, tel qu'un compromis de vente ou un acte notarié attestant de la réalisation de ces cessions au cours de l'exercice suivant. La commune réinscrit, en fait, chaque année les biens qu'elle souhaite céder en restes à réaliser en recettes d'investissement, même si elle n'a pas d'acquéreur. Ces cessions hypothétiques qui ne pouvaient être considérées comme des restes à réaliser représentaient 0,5 M€ en 2017 et 1,1 M€ en 2018.

En outre, certaines cessions sont inscrites en restes à réaliser alors qu'elles ont déjà fait l'objet d'émission d'un titre. Ces recettes, déjà comptabilisées mais restant à recouvrer, et qui n'avaient par conséquent pas à figurer en restes à réaliser s'élevaient à 1,2 M€ en 2017 et à 1,6 M€ en 2018.

À titre d'exemple, la vente de deux parcelles de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Laufromont a été validée par un acte notarié du 28 août 2012 pour un montant de 273 500 € auquel s'ajoutaient 34 103 € de TVA. Deux titres ont été émis en 2013 au compte 775, le titre n° 2472 pour 106 090 € et le titre n° 2473 pour 201 563 €. Le versement ayant été fixé par acte notarié au 12 février 2017, la commune d'Épinal avait déjà constaté le produit sur un exercice antérieur et n'attendait que le recouvrement de la créance constatée par opération d'ordre au compte 2766 - « créances pour locations-acquisitions » pour un montant de 273 500 €. Cette somme n'avait pas à être inscrite en restes à réaliser aux comptes administratifs 2017 et 2018.

Il en est de même pour la vente de deux lots situés au centre commercial des Quatre Nations pour un montant de 352 000 € mentionnés au tableau 2 de l'annexe 2. La cession a

⁹ Cf. détail en annexe 2

été contractée devant notaire le 22 mars 2018. Un titre (n° 4400/668) a été émis au compte 775 pour un montant de 352 000 € et une sortie d'inventaire a été constatée au compte 2138 pour la valeur comptable de l'actif cédé. Pourtant, la commune d'Épinal a indûment inscrit, au compte administratif 2018, un reste à réaliser de 332 000 €, correspondant en fait à une somme en attente de recouvrement. La vente de trois autres lots, pour un montant de 83 000 € découlant du même compromis de vente du 23 février 2018, a également fait l'objet d'un titre de recettes en 2018 et ne devait pas davantage figurer en reste-à-réaliser au compte administratif 2018. Seule la comptabilisation de la cession de 40 emplacements de stationnement pour un total de 100 000 €, découlant du même compromis, était justifiée.

5.1.4.2 Le produit des amendes de police

L'Etat reverse aux collectivités bénéficiaires une partie des sommes qu'il a recouvrées à ce titre avec un décalage dans le temps d'un à deux ans, selon une répartition effectuée par le Comité des finances locales conformément à l'article L. 2334-24 du CGCT. Le préfet notifie ensuite à chaque collectivité la dotation qui lui revient en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation

La ville d'Épinal inscrit en restes à réaliser pour l'année suivante, le produit estimé (soit 0,4 M€ en 2017 et 2018) des amendes de police relatives à la circulation routière dressées sur le territoire de la commune. Or, à l'instar d'autres aides à l'investissement, la constatation d'un reste à réaliser de cette nature ne peut intervenir qu'une fois notifié son montant.

Par conséquent, le produit des amendes de police susceptible d'être perçu par la ville ne doit pas être comptabilisé en restes à réaliser des recettes d'investissement mais doit être inscrit au budget primitif en tant que recette nouvelle de l'exercice. La chambre prend note de l'engagement du maire d'Épinal à ne plus reporter une recette qui sera dorénavant millésimée.

5.1.4.3 Les acomptes et les soldes de subventions d'investissement

Il ressort des notifications de versement d'acompte ou de solde de subvention examinées que des restes à réaliser ont été inscrits en 2017 et 2018 à hauteur du total de la subvention alors qu'ils n'auraient dû en constater qu'une partie. C'est le cas de deux soldes de subventions du département des Vosges pour 5 317 € et 10 332 € et un acompte de subvention de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) pour 51 109 €. Ces opérations auraient dû faire l'objet d'un titre de recettes sur l'exercice de survenance des opérations (2017) et non être comptabilisées en report (2018) en recettes d'investissement.

5.1.4.4 La surévaluation des subventions d'équipement

Le versement de subventions d'équipement étant généralement assortie de conditions, l'inscription en restes à réaliser de tout ou partie de ces subventions doit être justifiée par la réalisation des dépenses éligibles à cette subvention, selon les termes de la décision d'attribution de cette subvention ou de la convention relative à cette aide.

Selon la collectivité, les restes à réaliser des subventions d'équipement octroyées correspondent aux seuls montants dus au regard des dépenses éligibles. L'examen d'un échantillon de cinq conventions 2018 et de trois conventions 2017 montre que la pratique de la ville diverge de ces principes.

Tableau 10 : Subventions d'équipement inscrites dans leur globalité en restes à réaliser

| | Montant (en €) | Objet | Production de justificatifs |
|-----------------------------|----------------|---|---|
| 2018 | | | |
| Subvention région Grand Est | 500 000 € | Requalification centre-ville historique | Oui |
| Subvention département 88 | 315 000 € | Requalification centre-ville historique | Oui |
| Subvention département 88 | 12 000€ | Travaux d'éclairage public | Non |
| Agence de l'eau Rhin Meuse | 40 160 € | Aménagement du site de la Tourbière | Non |
| ADEME | 17 549 € | AMO CIT Énergie | Non |
| 2017 | | | |
| ANRU | 40 000 € | Projet urbain | Non et même montant reporté en 2019 (subvention 2018) |
| Réserve parlementaire | 60 000 € | Toiture hangar Cabiche | Non et même montant reporté en 2019 |
| DREAL 2017 | 128 250 € | Groupe scolaire Ambrail | Non et même montant reporté en 2019 |

Source : commune d'Épinal

S'agissant des projets pluriannuels, la chambre a constaté l'inscription dans leur globalité de montants des subventions octroyées dans l'année ou les années antérieures, sans qu'aucune dépense ne soit inscrite au BP N+1. Une telle recette ne peut, dès lors, être considérée comme certaine et venir minorer le besoin de financement de la section d'investissement.

Par exemple, la commune a obtenu du département des Vosges, suivant décision du 20 décembre 2016, pour la phase d'études de l'opération de requalification du centre-ville historique d'Épinal, une subvention de 49 802 € sous réserve d'une dépense subventionnable de 237 153 €. Cette recette a été inscrite pour son montant global en restes à réaliser aux budgets primitifs 2018 et 2019.

Il ressort des états récapitulatifs des dépenses, certifiés par le comptable public le 19 décembre 2019, un montant total de dépenses de 222 094 € HT. Les dépenses ont été échelonnées sur les exercices 2016 à 2019. Ainsi, il a été réalisé 57 310 € HT de dépenses sur 2018 et 33 350 € HT sur 2019. Il n'aurait dès lors fallu inscrire en restes à réaliser 2018 qu'un montant de 12 035 € et en 2019 un montant de 7 003 €, au lieu des 49 802 € inscrits depuis 2018. En outre, la réalisation étant moindre, le titre n° 1082 a été émis sur l'exercice 2020 pour un montant de 46 640 €.

Pour l'opération de requalification du centre-ville historique d'Épinal pour un montant subventionnable de 2 080 455 € HT, la commune a obtenu de la région Grand Est, suivant décision du 17 novembre 2017, une subvention de 500 000 € et du département des Vosges, suivant décision du 23 octobre 2017, une subvention de 315 000 € pour une dépense subventionnable de 3 585 000 €. Il ressort des états récapitulatifs des dépenses de cette opération, certifiés par le comptable public en décembre 2019, un montant total de dépenses de 3 148 050,64 € HT.

Les dépenses éligibles ayant été réalisées de 2017 à 2019, l'inscription en restes à réaliser des subventions correspondantes aurait dû être réalisée au fur et à mesure de la réalisation de ces dépenses au lieu de constater en restes à réaliser durant cette période la totalité des concours attribués.

L'absence de justificatifs de dépenses au titre des autres conventions examinées est représentative de la pratique de la commune consistant à inscrire, d'année en année, la totalité des subventions relatives à des projets pluriannuels, alors que les dépenses correspondantes

ne sont que partiellement réalisées. Cette pratique conduit à minorer artificiellement le besoin de financement de la section d'investissement et, par voie de conséquence, le prélèvement devant être opéré sur l'excédent de fonctionnement.

5.1.4.5 Le besoin de financement et sa couverture

L'état des restes à réaliser établi par l'ordonnateur et annexé au compte administratif N-1 a pour objet de justifier le solde d'exécution de la section d'investissement à reporter au budget de l'année N. Dès lors que cet état comporte des montants non justifiés, soit 2 945 335 € en 2017 et 3 134 291 € en 2018, les résultats de l'exercice affichés au compte administratif, qui intègrent les restes à réaliser en dépenses et en recettes, sont non seulement surestimés, mais nuisent également à l'équilibre du budget de l'exercice suivant, dans la mesure où l'affectation à l'article 1068 du résultat de fonctionnement ne permet pas de couvrir le besoin réel de financement de la section d'investissement à l'issue de l'exercice N-1.

Tableau 11 : Besoin de financement après retraitement des restes à réaliser (RAR) 2017 – 2018 de la commune d'Épinal

| en € | 2017 | | | 2018 | | |
|--|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------|
| | Au CA | Retraitement CRC | Écart | Au CA | Retraitement CRC | Écart |
| RAR investissement | | | | | | |
| Dépenses | 4 851 590,87 | 4 644 508,09 | 4,3 % | 4 344 287,18 | 4 137 204,40 | 4,3 % |
| Recettes | 4 088 546,25 | 936 128,95 | 77,1 % | 5 734 306,65 | 2 392 932,91 | 58,3 % |
| Cessions | 2 201 910,32 | 451 000 | 79,5 % | 2 609 496,32 | 157 000,50 | 94 % |
| Amendes | 418 000 | 0 | 100 % | 425 000 | 0 | 100 % |
| Subventions d'équipement | 1 468 635,93 | 485 128,95 | 67 % | 2 699 810,33 | 2 235 932,41 | 17,2 % |
| Solde RAR investissement | - 763 044,62 | - 3 708 379,14 | 2 945 334,52 | 1 390 019,47 | - 1 744 271,49 | 3 134 290,96 |
| Résultat cumulé investissement | - 4 809 800,29 | - 4 809 800,29 | | - 5 519 439,80 | - 5 519 439,80 | |
| Besoin de financement | - 5 572 844,91 | - 8 518 179,43 | 2 945 334,52 | - 4 129 420,33 | - 7 263 711,29 | 3 134 290,96 |
| Résultat de fonctionnement | 6 164 630,87 | 6 164 630,87 | | 7 695 906,66 | 7 695 906,66 | |
| Couverture du besoin de financement | OUI 591 785,96 | NON - 2 353 548,56 | - 2 945 334,52 | OUI 3 566 486,33 | OUI 432 195,37 | 3 134 290,96 |

Source : comptes administratifs et tableaux établis par la commune d'Épinal

En effet, après retraitement des restes à réaliser, le résultat de clôture au 31 décembre 2018 ne s'élève pas à 3,6 M€ comme cela ressort du compte administratif, mais apparaît tout juste à l'équilibre de 0,4 M€. De même, au 31 décembre 2017, le résultat de clôture n'était pas positif de 0,6 M€, mais négatif de 2,4 M€. La chambre appelle par conséquent la commune d'Épinal au respect des dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et à mettre fin à ces pratiques budgétaires irrégulières.

Rappel du droit n° 1 : Conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, constater des restes à réaliser en recettes d'investissement portant sur des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et fondées sur des pièces justificatives adéquates.

5.1.4.6 Les charges et produits rattachés

Le rattachement des charges et des produits vise à intégrer dans le résultat de fonctionnement de l'exercice N toutes les charges et tous les produits qui s'y rapportent¹⁰. Aucune délibération n'ayant été prise par le conseil municipal pour valider un seuil de rattachement, la chambre rappelle que dès lors la commune est astreinte à rattacher les charges et les produits au premier euro.

Par ailleurs, les montants des rattachements des charges et des produits sont différents entre les comptes de gestion et les comptes administratifs pour les exercices 2017 et 2018.

Tableau 12 : Discordances des charges rattachées entre compte de gestion et compte administratif

| Années | Charges rattachées au CG (en €) | Charges rattachées au CA (en €) | Différence |
|--------|---------------------------------|---------------------------------|-------------|
| 2017 | 1 636 209,69 | 1 613 095,39 | 23 114,30 |
| 2018 | 1 061 041,28 | 1 081 465,88 | - 20 424,60 |

Source : comptes de gestion et comptes administratifs du budget principal

Pour l'exercice 2017, l'écart provient de l'abandon par les services de la ville du rattachement d'un engagement qui n'a pas été pris en compte par le comptable. Pour l'exercice 2018, la somme de 20 424,60 € correspond à deux engagements (1 155 € et 19 269,60 €) qui n'ont pas été retenus par les services financiers comme charges à rattacher mais qui figurent néanmoins au compte administratif 2018 en tant que charges à rattacher.

Sous ces réserves, les charges et produits apparaissent correctement rattachés à l'exercice sur lequel le service a été fait ou les droits acquis.

5.2 Le patrimoine immobilisé

Le rapport d'observations définitives du 18 octobre 2013 relevait l'absence de rapprochement entre l'inventaire de la commune d'Épinal et des biens existants dans ses différents services. La chambre constatait l'absence de procédure de mise à jour de l'inventaire et de fiabilité des inscriptions sur les états inventaires. Elle prenait note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre en œuvre les mesures nécessaires en vue de recenser ses biens et d'apurer son inventaire pour le mettre en concordance avec l'état de l'actif du comptable.

5.2.1 La fiabilité des inventaires

L'inventaire de la collectivité fournit une vue d'ensemble de son patrimoine mobilier et immobilier. Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 2, titre 4, chapitre 3), le recensement et l'identification des biens relèvent de la responsabilité de l'ordonnateur qui tient un inventaire physique et un inventaire comptable des biens inventoriés. Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens et de leur suivi au bilan de la collectivité. Si l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable sont deux documents distincts ayant des finalités différentes, les informations qu'ils contiennent doivent être concordantes.

Aucun inventaire n'a pu être produit par la commune. Seul l'état de l'actif du comptable est disponible et fait foi pour la commune d'Épinal. Le suivi lacunaire voire inexistant de son propre patrimoine par la commune est lié à l'insuffisance des procédures et moyens mis en

¹⁰ Cf. en annexe 2, évolution des rattachements

place dans ses services. La direction urbanisme et patrimoine, centralisatrice, n'est dès lors pas en mesure de piloter une stratégie de gestion patrimoniale active.

Seul un inventaire précis des biens amortissables permet de s'assurer de la sincérité des dépréciations réalisées. Au-delà de l'enjeu de qualité comptable, l'inventaire participe donc de la sincérité de l'équilibre budgétaire et, le cas échéant, du calcul exact du coût des prestations afférentes aux biens loués ou mis à disposition.

Il appartient à la commune d'Épinal de recenser ses biens et de s'attacher à leur identification. Elle doit effectuer le suivi exhaustif des immobilisations existantes et ajuster son inventaire comptable en conséquence. La chambre prend note de l'engagement du maire d'achever la mise en concordance de l'inventaire avec l'état de l'actif avant la fin de l'exercice 2021.

Rappel du droit n° 2 : En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, établir un inventaire physique et comptable des immobilisations relevant de la commune et le rapprocher de l'état de l'actif tenu par le comptable.

5.2.2 Les amortissements

Conformément aux dispositions de l'instruction M14, le conseil municipal doit valider par délibération un état des méthodes comptables conformes à l'instruction définissant le seuil des biens de faible valeur amortissables sur un an, déterminant les durées d'amortissement par biens ou catégories de biens et décidant ou non l'amortissement facultatif de certains biens.

À Épinal, les durées d'amortissement des biens ont été fixées lors du vote du budget primitif 1998 adopté par la délibération du 12 décembre 1997. C'est cette pièce ancienne, antérieure à l'entrée en vigueur de l'actuelle version de l'instruction M14, qui est mentionnée dans l'annexe A3 - amortissements – méthodes utilisées du compte administratif. Dans ce cadre, le seuil unitaire en-deçà duquel les nouveaux biens acquis sont amortis sur un an a été fixé à 762 €.

En application de l'article R. 2321-1 du CGCT, les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante à l'exception des frais d'études, de recherche ou de développement, ainsi que des subventions d'équipement versées, pour lesquels les durées d'amortissement sont réglementairement fixées pour des durées allant généralement de 5 à 10 ans.

Il résulte également de ces dispositions que l'amortissement est obligatoire pour les immobilisations corporelles (comptes 2156, 2157, 2158 et 218), les biens immeubles productifs de revenus (comptes 2114, 2132 et 2142), les plantations (comptes 2121, 21721 et 2221) et les immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation (comptes 217 et 22) acquises à compter du 1^{er} janvier 1996.

L'analyse de l'annexe A3 du compte administratif 2018 a permis de relever de nombreuses anomalies. Ainsi ne sont pas mentionnées les immobilisations incorporelles qui relèvent obligatoirement des durées d'amortissement maximales précitées.

En l'absence de décision de l'assemblée délibérante, les dotations aux amortissements pour ces catégories de biens (comptes 202, 2031, 2033 et 204) sont pratiquées chaque année, de façon aléatoire et sans cohérence¹¹. Elles varient suivant des critères non définis voire dépassent la durée d'amortissement maximale autorisée de 40 ans pour les subventions d'équipement versées (compte 204).

¹¹ Cf. détail en annexe 2

De même, les durées d'amortissement des immeubles de rapport, du matériel et outillage d'incendie et du cheptel sont variables. Par exemple, les immeubles de rapport sont amortis sur 1, 4, 8, 10, 11 et 20 ans et le cheptel de 1, 3 à 5 ans.

Par ailleurs, un logiciel pourra être amorti entre 1 et 10 ans alors que la durée maximale fixée par le conseil municipal et par l'instruction M14 est de 2 ans, ce qui conduit à minorer les dotations aux amortissements de la commune et fausser son résultat de fonctionnement.

En outre, la chambre relève de nombreuses divergences entre les durées référencées sur l'annexe A3 du compte administratif, les durées indiquées par la commune en l'absence de décision de l'assemblée délibérante et les durées pratiquées telles qu'elle ressortent de l'état de l'actif.

Par ailleurs, alors que le seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent sur un an a été fixé à 762 €, la commune ne l'applique pas de manière automatique. Des biens sont ainsi amortis sur un an alors que leur valeur est supérieure : une liaison Wifi sur le compte 2181 a été amortie sur un an alors que sa valeur est de 7 902,03 € ou des fenêtres chalet sont amorties sur un an sur le compte 2181 alors qu'elles valent 1 526,42 €. À l'inverse, des biens de faible valeur comme un switch Netgear de 495,70 € sont amortis sur des durées allant jusqu'à cinq ans.

En application de l'article L. 2321-1 du CGCT, le conseil municipal d'Épinal doit adopter un état des méthodes d'amortissement conforme à la réglementation et qui intègre l'ensemble des biens ou catégories de biens que la commune souhaite amortir en se référant au barème fixé par arrêté ministériel. La chambre prend note de l'engagement du maire à soumettre au conseil municipal une délibération courant 2021 actualisant les durées d'amortissement retenues en 1997.

Rappel du droit n° 3 : En application de l'article L. 2321-1 du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M14, faire délibérer le conseil municipal sur les catégories de biens et durées d'amortissement, et communiquer cette délibération au comptable public en vue de son application.

5.2.3 Les immobilisations en cours

Le compte 23 – « immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lors de sa mise en service ou de son achèvement, le bien est intégré à un compte 21 – « immobilisations corporelles » et doit intégrer, le cas échéant, le plan d'amortissement de la collectivité.

Sur la période 2015-2019, le compte 23 – « immobilisations en cours » n'a pas été régulièrement apuré des montants relatifs à des travaux achevés. Des opérations d'apurement ont eu lieu en 2016 où 43,7 M€ ont été transférés vers des comptes 21 et ont pu faire l'objet d'un début d'amortissement. Cependant, ce compte doit être apuré au fur et à mesure et non faire l'objet d'apurement de rattrapage quand il dépasse un certain seuil.

La chambre relève que, depuis 2016 où il s'élevait à 21,3 M€, le compte 23 ne cesse de croître pour atteindre 37,9 M€ fin 2018. Il fait l'objet de peu d'opérations de sortie.

Tableau 13 : Flux d'entrées et de sorties des immobilisations en cours

| (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Immobilisations en cours – solde antérieur | 49 773 620,81 | 56 117 753,58 | 21 307 680,18 | 28 372 592,76 |
| Flux d'entrées | 7 836 328,21 | 8 874 266,86 | 7 561 172,65 | 10 048 186,55 |
| Flux de sorties – opérations d'ordre non budgétaire (transfert d'immobilisations) | 1 438 647,78 | 43 661 996,66 | 0 | 422 573,01 |
| Flux de sorties – opérations d'ordre budgétaire (remboursement d'avances – compte 238) | 53 547,66 | 22 343,60 | 3 043,62 | 84 771,34 |
| Solde des immobilisations en cours au 31/12/N | 56 117 753,58 | 21 307 680,18 | 28 372 592,76 | 37 913 434,96 |

Source : Compte de gestion 2018 de la commune d'Épinal

Au 31 décembre 2018, le compte 23 présentait un solde débiteur de 37,9 M€ (Cf. détail en annexe 2), alors que 18,3 M€, correspondant à 92 opérations antérieures au 1^{er} janvier 2014 et vraisemblablement terminées, auraient dû faire l'objet d'un transfert au compte 21 et, le cas échéant, d'un début d'amortissement.

Il appartient à la commune de réexaminer les sommes figurant aux comptes 23 afin d'identifier les immobilisations qui doivent être imputées définitivement sur un compte 21 et de recenser celles qui doivent faire l'objet d'un amortissement.

Rappel du droit n° 4 : Identifier aux comptes 23 « immobilisations en cours » les immobilisations achevées devant être imputées sur un compte 21 et procéder, le cas échéant, à leur amortissement.

5.2.4 Les travaux en régie

5.2.4.1 Une pratique ancienne et constante

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait recommandé à la commune d'Épinal d'établir une méthode de valorisation efficace du coût des immobilisations créées par ses services et d'être attentive à ne pas comptabiliser à titre de travaux en régie des dépenses ayant trait à l'entretien ou à la maintenance courante.

La chambre prenait note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre en œuvre les mesures nécessaires afin de valoriser les travaux réalisés par ses services de la commune à partir du coût réel des agents intervenant sur ces opérations. Il s'engageait en outre à n'inscrire au titre des travaux en régie que les interventions contribuant à accroître le patrimoine.

La commune d'Épinal valorise chaque année différents travaux réalisés par ses services pour un montant moyen constant avoisinant 1 500 000 €.

Tableau 14 : Montant des travaux en régie sur la période 2015-2019

| (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Travaux en régie | 1 426 000 | 1 370 700 | 1 517 103 | 1 458 103 | 1 468 367 |

Source : Annexe A11 des comptes administratifs

5.2.4.2 La nature des dépenses retenues

L'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 1 – annexe 25 et Tome 2, titre 3, chapitre 3, paragraphe 1.2.1.3) définit très précisément les travaux en régie. Il s'agit d'immobilisations que la collectivité réalise pour elle-même. Les travaux sont effectués par son

personnel avec des matériaux qu'elle achète. Ces immobilisations sont comptabilisées pour leur coût de production, qui correspond au coût des matières premières augmenté des charges directes de production (matériel acquis, loué, frais de personnel...), à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration. L'imputation de dépenses en section d'investissement dépend de la nature de l'opération ; les dépenses d'entretien et de réparation demeurant des charges.

La chambre a examiné la nature des charges qui ont contribué à la réalisation d'immobilisations en régie déclarées sur 2017 et 2018.

Tableau 15 : Les opérations de travaux en régie 2017 - 2018

| Opérations (en €) | 2018 | 2017 |
|--|--------------|------------|
| Entretien des tunnels, maintenance des serres et bâches chauffées, pose et maintenance des arrosages automatiques dans les tunnels | 22 998,61 | 19 295,55 |
| Création d'aire de jeux d'enfants | 72 287,60 | 48 929,54 |
| Plantation d'arbres d'avenue, jeunes plants de pépinière, création de nouvelles pelouses | 248 214 | 275 400,69 |
| Mise en place de mobilier urbain et travaux de peinture | 14 496,78 | 20 360 |
| Travaux d'aménagement de voirie | 245 981,92 | 245 995,36 |
| Sports | 93 033,26 | 100 029,13 |
| Bâtiments | 670 524,49 | 664 872,86 |
| Report Bâtiments | 84 566,46 | |
| TOTAL | 1 458 103,12 | 1 517 103 |

Source : commune d'Épinal

S'agissant du service « bâtiments », de très nombreux travaux relèvent de l'entretien courant ou de la maintenance et non d'opérations d'investissement pouvant être retenues au titre de travaux en régie. Les dépenses figurant sur l'état des fournitures consommées relève d'achats divers de petites fournitures se rapportant à des travaux d'entretien, de réparation ou de maintenance. La nature même de ces dépenses ne concerne pas des travaux d'aménagement de locaux ou de création d'immobilisation.

La remise en peinture d'une pièce ou des réparations effectuées dans les écoles ou autres bâtiments communaux ne peuvent s'apparenter à une augmentation de la valeur du bâtiment ou de sa durée de vie. Au regard des dépenses présentées, la quasi-totalité des factures (entre 75 et 100 %) a été comptabilisée à tort comme des travaux en régie représentant a minima, pour le service « bâtiments », 503 000 € sur 2018.

De façon générale, les principaux chantiers du service « bâtiments » relèvent de l'entretien de bâtiments existants (salles et bureaux à repeindre, serrurerie sur portails et portillons, maintenance électricité, nettoyage de tags, installation d'éclairage LED, rénovation dans les logements...).

Des constats identiques peuvent être faits pour les autres services communaux, notamment en ce qui concerne la pose d'enrobés au niveau de la voirie. En effet, les travaux d'entretien ou de réparation destinés à remettre la voirie en bon état d'utilisation sont des dépenses de fonctionnement¹².

Ainsi, en l'absence d'identification claire des travaux d'immobilisation, il appartient aux services de la commune d'Épinal d'effectuer un suivi précis de la nature des travaux réalisés par les agents afin de ne pas intégrer au patrimoine communal des travaux qui constituent des charges de fonctionnement.

Par ailleurs, cette pratique extensive des travaux en régie a fictivement amélioré le niveau des produits de gestion d'un montant avoisinant 1 M€ et augmenté artificiellement la

¹² Cf. circulaire NOR INT B0200059C du 26 février 2002 qui précise les règles d'imputation des dépenses du secteur public local, et notamment son annexe 2 consacrée aux dépenses de voirie.

capacité d'autofinancement de la commune. Elle lui a également permis de bénéficier, au titre de ces travaux immobilisés, d'une dotation du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) supérieure à ce qu'elle devait être. En effet, même si le bénéfice du FCTVA a été récemment élargi aux gros travaux d'entretien, les menus travaux de bâtiment et d'extérieur susmentionnés n'étaient éligibles, ni au titre de l'investissement, ni au titre du fonctionnement.

Rappel du droit n° 5 : En application de l'instruction M14, n'inclure dans les travaux en régie que les prestations et coûts correspondant effectivement à la création d'immobilisations.

5.2.4.3 Le calcul des coûts de main d'œuvre

Seul le service des sports suit précisément par opération, le personnel affecté et son coût. Il joint par ailleurs la liste précise des fournitures à intégrer et les coûts liés aux déplacements. Les autres services mentionnent seulement, sur leur fiche de travaux en régie, le nombre d'heures de travail et le taux horaire moyen.

Par exemple, le service « bâtiments » utilise le taux horaire de chaque agent travaillant dans les ateliers (40 agents) et celui de chaque agent travaillant à l'hôtel de ville (10 agents). Il détermine alors le taux horaire moyen atelier (19,27 €) et le taux horaire moyen bureau (23,38 €) qui sont appliqués dans la formule de calcul de la main d'œuvre.

Ainsi, si pour le secteur d'activité « bâtiments scolaires », les différents chantiers (peinture, serrurerie, pose de panneaux...) ont nécessité 3 668 heures de travail, le coût de la main d'œuvre est déterminé en appliquant le coût horaire moyen atelier de 19,27 € soit 70 682 €.

La recommandation faite par la chambre lors du précédent contrôle ne peut dès lors être considérée comme mise en œuvre. La forfaitisation du coût de la main d'œuvre ne permet pas de rendre compte du coût réel des agents intervenant pour chaque opération réalisée ou chaque immobilisation créée. En outre, la commune intègre des frais concernant des agents administratifs qui ne participent pas directement à la production. Ils doivent être exclus du calcul des coûts comptabilisés.

5.2.4.4 L'absence de procédure formalisée

Lorsqu'une collectivité recourt aux travaux en régie, elle doit mettre en place un décompte précis des immobilisations produites, au stade de l'engagement ou du mandatement de la dépense.

Le décompte des dépenses réalisées au titre des travaux en régie est très imparfait à Épinal. Les services communaux rédigent un état récapitulatif par objet ou par service (sept au total) et établissent des tableaux plus ou moins complets qui recensent quatre types de dépenses :

- les heures de main d'œuvre avec décompte ou non, au forfait ou par agent ;
- les heures de main d'œuvre bureau (frais d'administration) du service « bâtiments », dont la chambre a rappelé qu'ils doivent être exclus du décompte ;
- les heures d'utilisation des véhicules municipaux sur la base d'un taux horaire ;
- les dépenses de fournitures.

Au vu de la diversité des documents fournis par les services effectuant des travaux en régie, aucune procédure explicite n'apparaît établie afin d'harmoniser les pratiques. Il appartient donc à la commune de mettre en œuvre une procédure formalisée et homogène auprès de l'ensemble des services réalisant des travaux en régie. La chambre prend note de

la formalisation en cours d'une procédure interne de gestion des travaux en régie, destinée à harmoniser les pratiques.

Recommandation n° 1 : Mettre en place une procédure formalisée de décompte des travaux en régie et la diffuser à tous les services concernés.

5.2.4.5 L'absence d'identification précise des immobilisations créées

Les immobilisations créées en régie doivent, en fin d'exercice, être différenciées par nature et opération et par leur état dans le cycle de production afin d'être référencées par un numéro d'inventaire et imputées sur le compte 20, 21 ou 23 adéquat.

La commune d'Épinal recense les dépenses et les charges de personnel par service et non par immobilisation créée. Ainsi, pour le service cadre de vie sur l'exercice 2018, l'objet des travaux est « entretien des tunnels » ou « plantations d'arbres, jeunes plants de pépinière ».

L'ensemble des dépenses réalisées dans le cadre des travaux en régie ne pouvant être correctement rattachées à la création ou à l'amélioration d'une immobilisation, l'état des travaux d'investissement effectués en régie, fourni en fin d'exercice par l'ordonnateur au comptable, est succinct et se résume en cinq titres émis sur le compte 722 et cinq mandats, émis sur le compte 2313, chacun étant rattaché à un numéro d'inventaire dont le libellé « 2018-1TRXREG » ne renvoie pas à une immobilisation précise.

L'imprécision de cette pratique d'inventaire des immobilisations créées en régie fait en outre obstacle, à terme, à la correcte dotation des amortissements correspondants le cas échéant. La chambre prend note de la prise en compte prochaine, en comptabilité analytique, d'une imputation normalisée des unités d'œuvre intervenant dans la valorisation des travaux en régie.

Rappel du droit n° 6 : En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, identifier précisément les immobilisations créées en régie et, le cas échéant, les amortir.

5.3 Les provisions

5.3.1 L'obligation de constituer des provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence. L'article R. 2321-2 du CGCT précise la nature des risques devant donner lieu à la constitution de provisions et les procédures applicables (décision, révision, reprise).

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise dans son tome 2 que le champ d'application des provisions n'est pas limité et qu'il vise tous les risques réels. Ainsi, une provision doit être inscrite au budget dès la plus proche décision budgétaire suivant la connaissance du risque.

Suite à une recommandation effectuée par la chambre régionale des comptes dans son précédent rapport, la commune d'Épinal indique avoir mis en place une stratégie de gestion des risques structurée autour de trois axes : le risque relatif au taux sur la dette, le risque des impayés par rapport aux titres émis et le risque de perte de recettes de fonctionnement.

Cette démarche s'apparente toutefois davantage à l'adoption d'une stratégie financière pluriannuelle ou d'un pilotage budgétaire qu'à une procédure de gestion des risques financiers, débouchant sur des décisions de provisionnement comptable, suite à leur évaluation.

La commune n'a, en revanche, pas mis en place de procédure écrite définissant les règles relatives à la constitution ou la reprise de provisions, tous risques confondus. Au titre de la permanence des méthodes, des principes généraux et des modalités de mise en œuvre doivent pourtant être établis afin que chaque risque ou dépréciation soit apprécié et que les comptes traduisent le plus fidèlement possible la situation financière de la collectivité à un moment donné.

En outre, un faible nombre de provisions ont été constituées par la commune d'Épinal au cours des exercices 2015 à 2018.

Tableau 16 : Provisions pour risques et charges mentionnées au compte de gestion

| Provisions (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-----------|---------|------|------|
| 1511 - provisions pour litiges | 0 | 0 | 420 | 0 |
| 1518 - autres provisions pour risques | 1 050 000 | 100 000 | 0 | 0 |
| 29, 39 et 49 - provisions | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6815 - dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant | 1 050 000 | 100 000 | 420 | |

Source : comptes de gestion de la commune d'Épinal

5.3.2 La provision pour perte de recettes de fonctionnement

La constitution d'une provision répond à la couverture d'un risque, d'une charge ou d'une dépréciation que des événements survenus ou en cours rendent probables et dont les réalisations sont incertaines, elle ne peut être valablement constituée que dans certains cas.

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 1, chapitre 2, page 16), les provisions ne peuvent pas servir à constituer des réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens ou à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou, comme dans le cas de la commune d'Épinal, la diminution future de recettes récurrentes.

La commune d'Épinal a ainsi constitué en 2014 et 2015, à son budget principal, une provision de 1,15 M€, pour risques et charges à la suite à la décision de l'État de réduire la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités territoriales sur la période 2014-2017.

Tableau 17 : Provisions pour risques et charges mentionnées au compte administratif

| Provisions pour risques et charges (en €) | 18/12/2014 | 2015 | 2017 | 2018 | SOLDE |
|---|------------|---------|------|------|-----------|
| Réduction des aides | 1 050 000 | | 0 | | 1 050 000 |
| Provisions publiques reçues | 0 | 100 000 | 0 | | 100 000 |
| TOTAL (en €) | 1 050 000 | 100 000 | 0 | | 1 150 000 |

Source : compte administratif 2018 de la commune d'Épinal

Cette démarche qui constituait un dévoiement de la pratique prudentielle de provisionnement, dès lors qu'elle concernait la réduction certaine de la DGF, a abouti à l'inscription d'une charge irrégulière au compte 681 en 2014 et 2015, affectant le résultat de ces exercices. Cette provision a été reprise sur deux exercices, augmentant le résultat exceptionnel de la commune de 850 000 € en 2019 puis de 300 000 € en 2020.

Rappel du droit n° 7 : Ne constituer que les provisions prévues à l'article R. 2321-2 du CGCT.

5.3.3 L'absence de constitution de provisions pour risques, charges et dépréciation

5.3.3.1 Les provisions pour risques liés aux contentieux en cours

L'article L. 2321-2 du CGCT, précisé par l'article R. 2321-2 du même code, rend obligatoire la constitution d'une provision « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune » et « à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ». Dans les autres cas, la collectivité peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un « risque avéré ».

Du point de vue des normes comptables, tous les risques et charges probables répondant aux critères suivants doivent faire l'objet d'une provision :

- le risque ou la charge doivent être précis quant à leur objet ;
- la réalisation du risque ou de la charge est encore incertaine, mais des événements survenus ou en cours la rendent probable ;
- l'échéance de la sortie de ressources ou le montant ne sont pas connus précisément, mais sont évaluables avec une approximation suffisante.

La commune d'Épinal étant engagée dans plusieurs dossiers contentieux, dont l'enjeu financier total s'élève à 151 433 €¹³, aurait dû provisionner tout ou partie des prétentions des parties ou, à supposer qu'elle en ait estimé le risque nul, procéder à une analyse juridique formalisée lui permettant de fonder une telle conclusion, dossier par dossier.

Si la commune a conclu un contrat d'assurance de protection juridique en 2018 d'un montant annuel de 1 847,28 € TTC, celui-ci ne la couvre que contre des litiges mettant en jeu la part responsabilité civile du contrat.

Il appartient à la commune d'Épinal de formaliser les modalités d'évaluation des provisions pour risques qu'il convient de constituer, et d'en systématiser la mise en œuvre pour ce qui concerne les contentieux mais également les autres cas visés par l'article R. 2321-2 du CGCT.

5.3.3.2 Les provisions pour créances douteuses

Aux termes de l'article R. 2321-2 3° du CGCT, une provision doit être constituée « lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, [...] à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ».

En 2017, la commune d'Épinal n'a constitué qu'une provision de 420 € pour dépréciation des comptes de tiers. À cette date, le solde des créances douteuses (état des restes à recouvrer) arrêté au 31 décembre 2016 s'élevait à 119 064 € (Cf. détail en annexe 2). La provision constituée apparaît donc insuffisante au regard du montant des titres de recettes anciens.

En effet, les créances antérieures à 2016 comportent 318 titres et, parmi ceux-ci, 12 titres pour un total de 37 080 € concernent des collectivités publiques ou autres services de l'État. Ils sont manifestement prescrits ou sérieusement compromis et auraient dû faire l'objet d'admissions en non-valeur. Pour autant, pendant la période sous revue, les montants inscrits au compte 654 – pertes sur créances irrécouvrables demeuraient modérés, voire nuls en 2019.

¹³ Cf ; détail en annexe 2

Tableau 18 : Dépenses imputées au compte 654

| En € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|----------|-----------|------------|-----------|------|
| 654 – Pertes sur créances irrécouvrables | 3 759,75 | 24 052,75 | 171 734,03 | 46 103,83 | 0 |

Source : comptes de gestion de la commune d'Épinal

La chambre relève les mesures prises par la commune afin d'analyser ses créances éteintes et de l'apurement progressif qu'elle mène par l'intermédiaire du compte 654. En liaison avec le comptable public, la commune pourrait procéder à l'admission en non-valeur des créances éteintes. En effet, la persistance des créances sans valeur au bilan de la commune en fausse le résultat à due concurrence dès lors qu'il n'est pas constitué de provision pour dépréciation des créances douteuses.

D'une façon générale, la chambre rappelle l'obligation de constituer des provisions dans les cas visés par l'article R. 2321-2 du CGCT, (risques, charges, dépréciations) ainsi que la nécessité d'en formaliser les modalités d'évaluation. Elle prend note, à cet égard, de l'engagement du maire à définir des règles de provisionnement formelles (contentieux, garanties d'emprunt, créances douteuses, etc.) et à les soumettre en 2021 à la délibération du conseil municipal.

Rappel du droit n° 8 : En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, constituer des provisions pour risques, charges et dépréciations dès l'apparition d'un risque et mettre en place une procédure formalisée d'évaluation systématique des risques financiers encourus.

5.4 Le délai global de paiement

Le délai global de paiement fixé par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique est de 30 jours, répartis en 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable.

La commune d'Épinal a engagé un effort de réduction de ses délais globaux de paiement à partir de 2015, en les inscrivant dans une démarche qualité certifiée ISO 9001 V2015 afin qu'ils soient nettement inférieurs (24 jours en 2018 et 2019) au délai règlementaire. La dématérialisation totale du circuit de traitement interne des factures, assortie de leur dépôt sur le portail Chorus, a notamment permis à la ville de passer le délai global de paiement en dessous de 18 jours qui était son objectif.

Tableau 19 : Variation du délai global de paiement

| (en jours) | 2014 | 2015 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Délai de paiement ordonnateur (date réception facture) | 26 | 19 | 20 | 17 | 16 |
| Délai de paiement comptable | 12,86 | 7,67 | 9,27 | 7,32 | 7,57 |
| Délai global de paiement calculé | 38,86 | 26,67 | 29,27 | 24,32 | 23,57 |

Source : commune d'Épinal

5.5 Les régies

Le rapport d'observations définitives du 18 octobre 2013 invitait la commune d'Épinal à revoir l'organisation de l'ensemble de ses régies (suivi administratif et comptable, mise à jour des documents relatifs aux régies, contrôles réguliers). La chambre prenait note de l'engagement de l'ordonnateur à réviser leur fonctionnement et leur contrôle, et à assurer la formation des régisseurs.

5.5.1 La multiplicité des régies

La commune d'Épinal a référencé, au 31 décembre 2019, 22 régies permanentes et 6 sous-régies : 13 régies de recettes, 6 sous-régies de recettes, 2 régies mixtes d'avances et de recettes et 7 régies d'avances. Elles sont soumises aux dispositions des articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du CGCT.

Exception au monopole des comptables publics pour le règlement des dépenses et l'encaissement des recettes des collectivités et établissements publics dont ils ont la charge, les régies permettent, pour des raisons de commodité (proximité de l'utilisateur, urgence), à des agents placés sous l'autorité de l'ordonnateur et la responsabilité du comptable, d'exécuter, de manière limitative et contrôlée, un certain nombre d'opérations (article 22 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012). Ce dispositif est soumis à des règles de suivi et de contrôle, en vue de limiter la survenue de risques financiers et juridiques. Il est ainsi de bonne gestion d'en limiter le nombre.

Les recettes annuelles des 13 régies et des 6 sous-régies de recettes atteignent, sur la période sous contrôle, de 1,36 M€ à 1,92 M€ en fonction des années. Les dépenses s'établissent, quant à elles, dans une fourchette annuelle comprise entre 148 300 € et 169 800 €.

La commune d'Épinal s'est dotée de nombreuses régies, dont trois ont de très faibles mouvements financiers. Ainsi la régie d'avance « presse-service communication » enregistre 34,20 € de dépenses en 2019 et 37,05 € en 2018. Il en va de même pour la régie de recettes « Ma p'tite garderie du centre-ville » avec 531 € d'encaissements en 2019, et la régie d'avance de la « direction des sports » qui répertorie 356,68 € de dépenses en 2019 contre 1 292,52 € en 2018 (plus forte année de dépenses).

Au vu de la nature des dépenses et des recettes transitant par ces trois régies, ainsi que de leur mode de fonctionnement, elles n'apparaissent pas indispensables au bon fonctionnement des services de la ville. La chambre invite la ville à s'interroger sur la pertinence de leur maintien.

5.5.2 L'objet des régies

Les régies de la commune d'Épinal gèrent des dépenses et des recettes de nature très diverses comme les locations de matériels, de salles, les droits d'entrées, les produits de concessions, les droits de place, les repas de cantine, les frais relatifs aux garderies périscolaires, les achats de magazines, de fournitures de bureau, de matériel de bricolage, de produits alimentaires, etc. Ces objets restent néanmoins conformes aux dispositions réglementaires (articles R. 1617-6 et R. 1617-11 du CGCT) précisant la nature des dépenses ou des recettes pouvant être payées ou encaissées par l'intermédiaire d'une régie.

Certaines dispositions sont propres aux régies de recettes. Ainsi, l'encaissement de produits relatifs à l'accessoire de produits non communaux est autorisé pour le compte d'autres bénéficiaires comme une collectivité, un établissement public local (EPL), une entreprise publique, tout en restant encadré.

La commune d'Épinal met en œuvre cette procédure au sein de deux de ses régies. Ainsi, la régie d'avances et de recettes « paiement par internet » encaisse des recettes relatives à la ville d'Épinal mais aussi des recettes destinées à d'autres bénéficiaires comme le centre communal d'action sociale (CCAS), la communauté d'agglomération d'Épinal et l'office de tourisme (produits du conservatoire de musique, des loyers des résidences pour personnes âgées, des factures de téléalarme, des repas livrés à domicile, de la piscine olympique, etc.). Ce service proposé par la commune permet d'offrir un large panel de modes de règlement aux redevables. La régie procède ensuite au reversement des sommes perçues

aux régisseurs bénéficiaires. La régie de recettes « service des sports » encaisse, quant à elle, des recettes relatives à la mise à disposition d'éducateurs auprès d'autres organismes.

Ainsi que le prévoit l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies des collectivités territoriales et de leurs établissements, dans la mesure où le service proposé par un tiers génère des recettes pour la commune, le conseil municipal doit adopter le principe de l'encaissement par l'intermédiaire d'une régie de recettes de produits pour le compte des tiers avec lesquels la collectivité aura signé une convention.

En l'absence de délibération et de convention exhaustive en ce sens, la chambre rappelle l'obligation de solliciter l'autorisation du conseil municipal et de passer une convention avec les tiers bénéficiaires, afin de sécuriser les opérations financières dont les montants peuvent être relativement importants. Elle prend note de l'engagement du maire à développer les procédures existantes et à intégrer ces préconisations par la voie d'avenants.

Rappel du droit n° 9 : En application de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies des collectivités territoriales, passer une convention avec les tiers pour lesquels le conseil municipal a autorisé la perception, par les régies de recettes communales, de produits non communaux.

5.5.3 La gestion administrative des régies

5.5.3.1 La dénomination des agents intervenant au sein des régies

Le rapport d'observations définitives du 18 octobre 2013 faisant état d'anomalies de dénomination sur les actes constitutifs des régies ou de nomination des régisseurs, la commune d'Épinal a régularisé cette situation et utilise désormais les termes appropriés de régisseur, mandataire suppléant et mandataire.

La chambre relève en outre qu'une procédure complète relative à la gestion des régies de recettes et d'avances a été rédigée par la direction des finances de la commune (PRO.FIN.07) à l'intention des agents appelés à intervenir dans le fonctionnement d'une régie. Celle-ci définit très précisément le rôle et les responsabilités du régisseur titulaire, du mandataire suppléant, du mandataire, du régisseur intérimaire et du mandataire sous-régisseur.

5.5.3.2 La tenue du dossier de régie

En application de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local (Titre 6, chapitre 2 « Le contrôle administratif des régies »), l'ordonnateur doit constituer, pour chaque régie, un dossier dans lequel il regroupe tout document relatif au fonctionnement de la régie et à la gestion du régisseur et notamment :

- l'acte constitutif de la régie, qui en fixe le contenu ;
- l'acte de nomination du régisseur ;
- les décisions relatives au cautionnement et à l'indemnité de responsabilité du régisseur ;
- les procès-verbaux de vérifications effectuées par l'ordonnateur et le comptable.

Le rapport précité relevait que ce dossier était manquant. La commune d'Épinal a remédié à la situation et la nécessité de constituer ce dossier de régie est d'ailleurs mentionnée dans la procédure PRO.FIN.07. L'ensemble des dossiers ont été constitués et sont détenus dans les locaux des régisseurs, comme en attestent les procès-verbaux établis par le comptable public.

5.5.3.3 Les contrôles administratifs et comptables

Les régies font l'objet de mesures de surveillance par l'ordonnateur et le comptable. Le premier échelon de contrôle des régies est réalisé au quotidien par le régisseur lui-même. En permanence, il doit s'assurer de la nature de la recette à encaisser ou de la dépense à effectuer, de son exacte liquidation, de la justification du service fait, des pièces justificatives et de la conformité du mode de règlement à l'acte de création de la régie. L'ensemble des autocontrôles réalisés par le régisseur sont détaillés dans la procédure PRO.FIN.07.

En parallèle, les contrôles administratifs et comptables du comptable public sont réguliers comme en attestent ses calendriers de vérification des régies d'Épinal pour 2015 à 2019. Seules deux régies n'ont pas été vérifiées durant la période sous contrôle (régie mixte des paiements par internet et régie des chèques d'accompagnement personnalisé).

Les 26 contrôles effectués par le comptable public pendant la période contrôlée relèvent un grand nombre des mesures à prendre pour corriger des dysfonctionnements graves affectant le fonctionnement et la sécurité et notamment :

- procéder à l'ouverture d'un compte de dépôt de fonds ;
- améliorer les conditions de sécurité de détention des fonds ;
- changer la périodicité de versement de l'encaisse ;
- changer régulièrement la combinaison du coffre-fort ;
- établir un avenant à l'acte constitutif de la régie pour déterminer le montant de l'encaisse courante et le montant de l'encaisse consolidée ;
- ne pas dépasser le montant de l'encaisse maximale ;
- revoir le montant de l'avance ;
- prendre des arrêtés de fin de fonction pour les mandataires ;
- mettre à jour les actes de nomination du régisseur et du suppléant ;
- s'assurer que les personnes manipulant les fonds soient exclusivement celles nommées ;
- comptabiliser quotidiennement les encaissements sur un journal comptable.

L'article R. 1617-17 du CGCT prévoit que l'ordonnateur peut exercer un contrôle sur ses différentes régies. Cette procédure est matérialisée dans le guide de l'auditeur (audit des régies – les sept points à retenir) de la commune d'Épinal. Elle est mise en œuvre dans le cadre d'audits internes réalisés par le directeur des finances. Il ressort des différents rapports rédigés à cette occasion des observations sur la tenue des régies (tenue comptable, procédure de recouvrement trop lourde, erreurs...) dont la gravité est plus ou moins importante. Si des demandes de solutions rapides sont exprimées en vue de limiter, par exemple, des erreurs de décompte, des problèmes de facturation ou des manques de formation, elles ont peu d'effets notables au vu des commentaires de l'agent comptable sur la tenue de certaines régies.

La chambre invite donc la commune d'Épinal à poursuivre sa démarche de contrôle interne des régies. Une mise en œuvre rapide et concrète de mesures correctrices, suite aux audits effectués, paraît indispensable à l'amélioration de la tenue des régies et à la sécurisation de la manipulation des fonds publics.

Enfin, la chambre relève que diverses démarches de formation des agents de la commune d'Épinal en lien direct avec une régie ont été initiées. Cependant peu nombreuses et espacées dans le temps (2013 et 2018), leur contenu est insuffisamment connu des régisseurs, comme en attestent les procès-verbaux de vérification des régies sur la période sous contrôle.

Recommandation n° 2 : Poursuivre la réalisation d'audits internes des régies, mettre en œuvre des solutions efficaces suite aux observations émises lors de ces audits et prévoir une formation annuelle à la tenue des régies.

5.6 Synthèse sur la fiabilité des comptes

Si l'exécution comptable et budgétaire de la commune d'Épinal apparaît globalement satisfaisante, la qualité et la régularité des comptes restent largement perfectibles. Ainsi, le résultat de fonctionnement, serait moins élevé au cours de la période si la commune dotait suffisamment ses provisions pour risques et charges ainsi que ses amortissements. L'absence d'inventaire physique et comptable des biens immobilisés de la commune, tenu par l'ordonnateur, persiste depuis des années et fait peser un risque sur la bonne gestion du patrimoine et le correct amortissement des biens concernés.

Certaines pratiques budgétaires et comptables de la commune sont irrégulières. En particulier, des dépenses d'investissement ne répondant pas à la définition des travaux en régie sont constatées chaque année, à hauteur de 1,5 M€, créant des recettes de fonctionnement fictives, sans réelle contrepartie patrimoniale. En outre, la commune constate chaque année d'importants restes à réaliser en recettes d'investissement dont une grande part n'est pas justifiée ou s'avère surestimée. Cette pratique minore le besoin de financement de la section d'investissement du budget principal et fausse l'affectation du résultat destinée à le couvrir.

La chambre relève enfin que la gestion des nombreuses régies d'avances et de recettes municipales doit faire l'objet d'un suivi approfondi, et nécessite une meilleure formation des agents manipulant les fonds publics.

6. LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 L'information budgétaire des citoyens et des élus

6.1.1 La mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT définissent les modalités d'accès et de mise à disposition du public des documents budgétaires des communes, notamment ceux mis en ligne.

Les budgets primitifs de la ville sont consultables en intégralité sur le site internet de la commune d'Épinal. Toutefois, ils ne sont pas accompagnés de la note explicative de synthèse qui doit leur être annexée afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Le dernier rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires est accessible. En revanche, le compte administratif n'y figure pas, ni sa note explicative de synthèse.

La chambre invite la commune d'Épinal à finaliser l'accès du public à l'ensemble des documents requis.

6.1.2 Les orientations budgétaires

6.1.2.1 Le contenu du débat d'orientations budgétaires

En application de l'article L. 2312-1 du CGCT, le maire d'une commune de plus de 10 000 habitants présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires comportant les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, en précisant notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages

en nature et du temps de travail. Ces dispositions sont précisées à l'article D. 2312-3 du CGCT, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

À Épinal, jusqu'en 2020 inclus, le débat d'orientations budgétaires (DOB) ne reposait pas sur un rapport mais sur un diaporama d'une vingtaine de diapositives accompagné de « documents préparatoires », dont un rapport détaillant la situation du personnel.

Comme les précédents, le diaporama relatif au DOB pour 2020 comporte quelques indicateurs macro-économiques, détaille les recettes de fonctionnement et d'exploitation, relate les dépenses de fonctionnement, classées en quatre catégories, indique le montant attendu de l'épargne brute et intègre des perspectives « pluriannuelles » de dépenses, recettes et épargne brute pour une période limitée à l'exercice 2020. Il présente enfin une rétrospective des investissements 2001-2019.

Le débat d'orientations budgétaires qui s'est tenu sur cette base le 14 novembre 2019 s'écarte peu des données figurant au diaporama. Il n'évoque pas les budgets annexes de la commune, dont les dépenses cumulées s'élèvent pourtant à 3 M€. Il n'aborde pas davantage les orientations budgétaires selon la présentation fonctionnelle retenue par le conseil municipal mais utilise une présentation par nature, incohérente avec ce choix.

Ce DOB ne porte pas, contrairement à ce que prévoient les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, sur les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette qui, en dehors de la charge d'intérêts, ne sont même pas discutés. En outre, hormis une brève énumération de projets non chiffrés, la section d'investissement ne fait l'objet d'aucune présentation, ni en dépenses, ni en recettes.

Si elle permet aux élus d'échanger sur les points portés à l'ordre du jour de la séance à venir, la tenue d'une commission permanente, en amont de chaque conseil municipal, ne peut se substituer à la nécessaire information du conseil municipal avant le débat d'orientations budgétaires.

La chambre relève que la pratique a favorablement évolué avec le débat d'orientations budgétaires pour 2021, dont le rapport intègre désormais l'ensemble des éléments prévus par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT. La partie financière notamment a été étoffée, assurant une présentation plus détaillée de l'analyse rétrospective et prospective.

6.1.2.2 Le périmètre budgétaire présenté au débat d'orientations budgétaires (DOB)

Dans ses diaporamas tenant lieu de rapport d'orientations budgétaires jusqu'en 2020 inclus, l'ordonnateur recourt à une présentation consolidée, intégrant les budgets principal et annexes TVA. Cependant, ni le principe ni l'étendue de la consolidation ne sont énoncés.

Le périmètre de « l'analyse financière consolidée » comprenait le budget principal, les budgets annexes TVA (Forêts, Gestion des salles et Locations commerciales) de la ville, le budget principal du CCAS et le budget annexe de la résidence personnes âgées ».

Cette démarche de consolidation apparaît peu transparente et contestable. En effet, d'une part, le CCAS d'Épinal est un établissement autonome disposant d'une personnalité juridique distincte de la ville.

D'autre part, cette consolidation n'est que partielle : elle n'intègre que les budgets principaux et annexes des deux organismes qui sont suivis en nomenclature M14, excluant les deux budgets M4 (eau et assainissement) de la ville et les trois budgets M22 (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), service des soins infirmiers à domicile et maison de retraite) du CCAS. La chambre relève en outre que les budgets principal et annexe Résidence de personnes âgées du CCAS représentaient, en 2019, 1,95 M€ de recettes de fonctionnement, ce qui ne peut que fausser significativement l'analyse pratiquée.

La chambre relève la rectification de cette anomalie à l'occasion de la préparation du budget pour 2021, qui a permis au conseil municipal de débattre utilement des orientations budgétaires sur la base d'un rapport pertinent, complet et précis présenté par le maire.

6.1.3 Les informations fournies à l'occasion du vote du budget

Jusqu'en 2020 inclus, l'ordonnateur présentait aux conseillers municipaux un rapport sur le budget primitif accompagné d'une fiche de synthèse sur les investissements et de la maquette budgétaire. Ce rapport comportait une information plus conséquente que celle du rapport d'orientations budgétaires mais sa présentation restait complexe à appréhender et incomplète.

En premier lieu, le choix d'une présentation « consolidée » du budget fait obstacle à l'individualisation des budgets et à l'appréhension de leur équilibre respectif. Il n'y avait pas de mention des résultats prévisionnels des budgets annexes, ni de la prise en charge, le cas échéant, de leur déficit par le budget principal. Le niveau d'épargne brute ou d'encours de dette de chaque budget n'était pas davantage détaillé, et les soldes intermédiaires de gestion de la commune se trouvaient fusionnés dans une présentation consolidée peu lisible.

En deuxième lieu, les masses budgétaires sont présentées très largement par nature, en incohérence avec la maquette fonctionnelle retenue par le conseil municipal, cette présentation par nature du budget primitif 2020 ne faisant pas, en outre, la distinction entre les charges à caractère général (chapitre 011) et les autres charges de gestion courante (chapitre 65), pour ne conserver que des « dépenses des services » qui n'existent ni en comptabilité fonctionnelle ni en comptabilité par nature. Ainsi, pour le vote du budget 2020, les données consolidées sont les suivantes :

Tableau 20 : Présentation consolidée du fonctionnement des budgets principal et annexes TVA 2020

| Dépenses réelles (en M€) | | Recettes réelles (en M€) | |
|--------------------------|-------|-----------------------------|-------|
| Personnel | 28,17 | Impôts locaux | 17,67 |
| Dépenses des services | 12,92 | Autres impôts | 2,12 |
| | | Attribution de compensation | 8,48 |
| Intérêts | 0,76 | Dotations de l'État | 10,16 |
| Subventions versées | 4,21 | Dotations de Compensations | 1,55 |
| Épargne brute | 6,58 | Subventions reçues | 3,08 |
| | | Recettes des services | 7,72 |
| | | Remboursement de personnel | 0,31 |
| | | Travaux en régie | 1,55 |
| Total dépenses | 52,64 | Total recettes | 52,64 |

Source : rapport de présentation du budget primitif 2020 de la ville d'Épinal.

Si la présentation de la section d'investissement apparaît plus détaillée, grâce notamment à la fiche de synthèse des investissements et aux graphiques présentés, la chambre souligne que la présentation exclusivement consolidée entre le budget principal et les « budgets annexes TVA » ne permettait pas de distinguer les masses budgétaires de l'un et des autres : encours de dette, ratios, etc.

En troisième lieu, la présentation au conseil municipal de divers ratios d'analyse financière était biaisée ou incohérente. Sur la base de réalisations 2016-2018 qui se dégradent sensiblement, elle évoquait une trajectoire prévisionnelle 2020 continuant à s'améliorer.

Il résulte de ces constats que, jusqu'en 2020 inclus, le rapport de présentation du budget primitif n'évoquait pas la réalité de la situation financière de la ville.

6.1.4 Les informations fournies à l'occasion du vote du compte administratif

Le rapport sur le compte administratif 2018 était constitué d'un diaporama, dont la première partie présentait les points clés. Bien que cela ne soit pas indiqué, il s'agissait à nouveau d'une présentation consolidée, ne précisant pas pour le conseil municipal les résultats respectifs des différents budgets de la commune.

Néanmoins, l'information figurant dans le rapport sur le compte administratif est plus fournie que celle contenue dans le rapport sur les orientations budgétaires et dans le rapport sur le budget primitif.

En tout état de cause, les rapports budgétaires présentés au conseil municipal doivent être complétés et harmonisés afin que l'information financière délivrée aux élus et aux citoyens soit complète, compréhensible et cohérente tout au long du cycle budgétaire. La chambre prend note de l'engagement du maire à améliorer la qualité de présentation des données financières, à l'instar des améliorations apportées au rapport d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 3 : Compléter, clarifier et harmoniser l'information financière délivrée aux élus et aux citoyens dans les rapports du maire sur les orientations budgétaires, sur le budget primitif et sur le compte administratif.

6.2 Rappel du périmètre budgétaire de la commune d'Épinal

En 2019, le budget principal représente 94,4 % des recettes de fonctionnement, soit 54,2 M€, de la commune d'Épinal, dont le total consolidé s'élève à 57,4 M€. Son poids dans l'ensemble a augmenté avec la clôture du budget assainissement et de la réintégration du budget forêts. Il subsiste seul, à compter du 1^{er} janvier 2021, après la réintégration des deux derniers budgets annexes.

Tableau 21 : Poids financier respectif des budgets principal et annexes d'Épinal

| Libellé budget | Libellé de l'organisme | Nomenclature | Recettes de fonctionnement | | | |
|------------------|---------------------------|--------------|----------------------------|------|-------------|------|
| | | | 2018 (en €) | % | 2019 (en €) | % |
| Budget principal | ÉPINAL | M14 | 53 701 437 | 89,3 | 54 177 831 | 94,4 |
| Budget annexe | ASSAINISSEMENT - ÉPINAL | M49 | 912 650 | 1,5 | 0 | 0 |
| Budget annexe | EAU - ÉPINAL | M49 | 773 184 | 1,3 | 767 871 | 1,3 |
| Budget annexe | FORÊTS - ÉPINAL | M14 | 781 538 | 1,3 | 0 | 0 |
| Budget annexe | LOC COMMERCIALES - ÉPINAL | M14 | 3 791 632 | 6,3 | 2 288 105 | 4 |
| Budget annexe | LOC SALLES - ÉPINAL | M14 | 160 947 | 0,3 | 139 385 | 0,3 |
| TOTAL | | | 60 121 387 | 100 | 57 373 192 | 100 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.3 Le budget annexe « locations commerciales »

Clôturé au 31 décembre 2020, le budget « locations commerciales » était le plus significatif des budgets annexes de la commune d'Épinal. Il représentait 3,7 M€ de recettes de fonctionnement en 2018, soit 6,6 % des recettes du budget consolidé, et 2,1 M€ de recettes de fonctionnement en 2019, soit 4,1 % des recettes du budget consolidé.

6.3.1 Les performances financières annuelles

6.3.1.1 La structure des produits

Les produits de gestion du budget annexe sont en hausse de 10,6 % au cours de la période, passant de 2 M€ en 2015 à 2,2 M€ en 2019. Le plancher de 1,5 M€ intervenu en 2017 et le pic de 3,7 M€ relevé en 2018 sont dus à un changement de méthode de prise en charge du déficit du budget annexe par le budget principal.

Tableau 22 : Les produits de gestion du budget annexe « locations commerciales »

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|----------------|------------------|-----------|------------------|----------------|------------------------|
| Ressources d'exploitation | 1 913 139 | 2 470 929 | 1 228 503 | 3 396 661 | 1 991 761 | + 4,1 % |
| <i>dont subventions d'équilibre</i> | <i>772 550</i> | <i>1 318 730</i> | <i>0</i> | <i>2 217 128</i> | <i>925 000</i> | + 19,7 % |
| Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 90 067 | 191 222 | 247 875 | 316 387 | 224 036 | + 149 % |
| = Produits de gestion | 2 003 206 | 2 662 151 | 1 476 377 | 3 713 048 | 2 215 796 | + 10,6 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Du fait de l'hétérogénéité des activités suivies sur ce budget annexe, les ressources d'exploitation¹⁴ sont très diverses. Elles regroupent le produit de ventes de services, de remboursement de frais, de revenus locatifs et de redevances provenant des services publics à caractère industriel et commercial délégués.

Le produit des ventes a diminué de 22,5 % entre 2015 et 2019, passant de 0,58 M€ à 0,45 M€, à l'instar des revenus locatifs qui reculent de 18 %, passant de 0,44 M€ à 0,36 M€. L'augmentation de 116 % (+ 0,13 M€) du produit des redevances tirées des services publics industriels et commerciaux ne suffit pas à compenser ces pertes de ressources.

La participation provenant du budget principal en vue de prendre en charge le déficit du budget annexe représente dès lors près de la moitié de ses ressources d'exploitation, soit en moyenne 1 M€ par an entre 2015 et 2019.

Les modalités de prise en charge de ce déficit ont varié pendant la période contrôlée. Depuis 2018, la participation du budget principal au budget annexe est fixée au dernier conseil municipal de l'année précédente, sur la base du résultat estimé. Compte tenu des activités importantes réalisées au mois de décembre (marché de Saint Nicolas), il est difficile pour la commune de fixer un montant précis à ce moment-là.

De fait, ce mode d'estimation fait apparaître d'importantes fluctuations dans le montant du résultat du budget annexe « locations commerciales », fortement positif en 2018 du fait de la « double participation » 2017 et 2018 versée par le budget principal, ou significativement négatif en 2019 (- 0,7 M€) du fait d'une mauvaise estimation du déficit résultant de certaines activités.

6.3.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 22,1 % au cours de la période. Cette évolution est notamment due à la hausse des charges locatives et de copropriété (+ 0,1 M€ soit 22 %), qui constituent le premier poste de charges à caractère général soit 0,6 M€ en 2019. Le poids des dépenses de personnel augmente par ailleurs de 2,7 %.

¹⁴ Cf. détail en annexe 3

Tableau 23 : Les charges de gestion du budget annexe « locations commerciales »

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Charges à caractère général | 1 005 864 | 1 171 095 | 1 219 052 | 1 151 965 | 1 221 546 | + 21,4 % |
| + Charges de personnel | 858 876 | 836 825 | 889 785 | 876 872 | 882 459 | + 2,7 % |
| + Subventions de fonctionnement | 1 528 | 1 528 | 1 528 | 1 528 | 1 528 | 0 % |
| + Autres charges de gestion | 77 440 | 97 385 | 217 058 | 220 809 | 267 279 | + 245 % |
| = Charges de gestion | 1 943 708 | 2 106 833 | 2 327 423 | 2 251 174 | 2 372 812 | + 22,1 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.3.1.3 La formation de la capacité d'autofinancement brute

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) des budgets à caractère administratif (nomenclature M14) est dégagé par la différence entre les produits et les charges de gestion.

L'EBF du budget annexe a fortement varié au cours de la période. Cette évolution souligne la difficulté de la commune à piloter les finances d'un budget hétéroclite, dépendant des subventions du budget principal et dont les activités de natures très diverses présentent des résultats disparates.

Tableau 24 : L'excédent brut de fonctionnement du budget annexe « locations commerciales »

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Produits de gestion | 2 003 206 | 2 662 151 | 1 476 377 | 3 713 048 | 2 215 796 | + 10,6 % |
| - Charges de gestion | 1 943 708 | 2 106 833 | 2 327 423 | 2 251 174 | 2 372 812 | + 22,1 % |
| = Excédent brut de fonctionnement | 59 498 | 555 318 | - 851 045 | 1 461 874 | - 157 015 | - 364 % |
| en % des produits de gestion | 3 % | 20,9 % | - 57,6 % | 39,4 % | - 7,1 % | - 339 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels sur les charges réelles. Elle constitue la principale ressource permettant de financer les investissements. Son niveau traduit la faculté de la collectivité à assurer le renouvellement des immobilisations et, le cas échéant, à conduire une politique de développement. Elle doit à minima couvrir le remboursement en capital de la dette.

À l'instar de l'EBF, la CAF brute présente de fortes variations à la hausse comme à la baisse pendant la période sous revue, sous l'effet des subventions du budget principal.

Tableau 25 : Formation de la CAF brute du budget annexe « locations commerciales »

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|--|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Excédent brut de fonctionnement | 59 498 | 555 318 | - 851 045 | 1 461 874 | - 157 015 | - 364 % |
| +/- Résultat financier | - 18 972 | - 18 464 | - 17 277 | - 17 161 | - 17 395 | - 8,3 % |
| +/- Autres produits et charges exceptionnels réels | 16 680 | - 426 066 | - 60 506 | - 20 734 | - 12 639 | - 176 % |
| = CAF brute | 57 206 | 110 788 | - 928 828 | 1 423 979 | - 187 049 | - 427 % |
| en % des produits de gestion | 2,9 % | 4,2 % | - 62,9 % | 38,4 % | - 8,4 % | - 396 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.3.1.4 La formation du résultat

Du fait de de l'instabilité et de la faiblesse récurrente de la CAF brute, le résultat de fonctionnement du budget annexe est resté négatif pendant la période sauf en 2018, en moyenne - 0,36 M€ par an, en dépit de la participation versée par le budget principal. Cette situation est essentiellement due au poids des dotations nettes aux amortissements, lié à l'importance du patrimoine immobilier affecté au budget annexe.

Tableau 26 : Évolution du résultat de de fonctionnement du budget annexe « location commerciales »

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|------------------------|
| CAF brute | 57 206 | 110 788 | - 928 828 | 1 423 979 | - 187 049 | - 427 % |
| - Dotations nettes aux amortissements | 548 500 | 546 325 | 463 345 | 459 484 | 466 046 | - 15 % |
| - Dotations nettes aux provisions | 0 | 0 | 38 800 | - 6 822 | 0 | NC |
| + Quote-part des subventions d'investissement transférées | 1 793 | 1 793 | 1 793 | 1 793 | 1 794 | 0 |
| + Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées | 0 | 120 353 | 31 205 | 31 205 | 31 205 | NC |
| = Résultat section de fonctionnement | - 489 501 | - 313 391 | - 1 397 975 | 1 004 316 | - 620 096 | - 26,7 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.3.1.5 Le financement des investissements

Suivant l'évolution incertaine de la CAF brute, la CAF nette (CAF brute moins annuité en capital de la dette) du budget annexe passe de - 58 813 € en 2015 à - 318 183 € en 2019. Ne bénéficiant d'aucune autre recette d'investissement hors emprunt, il ne dégagait aucun financement propre disponible, mais un besoin de financement avant investissement égal à la CAF nette, soit un montant cumulé de - 120 979 € entre 2015 et 2019.

Tableau 27 : Évolution du besoin de financement du budget « locations commerciales »

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Cumul sur les années |
|---|------------------|-----------------|--------------------|------------------|------------------|-------------------------|
| CAF brute | 57 206 | 110 788 | - 928 828 | 1 423 979 | - 187 049 | 476 096 |
| - Annuité en capital de la dette | 116 018 | 117 696 | 112 985 | 119 240 | 131 134 | 597 074 |
| = CAF nette ou disponible (A) | - 58 813 | - 6 909 | - 1 041 813 | 1 304 739 | - 318 183 | - 120 979 |
| + Recettes d'inv. hors emprunt (B) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Financement propre disponible (A+B) | - 58 813 | - 6 909 | - 1 041 813 | 1 304 739 | - 318 183 | - 120 979 |
| <i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i> | <i>119,1 %</i> | <i>- 8,8 %</i> | <i>- 1 079 %</i> | <i>1 828 %</i> | <i>- 213 %</i> | |
| - Dépenses d'équipement | 49 362 | 78 093 | 96 548 | 71 361 | 149 069 | 444 433 |
| - Charges à répartir | 1 748 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 748 |
| +/- Variation autres dettes et cautionnements | 0 | - 630 | 0 | - 630 | - 1220 | - 2 480 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | - 109 923 | - 84 372 | - 1 138 361 | 1 234 008 | - 466 033 | - 564 680 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 117 950 | 117 700 | 112 987 | 119 240 | 127 940 | 595 817 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 8 027 | 33 328 | - 1 025 374 | 1 353 248 | - 338 093 | 31 137 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les dépenses d'équipement cumulées du budget annexe se sont élevées à 443 425 € au cours de la période. Hormis en 2018 du fait de la double participation du budget principal, l'absence de financement propre disponible a nécessité de recourir à l'emprunt pour financer les investissements. La chambre relève que la commune a emprunté annuellement, en moyenne, 119 163 € pour couvrir les besoins du budget annexe même lorsque celui-ci disposait d'une capacité de financement de 1,2 M€ en 2018.

6.3.2 La situation bilancielle

6.3.2.1 La dette du budget annexe

Si l'encours de dette du budget annexe est resté stable pendant la période sous revue, les fortes variations de la CAF brute et son caractère régulièrement négatif ne permettaient pas de déterminer la capacité de désendettement du budget annexe.

Tableau 28 : Évolution de l'encours de dette du budget annexe « locations commerciales »

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|
| Encours de dettes au 1 ^{er} janvier | 891 608 | 893 540 | 894 173 | 894 175 | 894 805 | + 0,4 % |
| - Annuité en capital de la dette | 116 018 | 117 696 | 112 985 | 119 240 | 131 134 | + 13 % |
| - Variation des autres dettes non financières | 0 | - 630 | 0 | - 630 | - 1 220 | NC |
| + Nouveaux emprunts | 117 950 | 117 700 | 112 987 | 119 240 | 127 940 | + 8,5 % |
| = Encours de dette du budget annexe au 31 décembre | 893 540 | 894 173 | 894 175 | 894 805 | 892 830 | - 0,1 % |
| - Trésorerie nette du budget annexe | - 1 010 599 | - 1 649 553 | - 1 360 402 | 32 862 | - 60 096 | - 94 % |
| = Encours de dette du budget annexe, y compris la trésorerie avancée par le budget principal | 1 904 139 | 2 543 726 | 2 254 577 | 861 943 | 952 927 | - 50 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.3.2.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

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). Cette différence correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que le service a dégagés au cours du temps. Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Le fonds de roulement net global du budget annexe « locations commerciales » était bas voire négatif (- 969 873 € en 2017) pendant la période, passant de 22 173 € au 31 décembre 2015 à 45 283 € au 31 décembre 2019¹⁵. Il n'y a qu'en 2018 qu'il a été significativement positif à hauteur de 383 375 €. En dehors de cet exercice, son niveau ne permettait pas de faire face aux charges courantes.

Cette situation est notamment due au report des mauvais résultats des exercices précédents. Les ressources stables du budget annexe ont baissé de 17,5 % entre 2015 et 2019, passant de 8,6 M€ à 7,1 M€. Dans le même temps, les emplois immobilisés ont baissé de 17,9 %, passant également de 8,6 M€ en 2015 à 7,1 M€ en 2019.

¹⁵ Cf. détail en annexe 3

Le besoin en fonds de roulement (BFR) global est égal à la différence entre, d'une part, l'ensemble des créances et stocks et, d'autre part, les dettes à court terme (fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.). Un BFR positif, couvert par le fonds de roulement, pèse sur la trésorerie.

Le BFR du budget annexe fortement positif en début de période a baissé ensuite, cette amélioration provenant, à la fois, de la baisse de l'encours des créances et de l'augmentation des dettes envers les fournisseurs. Cette évolution a permis d'améliorer tendanciellement le niveau de trésorerie au cours de la période, qui est passée de - 1 010 599 € au 31 décembre 2015 à - 60 406 € au 31 décembre 2019, mais elle est restée négative et ne permettait pas de couvrir les charges courantes du service.

Tableau 29 : Évolution de la trésorerie nette du budget annexe « locations commerciales »

| au 31 décembre en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|-----------------|------------------------|
| Fonds de roulement net global | 22 173 | 55 501 | - 969 873 | 383 375 | 45 283 | + 206 % |
| - Besoin en fonds de roulement global | 1 032 772 | 1 705 054 | 390 528 | 350 513 | 105 139 | - 90 % |
| =Trésorerie nette | - 1 010 599 | - 1 649 553 | - 1 360 402 | 32 862 | - 60 096 | + 94 % |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | - 188 | - 283 | - 212 | 5,3 | - 9,2 | - 95 % |
| <i>dont trésorerie active</i> | 150 | 2 300 | 150 | 310 | 310 | + 107 % |
| <i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i> | - 1 010 749 | - 1 651 853 | - 1 360 552 | 32 552 | - 60 406 | - 94 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Ce solde étant négatif, le compte de rattachement avec le budget principal fait apparaître la mise à disposition de trésorerie, pourtant faible, en provenance du budget principal. La clôture du budget annexe au 31 décembre 2020 a mis fin à cette situation.

6.4 Le budget principal

6.4.1 La répartition fonctionnelle des dépenses

L'instruction M14 rappelle que dans les communes de 10 000 habitants et plus, le conseil municipal délibère sur le vote du budget par nature ou par fonction. Par la suite, cette délibération ne peut être modifiée qu'une seule fois, au plus tard à la fin du premier exercice budgétaire complet suivant le renouvellement du conseil municipal (article R. 2312-1 du CGCT). Lorsqu'il est voté par nature, le budget est assorti d'une présentation croisée par fonction ; lorsqu'il est voté par fonction, il est assorti d'une présentation croisée par nature.

Outre les dépenses non ventilables du fait de leur caractère globalisé (remboursement d'emprunts, opérations d'ordre, etc.), les compétences municipales se déclinent en neuf chapitres fonctionnels, dont les dépenses ventilées viennent s'ajouter à celles des services généraux.

Sur l'exercice 2018, à Épinal, la plupart des chapitres fonctionnels¹⁶ présentent principalement des dépenses de fonctionnement (services généraux 12,8 M€, sport et jeunesse 7,4 M€, enseignement formation 4,8 M€, etc.). Seul le chapitre « aménagement et services urbains environnement » équilibre fonctionnement (7,6 M€) et investissement (7,8 M€ de dépenses d'équipement).

¹⁶ Cf. détail en annexe 3

La répartition fonctionnelle fait apparaître une dépense de fonctionnement totale de 49,3 M€ et une dépense d'investissement de 20,3 M€ en 2018, soit un total de 69,6 M€. En 2015, la dépense de fonctionnement totale s'élevait à 47,5 M€ et la dépense d'investissement à 18,5 M€, soit un total de 66 M€. La ville a donc plus augmenté ses dépenses d'investissement (+ 10,1 %), en particulier celles de la fonction 8 « aménagement et services urbains » (3,8 M€ en 2015 à 7,8 M€ en 2018), que de fonctionnement (+ 3,8 %, principalement dus à la fonction 9 « action économique », support des subventions aux budgets annexes) entre 2015 et 2018.

Les dépenses de fonctionnement ventilées représentent 91 % des dépenses de fonctionnement du budget principal en 2018, soit 45 M€.

6.4.2 Les produits de gestion du budget principal

6.4.2.1 Évolution globale entre 2015 et 2019

Les produits de gestion sont passés de 51,2 M€ en 2015 à 51,8 M€ en 2019, enregistrant une hausse modérée de 1,3 % (+ 0,65 M€), révélant des évolutions contrastées selon les différents postes.

Tableau 30 : Évolution des produits de gestion du budget principal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------------------|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 19 722 862 | 19 683 588 | 18 915 086 | 19 237 090 | 19 597 862 | - 0,6 % |
| + Ressources d'exploitation | 5 949 937 | 6 110 554 | 6 075 500 | 6 145 880 | 7 422 164 | + 24,7 % |
| Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 14 084 429 | 13 223 768 | 13 371 514 | 13 417 577 | 14 338 224 | + 1,8 % |
| + Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État | 9 982 440 | 10 009 241 | 10 647 671 | 10 331 794 | 8 988 180 | - 10 % |
| Production immobilisée, travaux en régie | 1 426 000 | 1 370 700 | 1 517 103 | 1 458 103 | 1 468 367 | + 3 % |
| = Produits de gestion | 51 165 668 | 50 397 851 | 50 526 873 | 50 590 444 | 51 814 797 | + 1,3 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.4.2.2 Évolution des ressources fiscales

Épinal appartient à un groupement à fiscalité propre (communauté d'agglomération d'Épinal) qui applique, outre le régime de taxe additionnelle aux impôts directs locaux, une fiscalité professionnelle unique. Les ressources fiscales nettes de restitutions perçues par la ville sont passées de 19,7 M€ en 2015 à 19,6 M€ en 2019, soit une baisse modérée de 0,6 % essentiellement due au choix du conseil municipal de stabiliser les impôts locaux dans un contexte de morosité économique.

Tableau 31 : Évolution des ressources fiscales de la commune d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------------------|
| Impôts locaux (foncier et habitation) nets des restitutions | 17 922 823 | 17 880 740 | 17 011 428 | 17 232 217 | 17 504 783 | - 2,3 % |
| + Taxes sur activités de service et domaine | 476 971 | 479 879 | 467 777 | 463 628 | 467 338 | - 2 % |
| + Taxes sur activités industrielles | 599 750 | 625 382 | 656 497 | 621 577 | 592 836 | - 1,2 % |
| + Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation | 19 782 | 20 286 | 20 862 | 21 312 | 21 852 | 10,5 % |
| + Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux) | 703 536 | 677 301 | 758 522 | 898 356 | 1 011 052 | 43,7 % |
| = Ressources fiscales propres nettes | 19 722 862 | 19 683 588 | 18 915 086 | 19 237 090 | 19 597 862 | - 0,6 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'une des principales composantes des ressources fiscales de la ville est constituée par les taxes foncières, qui baissent de 5,8 % et passent de 10,3 M€ à 9,7 M€ au cours de la période. La seconde est la taxe d'habitation, qui s'élève à 7,4 M€ en 2015 comme en 2018 (données 2019 non disponibles).

Le taux de la taxe sur le foncier bâti a baissé de 1,74 point, passant de 25,27 % en 2015 à 23,53 % en 2018, faisant passer le produit de cette taxe par habitant de 292 € en 2015 à 287 € en 2018. Bien que le taux voté par le conseil municipal d'Épinal soit légèrement supérieur au taux moyen de 23,19 % relevé au sein de la strate démographique à laquelle appartient la ville, le produit spinalien par habitant est inférieur de 48 € au produit moyen obtenu par les communes de taille comparable en 2018 (soit 335 €). La principale explication réside dans la faiblesse des bases nettes imposées : à Épinal, elles s'élèvent à 1 220 € par habitant quand elles sont en moyenne de 1 444 € par habitant dans les communes de la strate (données 2018).

Sur la période 2015-2018, le taux de la taxe d'habitation a baissé de 0,53 point, passant de 19,34 % en 2015 à 18,81 % en 2017 et 2018. Le produit de la taxe d'habitation par habitant a baissé de 227 € en 2015 à 219 € en 2018. Le dernier taux voté par le conseil municipal d'Épinal est inférieur au taux moyen de 20 % relevé au sein de la strate démographique à laquelle appartient la ville, le produit spinalien par habitant est donc inférieur de 68 € au produit moyen obtenu par les communes de taille comparable en 2018 (soit 287 €). La principale explication réside dans la faiblesse des bases nettes imposées, alors même que les réductions de base accordées sont faibles : à Épinal, les bases taxables nettes s'élèvent à 1 162 € par habitant quand elles sont en moyenne de 1 433 € par habitant dans les communes de la strate (données 2018).

Il ressort de ces constatations que le produit fiscal par habitant spinalien est inférieur de près de 116 € à celui recueilli auprès des habitants des communes de taille comparable.

6.4.2.3 La fiscalité reversée

L'attribution de compensation a pour objet d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la fiscalité professionnelle unique et du transfert de compétences, à la fois pour l'intercommunalité et pour ses communes membres. Les reversements de fiscalité constituent un moyen de mesurer l'importance de l'action communautaire : plus ils sont faibles au regard de la fiscalité prélevée, plus il y a de compétences exercées.

En 2019, la communauté d'agglomération d'Épinal a reversé 55,4 % du produit de ses ressources fiscales propres (46,2 M€), soit 25,6 M€. La ville d'Épinal a notamment reçu chaque année entre 8,5 M€ (en 2019) et 10,2 M€ (en 2017) d'attribution de compensation reversée par l'intercommunalité. La baisse enregistrée en fin de période correspond à de nouveaux

transferts de compétences, comme la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Vosges.

La commune perçoit en outre des reversements du fonds de péréquation et de solidarité (FPIC) et une nouvelle - bien que modeste - dotation de solidarité communautaire depuis 2019. Au total, Épinal a bénéficié de 9 M€ de fiscalité reversée par l'intercommunalité et par l'État en 2019 (Cf. détail en annexe 3).

6.4.2.4 Évolution des ressources d'exploitation

Globalement, les ressources d'exploitation d'Épinal ont augmenté de près de 25 %, passant de 5,9 M€ en 2015 à 7,4 M€ en 2019. En 2019, la ville tirait des ressources de plus en plus substantielles des moyens (personnel et frais généraux) qu'elle met à disposition d'autres collectivités et établissements (2,7 M€), qui croissent globalement de 44,8 % sur la période, ainsi que de l'exploitation de ses domaines (1,6 M€) qui croît de 55,3 %, de la prestation de services (1,7 M€) dont la valeur augmente de 37,8 %, et des revenus locatifs (0,9 M€).

Tableau 32 : Évolution des ressources d'exploitation d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés | 383 | 0 | 0 | 0 | 0 | - 100 % |
| + Domaine et récoltes | 1 059 953 | 1 055 767 | 1 050 141 | 1 254 449 | 1 646 030 | + 55,3 % |
| + Travaux, études et prestations de services | 1 241 850 | 1 197 715 | 1 176 611 | 1 375 624 | 1 711 795 | + 37,8 % |
| + Mise à disposition de personnel facturée | 1 428 045 | 2 239 568 | 2 283 614 | 1 922 681 | 2 126 091 | + 48,9 % |
| + Remboursement de frais | 459 841 | 338 902 | 461 260 | 507 553 | 606 962 | + 32 % |
| = Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a) | 4 190 072 | 4 831 951 | 4 971 626 | 5 060 306 | 6 090 877 | + 45,4 % |
| + Revenus locatifs et redevances (hors DSP) | 834 431 | 852 761 | 670 098 | 647 763 | 887 312 | + 6,3 % |
| + Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC) | 925 433 | 425 842 | 433 775 | 437 811 | 443 975 | - 52 % |
| = Autres produits de gestion courante (b) | 1 759 865 | 1 278 603 | 1 103 874 | 1 085 574 | 1 331 287 | - 24,4 % |
| Production stockée hors terrains aménagés (c) | 0 | 0 | 0 | 391 576 | 0 | NC |
| = Ressources d'exploitation (a+b+c) | 5 949 937 | 6 110 554 | 6 075 500 | 6 537 456 | 7 422 164 | + 24,7 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.4.2.5 Évolution des dotations et participations

Pendant la période sous revue, les ressources institutionnelles (dotations et participations) représentent 26,9 % des produits de gestion du budget principal d'Épinal. En 2019, ces dotations et participations s'élèvent à 14,3 M€, soit 0,25 M€ et 1,8 % de plus qu'en 2015 (Cf. détail en annexe 3). Si la dotation globale de fonctionnement recule de 6,3 % entre 2015 et 2019, la ville est diversement touchée par la baisse des dotations qui touche l'ensemble des collectivités territoriales. En effet, la dotation forfaitaire d'Épinal baisse de 22,1 % (- 1,7 M€) pour atteindre 6 M€ en 2019. En revanche, eu égard à sa situation relativement difficile, la dotation d'aménagement de la ville augmente de 33 % (+ 1 M€) pour

atteindre 4,1 M€ la même année. Enfin, les dotations de compensation et de péréquation passent globalement de 1,4 à 1,9 M€ entre 2015 et 2019.

La ville reçoit enfin différentes participations de l'État et d'autres collectivités : leur montant global, qui était de 1,9 M€ en 2015, augmente de 20,4 % en 2019 et atteint 2,3 M€.

6.4.3 Les charges de gestion du budget principal

Les charges de gestion du budget principal passent de 42 M€ en 2015 à 43,8 M€ en 2019, enregistrant une augmentation de 4,4 % soit 1,8 M€, et ce alors même que la charge de 1 M€ de contribution au SDIS a été transférée à l'intercommunalité. Cette augmentation provient des charges à caractère général qui croissent de 19,7 %, passant de 9 M€ en 2015 à 10,8 M€ en 2019 (+ 1,7 M€), et des charges de personnel qui progressent de 5,3 % et atteignent 26,9 M€ en 2019 (+ 1,4 M€). En revanche, les subventions de fonctionnement se stabilisent à 4 M€ en 2019 et les autres charges de gestion courante connaissent de fortes oscillations notamment dues aux subventions accordées au budget annexe « locations commerciales ».

Tableau 33 : Évolution des charges de gestion du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------------------|
| Charges à caractère général | 9 049 419 | 9 160 175 | 9 085 971 | 9 398 839 | 10 830 730 | + 19,7 % |
| + Charges de personnel | 25 538 744 | 25 885 112 | 26 253 733 | 26 183 023 | 26 892 588 | + 5,3 % |
| + Subventions de fonctionnement | 3 988 877 | 4 271 193 | 4 208 922 | 4 125 565 | 4 047 714 | + 1,5 % |
| + Autres charges de gestion | 3 418 764 | 3 641 260 | 2 463 024 | 4 660 747 | 2 070 892 | - 39,4 % |
| = Charges de gestion | 41 995 804 | 42 957 740 | 42 011 650 | 44 368 173 | 43 841 924 | + 4,4 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.4.3.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont augmenté de 19,7 % entre 2015 et 2019. Nettes des remboursements de frais qui s'élèvent à 0,6 M€ en 2019, ces charges représentent encore 10,2 M€ en 2019. En particulier, les charges d'entretien et de réparation ont augmenté de 79 %, passant de 0,9 M€ en 2015 à 1,6 M€ en 2019, révélant une charge patrimoniale qui devient lourde pour la commune. Le recours aux contrats de prestations de services augmente quant à lui de 39 %, passant de 1,4 M€ en 2015 à 1,9 M€ en 2019, tandis que le coût des autres services extérieurs croît de 38 %, passant de 1 M€ en 2015 à 1,3 M€ en 2019. La commune a donc recours de façon croissante à des prestataires externes, alors que ses ressources s'amenuisent.

6.4.3.2 Les charges de personnel

Les charges totales de personnel qui constituent le premier poste de dépense de la ville sont en augmentation de 5,3 % par rapport à 2015. La masse salariale a notamment augmenté sous l'effet d'éléments structurels (glissement vieillesse technicité) et extérieurs (hausse du point d'indice, réforme parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)).

Si l'on déduit les remboursements perçus des autres collectivités au titre des nombreuses mises à disposition de personnel facturées, soit 2,1 M€ en 2019, la dépense

réelle de personnel s'établit à 24,8 M€ soit 47,8 % des produits de gestion, en augmentation de 2,7 % par rapport à 2015.

Ce niveau de dépense s'explique notamment par l'exercice de compétences mobilisant des effectifs nombreux (écoles, jeunesse, culture, travaux, maintenance, sécurité, etc.), dans un contexte d'aménagement intensif et de recherche d'attractivité de la ville. La période examinée est marquée par la hausse des charges du personnel contractuel, dont le coût hors impôts et charges sociales, a augmenté de 46 % pendant la période¹⁷. Représentant 13,7 % des rémunérations (principale et indemnitaire) du budget principal en 2015, cette part s'élève désormais à 19,2 %.

Tableau 34 : Évolution des charges totales de personnel nettes de remboursements

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|
| Charges totales de personnel | 25 538 744 | 25 885 112 | 26 253 733 | 26 183 023 | 26 892 588 | + 5,3 % |
| - Remboursement de personnel mis à disposition | 1 428 045 | 2 239 568 | 2 283 614 | 1 922 681 | 2 126 091 | + 48,9 % |
| = Charges totales de personnel nettes des remboursements | 24 110 699 | 23 645 544 | 23 970 119 | 24 260 342 | 24 766 498 | + 2,7 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 47,1 % | 46,9 % | 47,4 % | 48 % | 47,8 % | + 1,5 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.4.3.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées par la commune d'Épinal sont stables au cours de la période et s'établissent à 4 M€ en 2019. Elles recouvrent les concours financiers à environ 250 personnes de droit privé, essentiellement des associations à hauteur de 3,5 M€, et à des particuliers à hauteur de 0,18 M€ (travaux sur parking, ravalements de façades, vitrines). Les secteurs aidés sont l'action sociale, les animations jeunesse, la culture, les clubs sportifs et les structures scolaires.

Des conventions sont formalisées entre la commune et les associations recevant des subventions dépassant 23 000 €, comme prévu par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour son application.

6.4.3.4 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion courante, qui comprennent principalement les contributions aux organismes de regroupement et les subventions aux budgets annexes « à caractère administratif », baissent de 39 % au cours de la période. Cette baisse est essentiellement liée au transfert de la contribution au service départemental d'incendie et de secours à la communauté d'agglomération d'Épinal à compter de 2019, qui représentait 1 M€ par an entre 2015 et 2018.

¹⁷ Cf. détail en annexe 3

Tableau 35 : Évolution des autres charges de gestion d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| Autres charges de gestion | 3 418 764 | 3 641 260 | 2 463 024 | 4 660 747 | 2 070 892 | - 39,4 % |
| <i>Dont contribution au service d'incendie</i> | <i>1 026 528</i> | <i>1 029 145</i> | <i>1 026 487</i> | <i>1 023 124</i> | <i>0</i> | <i>- 100 %</i> |
| <i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i> | <i>153 542</i> | <i>145 075</i> | <i>133 995</i> | <i>144 704</i> | <i>144 863</i> | <i>- 5,7 %</i> |
| <i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i> | <i>454 843</i> | <i>449 893</i> | <i>462 291</i> | <i>441 039</i> | <i>476 095</i> | <i>+ 4,7 %</i> |
| <i>Dont déficit des budgets annexes à caractère administratif</i> | <i>841 965</i> | <i>1 388 054</i> | <i>0</i> | <i>2 324 173</i> | <i>1 010 000</i> | <i>+ 20 %</i> |
| <i>Dont indemnités des élus</i> | <i>320 030</i> | <i>328 218</i> | <i>355 420</i> | <i>378 089</i> | <i>357 029</i> | <i>+ 11,6 %</i> |
| <i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i> | <i>3 760</i> | <i>24 053</i> | <i>171 734</i> | <i>46 104</i> | <i>0</i> | <i>- 100 %</i> |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.4.4 La formation du résultat et le financement des investissements

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

L'excédent brut de fonctionnement est égal à la différence entre les produits et les charges de gestion. Sur la période, il a baissé de 13,1 %, passant de 9,2 M€ en 2015 (soit 17,9 % des produits de gestion) à 8 M€ en 2019, soit 15,4 % des produits de gestion. Cette baisse est due à une augmentation des charges de gestion (+ 4,4 %) plus forte que celle des produits de gestion (+ 1,3 %).

Tableau 36 : Évolution de l'autofinancement brut du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| Produits de gestion (A) | 51 165 668 | 50 397 851 | 50 526 873 | 50 590 444 | 51 814 797 | + 1,3 % |
| Charges de gestion (B) | 41 995 804 | 42 957 740 | 42 011 650 | 44 368 173 | 43 841 924 | + 4,4 % |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 9 169 863 | 7 440 111 | 8 515 223 | 6 222 271 | 7 972 872 | - 13,1 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>17,9 %</i> | <i>14,8 %</i> | <i>16,9 %</i> | <i>12,3 %</i> | <i>15,4 %</i> | |
| +/- Résultat financier | - 1 046 295 | - 885 387 | - 867 767 | -807 570 | - 782 312 | - 25,2 % |
| +/- Solde des opérations d'aménagements de terrains | 0 | 0 | 0 | -391 576 | 0 | NC |
| +/- Autres produits et charges exceptionnels réels | - 65 158 | - 32 639 | 50 837 | -65 901 | - 332 424 | - 410 % |
| = CAF brute | 8 058 410 | 6 522 085 | 7 698 294 | 4 957 223 | 6 858 137 | - 14,9 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>15,7 %</i> | <i>12,9 %</i> | <i>15,2 %</i> | <i>9,8 %</i> | <i>13,2 %</i> | |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Au cours de la période 2015-2019, la capacité d'autofinancement brute du budget principal a baissé de 14,9 % soit 1,2 M€, passant de 8,1 M€ en 2015 à 6,9 M€ en 2019. La CAF brute représente en fin de période 13,2 % des produits de gestion. Cette évolution défavorable peut constituer une difficulté au regard de la volonté de la municipalité de continuer à investir pour l'attractivité de la ville et le cadre de vie des Spinaliens, sans détériorer le service rendu à la population ni alourdir la fiscalité, et appelle une attention particulière des élus.

L'évolution du résultat de fonctionnement sur la période (+ 5,1 %) est perturbée par les provisions pour pertes de recettes irrégulièrement constituées en 2015 et 2016 et reprises en grande partie en 2019. Déduction faite de ces opérations mais compte non tenu des autres provisions qui auraient dû être constituées, le résultat progresse de 9,7 % au cours de la période sous revue.

Tableau 37 : Détermination du résultat de fonctionnement du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------|
| CAF brute | 8 058 410 | 6 522 085 | 7 698 294 | 4 957 223 | 6 858 137 | - 14,9 % |
| - Dotations nettes aux amortissements | 1 612 707 | 1 675 586 | 1 629 609 | 1 615 516 | 1 895 686 | + 17,5 % |
| - Dotations nettes aux provisions | 1 050 000 | 100 000 | 420 | 0 | - 850 000 | - 181 % |
| + Quote-part des subventions d'investissement transférées | 1 159 993 | 1 331 787 | 1 249 908 | 1 082 111 | 1 078 280 | - 7 % |
| = Résultat section de fonctionnement | 6 555 696 | 6 078 287 | 7 318 172 | 4 423 818 | 6 890 731 | + 5,1 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.4.4.2 L'évolution de la capacité d'autofinancement nette et du financement disponible

De 2015 et 2019, la CAF nette a baissé de 34,9 % malgré la baisse de l'annuité en capital de la dette de 4,5 % durant cette période. Elle connaît une évolution très contrastée selon les années avec une valeur moyenne de 1,5 M€. Elle est même négative en 2018 (- 0,4 M€) en raison de la double participation versée au budget annexe « locations commerciales ».

Tableau 38 : Évolution de la CAF nette du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------|
| CAF brute | 8 058 410 | 6 522 085 | 7 698 294 | 4 957 223 | 6 858 137 | - 14,9 % |
| - Annuité en capital de la dette | 5 302 980 | 5 242 904 | 5 479 500 | 5 358 163 | 5 062 975 | - 4,5 % |
| = CAF nette ou disponible | 2 755 430 | 1 279 181 | 2 218 794 | - 400 939 | 1 795 162 | - 34,9 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'effort d'investissement de la ville est important et atteint 48,2 M€ cumulés entre 2015 et 2019. Les dépenses totales d'équipement (y compris les travaux en régie) se sont élevées à 45,3 M€ au cours de la période, avec un pic de 11,4 M€ en 2018.

Pour financer ses dépenses d'équipement, la commune d'Épinal n'a pu mobiliser que 7,6 M€ de CAF nette cumulée entre 2015 et 2019, soit 15,8 % du montant total et 18,7 M€ d'autres recettes d'investissement hors emprunt dont 7 M€ de subventions d'investissement reçues, 6,3 M€ de fonds de compensation de la TVA, 2,7 M€ de produits de cession et 2,7 M€ de taxes d'équipement ou d'aménagement.

Au total, son financement propre disponible s'est élevé à 26,4 M€, soit en moyenne 50,3 % du montant des dépenses d'équipement de la période.

Tableau 39 : Le financement des investissements du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Cumul sur les années |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|
| CAF nette ou disponible (A) | 2 755 430 | 1 279 181 | 2 218 794 | - 400 939 | 1 795 162 | 7 647 627 |
| TLE et taxe d'aménagement | 223 344 | 87 558 | 98 532 | 61 125 | 107 133 | 577 692 |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) | 1 605 950 | 1 258 024 | 936 629 | 1 135 545 | 1 378 766 | 6 314 914 |
| + Subventions d'investissement reçues | 2 353 927 | 2 275 081 | 887 352 | 919 585 | 549 289 | 6 985 233 |
| + Fonds affectés à l'équipement (amendes de police ...) | 424 577 | 385 015 | 418 843 | 450 590 | 445 552 | 2 124 577 |
| + Produits de cession | 549 761 | 416 923 | 401 275 | 1 260 914 | 26 328 | 2 655 200 |
| + Autres recettes | 0 | 7 831 | 47 820 | 0 | 0 | 55 651 |
| = Recettes d'investissement hors emprunt (B) | 5 157 559 | 4 430 431 | 2 790 451 | 3 827 758 | 2 507 067 | 18 713 267 |
| = Financement propre disponible (A+B) | 7 912 989 | 5 709 612 | 5 009 245 | 3 426 819 | 4 302 229 | 26 360 894 |
| <i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i> | <i>88,1 %</i> | <i>72,7 %</i> | <i>59,4 %</i> | <i>30 %</i> | <i>50,3 %</i> | NC |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Néanmoins, le ratio « financement propre disponible / dépenses d'équipement » est passé de 88 % en 2015 à 30 % en 2018 pour remonter à 50,3 % en 2019, révélant une dégradation tendancielle de la capacité de la commune à couvrir ses dépenses d'équipement par son financement propre disponible.

Ainsi, le financement propre disponible de l'exercice 2015 était de 7,9 M€, alors que celui dégagé en 2019 n'est plus que de 4,3 M€, soit une baisse de 45,6 %, essentiellement due à la chute des subventions d'investissement reçues. Cette tendance intervient alors que de gros projets sont engagés (nouveau programme de renouvellement urbain, ZAC de Laufromont, réfection de voirie / bâtiments / éclairage public, etc.), dont 9,2 M€ prévus au budget 2020.

Dès lors, la question de la soutenabilité à moyen terme de cette politique d'investissement se pose, d'autant que la ville ne dispose pas d'une véritable programmation pluriannuelle des investissements, que les informations sommaires sur les opérations prévues durant le mandat 2015-2020 ne sauraient constituer.

Afin de cadrer cette politique d'investissement et de s'assurer de ses perspectives de financement, la chambre recommande à la commune d'établir une véritable programmation pluriannuelle des investissements, détaillant les opérations prévues et les plans de financements correspondants, et prend note de l'engagement du maire à mettre en place une telle programmation.

Recommandation n° 4 : Établir une véritable programmation pluriannuelle des investissements, détaillée et prévoyant leur financement.

6.4.4.3 La couverture du besoin de financement

Le besoin de financement d'une collectivité est couvert par l'emprunt et une variation de son fonds de roulement net global, l'arbitrage entre les deux appartenant à la collectivité.

Le besoin de financement de la ville, qui s'est élevé à 21,8 M€ de 2015 à 2019 et a atteint un pic de 8,4 M€ en 2018, est croissant. Les emprunts mobilisés au cours de la même

période (26,3 M€) ont toutefois excédé la seule couverture de ce besoin et sont venus, notamment en 2015 à hauteur de 4,5M€, reconstituer le fonds de roulement.

Tableau 40 : Le financement des investissements du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Cumul sur les années |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Financement propre disponible | 7 912 989 | 5 709 612 | 5 009 245 | 3 426 819 | 4 302 229 | 26 360 894 |
| +/- Solde des opérations d'investissement (hors dette) | 9 155 234 | 8 336 317 | 9 616 129 | 11 822 506 | 8 917 555 | 48 123 897 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre | - 1 242 245 | - 2 626 705 | - 4 606 884 | - 8 395 687 | - 4 615 326 | - 21 763 003 |
| +/- Solde des opérations pour compte de tiers | 0 | 0 | 0 | 0 | - 20 907 | - 20 907 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | - 1 242 245 | - 2 626 705 | - 4 606 884 | - 8 395 687 | - 4 636 233 | - 21 783 909 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 5 271 300 | 5 203 300 | 5 428 940 | 5 329 760 | 5 029 458 | 26 262 758 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 4 029 055 | 2 576 595 | 822 056 | - 3 065 927 | 393 225 | 4 478 849 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.4.5 La gestion de la dette

6.4.5.1 La composition et l'évolution de l'encours

En fin de période, l'encours de dette de la ville reposait majoritairement sur des taux variables, avec une quantité significative d'emprunts à taux fixe, tous classés A-1 selon la charte de bonne conduite. Il ne comportait ni produit structuré ni emprunt obligataire.

Du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2019, l'encours de la dette du budget principal a peu augmenté, passant de 54 M€ à 54,6 M€. En revanche, l'annuité en capital de la dette a baissé de 4,5 %, passant de 5,3 M€ en 2015 à 5,1 M€ en 2019.

Tableau 41 : Évolution de la dette du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| Encours de dettes au 1 ^{er} janvier | 54 017 043 | 53 986 148 | 53 947 516 | 55 384 981 | 54 885 735 | + 1,6 % |
| - Annuité en capital de la dette | 5 302 980 | 5 242 904 | 5 479 500 | 5 358 163 | 5 062 975 | - 4,5 % |
| - Variation des autres dettes non financières | - 785 | - 972 | - 1 488 025 | 470 842 | 461 763 | NC |
| + Intégration de dettes (emprunts transférés à l'intercommunalité...) | 0 | 0 | 0 | 0 | 174 966 | NC |
| + Nouveaux emprunts | 5 271 300 | 5 203 300 | 5 428 940 | 5 329 760 | 5 029 458 | - 4,6 % |
| = Encours de dette au 31 décembre | 53 986 148 | 53 947 516 | 55 384 981 | 54 885 735 | 54 565 731 | + 1,1 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Emprunteur régulier d'environ 5 M€ par an, la commune d'Épinal s'attache à rechercher - avec l'aide du cabinet conseil dont elle est cliente - des offres de prêts concurrentielles, mais également à refinancer et à renégocier ses emprunts en vue de réduire le poids de l'annuité de sa dette, en capital comme en intérêts.

Si, d'après le rapport sur le compte administratif 2018, plusieurs emprunts ont été renégociés, les annexes des comptes administratifs, à l'exception de celle de 2015 correctement renseignée, n'en font pas mention. Les comptes de la période font néanmoins apparaître des opérations à hauteur de 2,9 M€.

Tableau 42 : Opérations de refinancement de la dette du budget principal d'Épinal (en euros)

| Opérations de l'année (débit = crédit) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | TOTAL |
|--|-----------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Compte 166 - Refinancement de dette (opérations budgétaires) | 1 788 529 | 0 | 0 | 1 080 624 | 0 | 2 869 153 |
| Compte 166 - Refinancement de dette (opérations d'ordre non budgétaires) | 0 | 0 | 1 788 529 | 0 | 1 080 624 | 2 869 153 |

Source : balances des comptes du budget principal 2015 à 2019

La commune a fait le choix d'étaler les indemnités de réaménagement de la dette supportées en 2016 (50 000 €) et en 2019 (88 105 €) par intégration dans le montant des intérêts du nouvel emprunt.

6.4.5.2 La gestion du risque de taux

En matière de gestion du risque de taux, la stratégie mise en œuvre par l'ordonnateur entre 2015 et 2019 consiste, à très court terme, à rester sur une dette majoritairement orientée à taux variables pour bénéficier des taux durablement bas et à mobiliser une couverture à taux fixe (swap) en départ décalé à l'année suivante pour une période d'au moins cinq ans afin d'obtenir, à terme, un encours de dette réparti à 50 % de taux fixe et 50 % de taux variable.

Cette stratégie, rappelée à chaque débat d'orientations budgétaires, s'est traduite en 2020 par la souscription de nouveaux swaps payeurs de taux fixe jusqu'à une durée de six ans pour sécuriser l'encours de dette, constitué de près de 75 % de dette à taux variable, contre une éventuelle hausse des taux.

6.4.5.3 Les indicateurs de la dette spinaliennne

La capacité de désendettement du budget principal s'est détériorée pendant la période sous revue, passant de 6,7 ans en 2015 à 8 ans en 2019, du fait de la dégradation de la capacité d'autofinancement (CAF) brute en fin de période.

Alors même que l'encours de la dette du budget principal s'est légèrement accru entre 2015 et 2019, la charge d'intérêts a fortement baissé de 29,3 %, passant de 1,1 M€ en 2015 à 0,8 M€ en 2019. Sous l'effet d'une gestion active, le taux d'intérêt apparent de la dette a baissé de 30,5 %, passant de 2,1 % en 2015 à 1,5 % en 2019.

Tableau 43 : Les ratios de la dette du budget principal d'Épinal

| En € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|
| Encours de dette du budget principal au 31 décembre | 53 986 148 | 53 947 516 | 55 384 981 | 54 885 735 | 54 565 731 | + 1,1 % |
| Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP) | 6,7 | 8,3 | 7,2 | 11,1 | 8 | + 18,8 % |
| Charge d'intérêts et pertes nettes de change | 1 124 839 | 885 664 | 868 019 | 807 822 | 794 921 | - 29,3 % |
| Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) | 2,1 % | 1,6 % | 1,6 % | 1,5 % | 1,5 % | NC |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.4.6 La structure financière

L'équilibre financier de la collectivité s'apprécie à travers trois grandeurs caractéristiques : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie.

Malgré une augmentation des emplois immobilisés légèrement moins élevée (+ 18,9 %) que celle des ressources stables (+ 19,4 %) entre 2015 et 2019, le fond de roulement du budget principal est demeuré très faible, voire négatif au 31 décembre de deux des cinq exercices concernés, passant de - 0,7 M€ en 2015 à 1,05 M€ en 2019, ce qui ne permettait à la commune d'Épinal de faire face qu'à 8,6 jours de charges courantes au 31 décembre 2019.

Au cours de cette période, le BFR, qui correspond à la différence entre l'encours des créances à court terme et celui des dettes à court terme a fortement augmenté passant de 1,1 M€ en 2015 à 3,8 M€ en 2019, traduisant un besoin financier accru, généré par le fonctionnement de la commune, en particulier les déficits d'exploitation du budget annexe des locations commerciales.

La faiblesse du fonds de roulement associée à un besoin en fonds de roulement en forte croissance s'est traduite par une nette détérioration de la trésorerie nette qui était déjà négative à la clôture de l'exercice 2015. La ville, qui n'avait plus mobilisé ses lignes de trésorerie en fin d'exercices 2016 et 2017, a dû y faire fortement appel en 2018 et 2019 (12,2 M€ de tirages en 2018 et 13,9 M€ en 2019).

Il en résulte qu'à la clôture de ces deux exercices, les fonds dont disposait la ville sur son compte au Trésor ne provenaient que de lignes de trésorerie et qu'à ces dates, la trésorerie nette du budget principal ne permettait plus à la ville de payer ses charges courantes.

Tableau 44 : Évolution de la trésorerie nette du budget principal d'Épinal

| au 31 décembre en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---------------------------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|------------------------|
| Fonds de roulement net global | - 732 770 | 1 843 825 | 2 665 882 | - 400 046 | 1 057 063 | NS |
| - Besoin en fonds de roulement global | 1 083 571 | - 1 123 149 | 987 307 | 379 930 | 3 824 444 | + 253 % |
| = Trésorerie nette | - 1 816 341 | 2 966 975 | 1 678 575 | - 779 975 | - 2 767 381 | - 52,4 % |
| <i>en jours de charges courantes</i> | - 15,4 | 24,7 | 14,3 | - 6,3 | - 22,7 | - 47,4 % |
| <i>dont trésorerie active</i> | 233 659 | 2 966 975 | 1 678 575 | 1 220 025 | 1 832 619 | + 684 % |
| <i>dont trésorerie passive</i> | 2 050 000 | 0 | 0 | 2 000 000 | 4 600 000 | + 124 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.5 Synthèse sur la situation financière d'Épinal

La chambre observe que jusqu'en 2020 inclus, l'information budgétaire et financière délivrée au conseil municipal et au citoyen n'était ni complète, ni cohérente avec la maquette fonctionnelle retenue, ni exacte et ne permettait pas aux élus d'appréhender les enjeux propres à la commune. Ces insuffisances nuisaient aux conditions de vote du budget et ont commencé à être corrigées en 2021, afin que la présentation du budget et des résultats budgétaires soit transparente et conforme à la réalité.

La ville pratique une politique de services rendus à la population, consommatrice de moyens, et s'attache à développer son attractivité au moyen d'ambitieuses dépenses d'aménagement et de manifestations événementielles. Toutefois, la plupart des ratios financiers du budget principal se sont détériorés au cours de la période et mettent en question

la soutenabilité des dépenses, tant en termes de fonctionnement que d'investissement, au regard notamment de la stagnation des recettes.

La ville dont le fonds de roulement est très faible et la trésorerie nette est négative, ne dispose d'aucune réserve financière. Il appartient par conséquent aux élus municipaux, s'ils souhaitent ne pas accroître la pression fiscale, d'examiner les marges de manœuvre possibles sur les dépenses de fonctionnement et de déterminer de façon réaliste une programmation pluriannuelle des investissements adaptée aux capacités financières réelles de la collectivité.

7. LE RÉSEAU DE CHALEUR D'ÉPINAL

7.1 L'expansion du réseau de chauffage urbain et son positionnement territorial

7.1.1 L'exercice de la compétence par la commune d'Épinal

La loi n° 80-531 du 15 juillet 1980, article 3 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, indique que « l'initiative de la création des réseaux de chaleur revient aux collectivités locales qui doivent les gérer selon les dispositions du code général des collectivités territoriales ».

En application de l'article L. 2224-38 du CGCT, « les communes sont compétentes en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid. Cette activité constitue un service public industriel et commercial [...]. Cette compétence peut être transférée par la commune à un établissement public dont elle fait partie. [...] ».

Les réseaux de chaleur qui constituent un service public relevant de la compétence des communes, peuvent être gérés en régie ou, comme à Épinal depuis sa création, faire l'objet d'une délégation de service public.

7.1.2 L'existence de schémas et de plans relatifs aux énergies renouvelables au niveau des différents échelons territoriaux

Dans un contexte de raréfaction des ressources naturelles, notamment énergétiques, et de réchauffement climatique dû aux émissions de gaz à effet de serre, la France s'est fixée, lors du Grenelle de l'environnement, des objectifs de production d'énergies renouvelables en 2030 de 30 %, les acteurs territoriaux étant associés à la mise en œuvre de cette politique publique.

La loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 renforce le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. Au premier plan de ce dispositif figure le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), que les intercommunalités de plus de 20 000 habitants ont l'obligation de mettre en place à l'échelle de leur territoire. Cette démarche implique une coordination de l'ensemble des acteurs du territoire et une compatibilité du plan avec les autres dispositifs réglementaires comme le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) puis le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le schéma directeur du réseau de chaleur mis en place par la commune.

7.1.2.1 Le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE)

Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) relève de la compétence de la région. Sa mise en place traduit localement le respect des engagements internationaux

de la France. Il sert également à garantir une cohérence territoriale des politiques en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable. Il s'agit d'un document stratégique qui définit les grands objectifs et les grandes orientations de la région en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de la demande d'énergie, de développement des énergies renouvelables, de qualité de l'air et d'adaptation au changement climatique.

Il sera, à terme, intégré au SRADDET de la région Grand Est, prévu par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ce schéma vise à fusionner un certain nombre de schémas régionaux préexistants dont les SRCAE.

Les SRCAE des anciennes régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine restent en vigueur jusqu'à l'adoption du SRADDET. Ils s'imposent aux PCAET.

Le SRCAE signé le 20 décembre 2012 par le président du conseil régional de Lorraine et le préfet de région fixe des objectifs pour deux horizons : 2020 et 2050. Il vise à impulser une dynamique régionale de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), de baisse de la consommation d'énergie, de modification des comportements et d'augmentation de la production d'énergies renouvelables. Il agit comme un outil de planification opérationnelle avec des ambitions réalistes : une baisse de 13 % des GES ou une baisse de 7 % de la consommation d'énergie finale entre 2005 et 2020. Il préconise de bâtir une véritable filière bois en Lorraine, en relation avec le Grenelle de l'environnement dont la biomasse reste l'outil privilégié.

7.1.2.2 Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)

Le PCAET relève de la compétence de la communauté d'agglomération. Sa mise en œuvre est réalisée sur cinq ans. Document d'analyse et de programmation, le PCAET organise la réponse aux besoins en énergie du territoire, dans une optique de lutte contre le changement climatique, et décline des politiques sectorielles (transports, environnement, énergies...) en fonction de ces besoins.

Le PCAET met en place des plans d'actions tout en prenant en compte les orientations générales données par le SRCAE. Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions, un dispositif de suivi et d'évaluation. Le programme d'actions doit permettre de développer de manière coordonnée les réseaux de chaleur et de valoriser le potentiel en énergie de récupération.

L'article L. 229-26-I du code de l'environnement prévoit que les PCAET doivent être élaborés, au plus tard, au 31 décembre 2018. La chambre observe un retard de réalisation sur le territoire d'Épinal. En effet, délégation ayant été donnée au syndicat mixte du SCoT des Vosges centrales d'établir le PCAET de la communauté d'agglomération d'Épinal et de la communauté de communes de Mirecourt-Dompaire, ce plan qui s'imposera à la ville d'Épinal restait en phase de concertation et de préparation en 2020 en vue d'une application prévue sur la période 2021-2026.

7.1.2.3 Le schéma de cohérence territorial (SCoT)

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) instaure la mise en place des SCoT comme documents de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) à l'échelle intercommunale. Il sert de cadre de référence pour les politiques sectorielles notamment celles centrées sur les questions d'environnement, de développement durable, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il permet d'établir un projet de territoire anticipant les conséquences du dérèglement climatique et les transitions écologique, énergétique, numérique, etc.

Le SCoT des Vosges centrales a été approuvé le 10 décembre 2007. Il est le premier SCoT mis en œuvre en Lorraine. Il s'agit d'un outil d'aménagement et de développement durable pour Épinal et les 153 communes environnantes pour les 20 prochaines années. Il porte une thématique de transition énergétique et de croissance verte avec une ambition affichée d'autonomie énergétique en 2050.

Le SCoT des Vosges centrales vise à renforcer le rayonnement et le positionnement de son périmètre en faisant de celui-ci un territoire d'excellence sur le plan énergétique. Différentes orientations ont été retenues comme engager le territoire dans la transition énergétique et la croissance verte, définir une stratégie territoriale de mobilisation du potentiel en énergies renouvelables et de récupération et en renforcer les capacités locales de production. Il n'évoque toutefois pas la mise en place de réseaux de chauffage urbain.

7.1.2.4 Le schéma directeur du réseau de chaleur

L'article L. 2224-38-II du CGCT prévoit la réalisation d'un schéma directeur de leur réseau pour les collectivités territoriales chargées d'un service public de distribution de chaleur ou de froid. Ce schéma directeur a été mis en place afin de faciliter la réalisation de l'objectif d'alimentation des réseaux de chaleur ou de froid par des énergies renouvelables ou de récupération en 2020.

Pour les collectivités chargées d'un service public de distribution de chaleur mis en service avant le 1^{er} janvier 2009, le schéma directeur du réseau de chaleur devait être réalisé avant le 31 décembre 2018 (version de l'article précité en vigueur jusqu'au 10 novembre 2019).

Le schéma directeur doit obligatoirement comporter les éléments suivants :

- une évaluation de la qualité du service fourni ;
- des possibilités de densification, d'extension et d'interconnexion de ce réseau avec les réseaux situés à proximité ;
- une évaluation des possibilités de développement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement du réseau ;
- une évaluation de l'opportunité de créer un service de distribution de froid.

La commune d'Épinal a réalisé le schéma directeur de son réseau de chaleur en 2013, en lien avec son délégataire qui a sollicité une assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce schéma est conforme aux attentes. Il n'évoque pas l'opportunité de créer un service de distribution de froid.

La collectivité s'est engagée en 2021 dans une démarche de renouvellement de ce schéma directeur afin de prendre en compte les hypothèses de développement du réseau de chaleur, notamment sur la rive gauche.

7.2 L'exploitation du réseau de chaleur dans un souci de performance énergétique

7.2.1 Les caractéristiques du réseau de chaleur

7.2.1.1 Principes et fonctionnement d'un réseau de chaleur

Un réseau de chaleur est une installation de distribution de chaleur, produite de façon centralisée, qui permet de desservir plusieurs usagers. La chaleur ainsi délivrée est principalement utilisée pour le chauffage des bâtiments et l'eau chaude sanitaire. Il comprend :

- une ou plusieurs unités de production de chaleur de type chaufferie centralisée transformant une ou plusieurs énergies primaires en une énergie calorifique ;

- un réseau de distribution primaire dans lequel la chaleur est transportée via un fluide caloporteur (généralement de la vapeur d'eau sous pression ou de l'eau chaude) ;
- un ensemble de sous-stations d'échange à partir desquelles les usagers finaux sont desservis (industries, bâtiments communaux, hôpitaux, habitations...).

Figure 1 : Schéma d'un réseau de chaleur



Source : CEREMA

7.2.1.2 Historique du réseau de chaleur d'Épinal

Le premier réseau de chaleur urbain au sein de la ville d'Épinal a été mis en service en 1961, lors de la construction du quartier du plateau de la Justice. Ce réseau était alimenté par une chaudière à charbon installée sur le site et utilisait une eau surchauffée à une température comprise entre 110°C et 180°C avec une pression supérieure à 4 bars.

En 1971, une chaudière au gaz de 17,5 MW était mise en place sur le plateau de la Justice. En 2001, sont décidés la construction d'une chaufferie cogénération gaz de 8,2 MW sur le plateau de la Justice et la création d'un réseau de chaleur de 1,6 km sur le site la Colombière, zone d'habitation dense, riche en établissements scolaires, avec l'installation d'une chaufferie bois d'1,7 MW couplée au gaz pour 3,5 MW.

Les années 2007-2008 marquent un tournant dans l'histoire du réseau de chaleur d'Épinal avec l'arrêt de la production de chaleur au charbon sur le plateau de la Justice. Les trois chaudières existantes sont alors couplées à une chaudière biomasse bois de 7 MW, une des plus importantes de France avec une production thermique de 70 GWh par an. Les deux chaufferies existantes et les deux réseaux (Justice et Colombière) sont interconnectés. Il est également procédé au déploiement d'un réseau basse température de 13 km dans le quartier du Saut le Cerf, qui compte 43 % de logements sociaux, une piscine olympique, un centre des congrès et une clinique.

L'extension du réseau s'est poursuivie et, fin 2012, il atteignait 19 km, 80 200 MW étant produits avec le bois comme source d'énergie principale (50,4 %).

Résolument tournée vers l'énergie verte, la commune d'Épinal a souhaité, dès 2014, la création d'un réseau de chaleur sur le centre-ville. Son déploiement est rendu possible sur 9,5 km en 2016 grâce à la mise à disposition d'une puissance thermique renouvelable provenant d'une chaudière de cogénération biomasse de 20 MW, extérieure à la délégation. 2016 a vu également le passage en basse température du réseau historique de la commune

et un maillage de l'ensemble de ses réseaux. Depuis, des opérations de densification sont réalisées avec le raccordement de nouveaux clients.

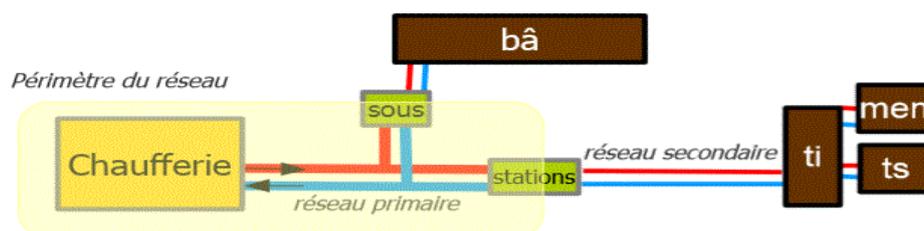
Actuellement, le réseau de chauffage urbain d'Épinal s'étend sur 32 km. Il compte 6 sites de production, 150 sous-stations et permet de chauffer et d'avoir de l'eau chaude dans 9 000 équivalents logements. Le réseau consomme 60 000 tonnes de bois par an et fournit 75 MW de puissance disponible, faisant de lui le réseau utilisant le mix énergétique bois le plus élevé en France.

7.2.1.3 Les installations techniques : chaufferies et sous-stations

Le périmètre d'un réseau de chaleur comprend les unités de production, le réseau de distribution dit primaire et les sous-stations. Le réseau primaire est constitué de canalisations isolées et enterrées sous la chaussée qui permettent d'acheminer sous forme d'eau chaude la chaleur produite par les chaufferies jusqu'aux bâtiments desservis.

Chaque bâtiment raccordé dispose d'un point de livraison de la chaleur appelé sous-station. Un échangeur de chaleur assure le transfert de la chaleur du réseau primaire vers le réseau secondaire, c'est-à-dire le réseau privé du client, qui va distribuer la chaleur au sein du bâtiment vers les radiateurs et les robinets. Tout ce qui se situe en aval de l'échangeur de la sous-station, du fait de son appartenance à un abonné privé, est hors périmètre de la délégation.

Figure 2 : Périmètre d'un réseau de chaleur (plan CEREMA)



Source : CEREMA

Le réseau de chaleur de la commune d'Épinal met en œuvre 10 chaufferies regroupant 25 chaudières. Toutes ne font pas partie de la délégation de service public (DSP) mais sont mises à sa disposition. Ainsi, les chaudières installées sur la caserne Varaigne, propriété de l'armée, sont susceptibles d'être utilisées pour des besoins de secours. Afin de faciliter leur gestion et d'assurer leur pleine intégration au réseau de chaleur, une délibération du conseil municipal du 18 mars 2021 autorise, par avenant à la DSP, le transfert de la responsabilité d'exploitation de ces chaudières au délégataire du réseau.

Alimenté par trois chaufferies principales pourvues de chaudières biomasse, cogénération et bois, doté de plusieurs chaufferies de secours au gaz décentralisées chez les abonnés et divisé en quatre réseaux principaux (centre-ville, quartier du Saut le Cerf, plateau de la Justice et quartier de la Colombière), le réseau d'Épinal est une référence en termes de développement et de mix énergétique.

La principale source de chaleur injectée dans le réseau est, à partir de 2016, la centrale de cogénération biomasse extérieure à la délégation. Le délégataire est contraint par le contrat de délégation d'utiliser en priorité cette source dans le cadre d'un contrat avec le propriétaire de la centrale biomasse.

Tableau 45 : Évolution du bouquet énergétique du réseau de chaleur d'Épinal

| Année | DJU | Énergie délivrée en sous-station en MWh | Énergie entrante en MWh PCI | | | |
|-------|-------|---|-----------------------------|--------|------------------|-----------------------|
| | | | Biomasse | Gaz | Cogénération Gaz | Cogénération Biomasse |
| 2014 | 2 620 | 55 210 | 39 413 | 10 524 | 25 547 | 0 |
| 2015 | 2 859 | 72 500 | 54 415 | 26 745 | 10 219 | 11 026 |
| 2016 | 3 053 | 88 690 | 20 736 | 35 749 | 921 | 58 925 |
| 2017 | 3 042 | 88 088 | 20 175 | 21 864 | 2144 | 70 687 |
| 2018 | 2 832 | 85 426 | 25 891 | 15 653 | 0 | 68 575 |
| 2019 | 2 849 | 88 815 | 25 839 | 16 407 | 0 | 72 791 |
| 2019 | | | 22,5 % | 14,3 % | 0 % | 63,3 % |

Source : commune d'Épinal

Initialement équipé de chaudières fonctionnant avec des énergies fossiles (charbon et gaz), le réseau de chaleur d'Épinal a fait évoluer son mix énergétique dans le cadre du renouvellement de la délégation de service public en 2006. La mise en place de la chaudière cogénération biomasse en 2015 a eu pour effet de redimensionner le réseau et de l'orienter résolument vers les énergies renouvelables. La part des énergies fossiles (gaz) n'était plus que de 14,3 % en 2019.

Très dense, le réseau de chaleur d'Épinal compte 150 sous-stations ou abonnés au 31 décembre 2018. Ceux-ci redistribuent, via leur réseau secondaire, la chaleur et l'eau chaude dans les bâtiments desservis.

Si le nombre d'abonnés gérant des logements sociaux évolue peu sur la période 2014-2019, ils restent des clients prépondérants (34,4 % de l'ensemble). Des efforts de diversification ont été réalisés en incluant des abonnés du secteur tertiaire, qui représentent en 2019 la deuxième source de revenus de la DSP avec 24,3 % de la puissance totale souscrite en URF (unité de répartition forfaitaire), et des logements de particuliers pour 6,2 % (Cf. détail en annexe 4).

Le secteur médical (15,5 %) et l'enseignement (14 %) voient leur part s'accroître du fait des nouveaux raccordements prospectés par l'ingénieur d'affaires du délégataire sur 2018 et 2019.

L'Office public de l'habitat de l'agglomération d'Épinal (OPHAE) constitue la principale sous-station en terme de puissance souscrite et consommée, soit 18,8 %, loin devant l'armée avec la caserne Varaigne et les établissements de santé ou d'enseignement (Cf. annexe 4).

7.2.1.4 Les chiffres-clés du réseau

L'extension progressive du réseau de chaleur d'Épinal a eu pour effet d'accroître le nombre d'abonnés et, par là-même, le nombre de sous-stations et les équivalents logements livrés. Néanmoins, l'année 2018 marque un recul de la quantité d'énergie consommée avec une baisse de 331 équivalents logements desservis, alors même que le nombre de sous-stations s'est accru de trois et que la puissance souscrite a continué d'augmenter. Des dé raccordements sur les parties anciennes du réseau, motivés par la vétusté du réseau, ont eu lieu sur la période et ont occasionné une baisse du chiffre d'affaires du délégataire de 201 000 €.

Tableau 46 : Caractéristiques techniques du réseau

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Longueur du réseau primaire (km) | 22 | 32 | 32 | 32 | 32 |
| Nombre d'installations de production | 7 | 7 | 8 | 8 | 8 |
| Puissance totale disponible en production (MW) | 65 | 65 | 77 | 77 | 77 |
| Quantité d'énergie consommée (MWh) | 81 339 | 104 152 | 119 346 | 119 361 | 113 645 |
| Quantité d'énergie thermique livrée (MWh) | 60 150 | 77 020 | 88 690 | 88 741 | 85 426 |
| Nombre de sous-stations (abonnés) | 85 | 144 | 144 | 147 | 150 |
| Equivalents logements desservis | 6 015 | 7 702 | 8 869 | 8 874 | 8 543 |
| Puissance totale souscrite (MW) | 45 557 | 60 574 | 61 750 | 63 614 | 64 467 |
| Puissance totale souscrite en URF | 150 227 | 166 441 | 184 367 | 189 932 | 192 478 |
| Terme R1 dans la facturation (M€ HT) | 2 246 | 2 859 | 3 123 | 3 438 | 3 149 |
| Terme R2 dans la facturation (M€ HT) | 2 509 | 2 674 | 3 015 | 3 169 | 3 257 |
| Chiffre d'affaires global en M€ HT | 4 755 | 5 533 | 6 138 | 6 607 | 6 406 |
| Prix moyen du MWh HT en € (recettes du réseau / quantité de chaleur livrée) | 79,1 | 71,8 | 69,2 | 74,5 | 75 |
| Prix moyen du MWh TTC (€) | 83,45 | 75,7 | 73 | 78,6 | 79,05 |
| Rendement global de l'installation (quantité d'énergie livrée / quantité d'énergie consommée) | 74 % | 74 % | 74,3 % | 74,3 % | 75,2 % |

Source : commune d'Épinal

Le rendement d'une chaudière se définit par le rapport entre l'énergie qu'elle produit et celle qu'elle consomme. Plus le pourcentage obtenu est important et plus les performances de la chaudière sont élevées. Un meilleur rendement est la garantie d'économies d'énergie.

Le taux de rendement global s'obtient en multipliant le taux de rendement de l'équipement par le taux de rendement du réseau. Les taux globaux obtenus par les installations du réseau de chauffage urbain d'Épinal (entre 74 et 75 %) apparaissent relativement faibles eu égard au mix énergétique employé : gaz et bois. Si les taux de rendement de la plupart des chaufferies sont bons, les chaudières les plus anciennes peuvent amoindrir les taux de rendement globaux. D'autres éléments, comme les pertes thermiques inhérentes à la longueur du réseau et la présence d'éléments vétustes, nuisent au taux de rendement global du réseau. La commune et son délégataire planifient des investissements afin de l'améliorer.

Les réseaux de chaleur sont classés en fonction de leur prix de vente hors taxe (HT) ou toute taxe comprise (TTC) moyen de la chaleur :

- classe 1 : moins de 52,60 € TTC par MWh (inférieur à 30 % du prix moyen) ;
- classe 2 : de 52,60 à 67,60 € TTC par MWh (de 10 à 30 % inférieur au prix moyen) ;
- classe 3 : de 67,60 à 82,60 € TTC par MWh (+/- 10 % du prix moyen) ;
- classe 4 : de 82,60 à 97,60 € TTC par MWh (de 10 à 30 % supérieur au prix moyen) ;
- classe 5 : plus de 97,60 € TTC par MWh (supérieur de 30 % au prix moyen).

Le prix moyen HT du MWh constaté sur le réseau de chauffage urbain d'Épinal varie entre 69,20 € et 79,10 € entre 2014 et 2018. D'après le rapport d'activité établi par le délégataire pour 2017, il s'établit à 74,50 € HT, soit 78,60 € TTC.

Le prix de vente moyen de l'énergie livrée par les réseaux de chaleur en 2017 varie selon leur statut et leur mode de gestion (Cf. enquête prix de vente de la chaleur et du froid en 2017 AMORCE / ADEME) :

- tous réseaux : 75,10 € TTC soit 70,30 € HT par MWh ;
- réseaux > 50 % EnR&R : 75,80 € TTC soit 71,70 € HT par MWh ;
- réseaux concédés ou délégués (tous réseaux confondus) : 78,80 € TTC soit 74,70 € HT par MWh.

Le taux réduit de TVA dont bénéficient les réseaux de chaleur alimentés majoritairement par des EnR&R entraîne un meilleur classement du prix du MWh, comme c'est le cas à Épinal.

Par comparaison aux données moyennes de 2017, le réseau de chaleur d'Épinal se situe dans la classe 3, à plus ou moins 10 % du prix moyen. Le surcoût constaté du prix du MWh spinalien par rapport à la moyenne des réseaux de chaleur utilisant plus de 50 % d'énergies renouvelables est évalué à 1,8 % du prix moyen de vente TTC, soit un différentiel de + 1,36 € par MWh. La comparaison avec la moyenne des réseaux concédés ou délégués fait en revanche apparaître un coût spinalien inférieur de 2,1 % soit - 1,64 € TTC par MWh.

Le prix du MWh payé par les abonnés du réseau de chaleur d'Épinal apparaît correct par rapport à la moyenne nationale et non compétitif, comme le souligne le délégataire dans son rapport d'activité 2018. Le fait qu'il soit légèrement supérieur au prix de vente moyen national des réseaux de chaleur utilisant plus de 50 % d'énergies renouvelables peut s'expliquer par la taille importante du réseau historique et les efforts consentis pour le développer et étendre l'usage des EnR&R. Ces efforts sont onéreux et se répercutent sur le prix de vente.

7.2.2 La délégation de service public

7.2.2.1 Le renouvellement du contrat

L'article L. 1411-1 du CGCT prévoit que les collectivités territoriales peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public définie à l'article L. 1123-3 du code de la commande publique.

Par délibération du 17 novembre 2005, le conseil municipal a décidé du principe de renouvellement de la délégation de la gestion du service public de production et de distribution de chaleur sur le réseau du quartier du plateau de la Justice. À cet effet, la commune d'Épinal a requis l'assistance technique et juridique d'un cabinet extérieur.

À l'issue de la procédure de mise en concurrence, la commission de délégation de service public a validé le 16 juin 2006 les offres transmises par quatre soumissionnaires avec lesquels ont été entamées des négociations. Les meilleures propositions ont émané de la société Elyo Nord-Est avec la variante incluant l'installation d'une chaudière bois de 7 MW.

Elle proposait notamment un prix de la chaleur significativement moins élevé. Le contrat de DSP a été approuvé le 28 septembre 2006 par le conseil municipal et signé le 9 octobre 2006 pour une durée de 19 ans à compter du 1^{er} octobre 2006 avec la société Épinal Énergies & Environnement (E2E) référencée comme la société Elyo Nord-Est parmi les offres déposées.

7.2.2.2 Le périmètre de la délégation

L'article 7 du contrat de délégation de service public de production et de distribution de chaleur avec la société E2E prévoit un périmètre limité au réseau du quartier du plateau de la Justice.

En application de l'article 6 de cette convention, le service délégué ne se réduit pas à l'exploitation des ouvrages existants. Il s'étend à la mise en place de nouveaux équipements, à la construction de nouveaux ouvrages, à leur exploitation et au renouvellement des ouvrages nécessaires au service public de production et de distribution de chaleur sur le quartier du plateau de la Justice de la commune d'Épinal.

Cependant, l'article 8 de la convention laisse la possibilité à l'autorité délégante, la commune d'Épinal, d'étendre ou de restreindre le périmètre défini, du fait notamment d'opérations d'urbanisme ou de constructions non prévues à la signature du contrat. La commune a mis en œuvre cette possibilité pour étendre son réseau de chaleur.

7.2.2.3 La commission consultative des services publics locaux

L'article L. 1413-1 du CGCT institue pour les communes de plus de 10 000 habitants une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour l'ensemble des services publics qu'elle confie à un tiers par convention de délégation, ce qui est le cas pour la ville d'Épinal. La CCSPL est composée du maire, des membres de l'assemblée délibérante et des représentants d'associations locales, du comité de liaison des comités des intérêts de quartiers, de la confédération syndicale des familles et de l'union départementale des associations familiales.

La CCSPL a émis un avis lors du renouvellement de la convention de délégation de service public du réseau de chauffage urbain, laissant ensuite toute latitude au conseil municipal de délibérer sur le principe du recours à une délégation de service public.

Elle examine chaque année le rapport annuel du délégataire. Après l'avis rendu par la CCSPL, ce rapport est mis à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante.

7.2.2.4 Le rapport d'activité du délégataire

Conformément aux articles R. 3131-2, R. 3131-3 et R. 3131-5 du code de la commande publique¹⁸ ainsi qu'à l'article 60 du contrat de délégation du service public, le délégataire produit avant le 31 mai de l'exercice suivant un rapport annuel comportant, entre autres, les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service.

Une pénalité dissuasive, définie à l'article 67 du contrat de délégation, est appliquée au délégataire en cas de non production du rapport d'activité annuel. Son montant s'élève à 2 % des recettes R2 HT de l'exercice précédent soit environ 65 000 € pour l'exercice 2019.

Le rapport d'activité doit respecter les principes comptables d'indépendance des exercices et de permanence des méthodes tout en permettant la comparaison entre l'année en cours et la précédente. Sa forme est prédéfinie et doit comporter notamment le compte annuel de résultat d'exploitation, l'analyse de la qualité du service et le compte rendu technique et financier précisant en particulier les tarifs pratiqués.

Le délégataire E2E transmet l'ensemble des documents exigés par la réglementation. Ils permettent à la CCSPL et à la commune d'Épinal d'être informées de la vie du réseau, de se prononcer sur les points d'exécution du contrat comme la tarification, l'équilibre financier de la DSP, les travaux en cours, les litiges et l'impact environnemental.

En outre, dans le cadre des informations transmises lors d'enquêtes réalisées notamment par le réseau AMORCE, le délégataire remplit annuellement des indicateurs qui figurent dans la charte des services publics locaux. Certains d'entre eux figurent progressivement dans ses rapports d'activités, qui sont ainsi complétés d'informations, de données et d'indicateurs.

¹⁸ Dispositions préalablement inscrites à l'article R. 1411-7 du CGCT, en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016, ainsi qu'à l'article 33 du décret n° 2016-86 relatif aux contrats de concession.

Les indicateurs de performance sont un moyen de contrôle de la gestion du service délégué. Ils permettent de déterminer si les objectifs fixés sont atteints et de mesurer les performances techniques et financières du réseau de chaleur.

La commune d'Épinal a défini contractuellement des indicateurs de ce type. Elle les a précisés à l'article 60, alinéa 1 du contrat de délégation. Le délégataire fait donc figurer en priorité dans son rapport annuel, les données requises par le contrat. Celui-ci vise le suivi des dépannages, du nombre de contrôles réglementaires réalisés, de la répartition des dépenses de gros entretien et de renouvellement, de la mixité en énergie livrée et produite. Bien que dépourvues de précisions sur leurs méthodes de calcul, les données du rapport sont complétées par des annexes. Elles permettent la bonne information de l'autorité délégante ou de la CCSPL.

L'ensemble des indicateurs de performance et de qualité du service devraient être définis dans le contrat de DSP dans une logique d'amélioration du service rendu¹⁹. Une partie de la redevance versée par l'exploitant a pour objet de financer ce contrôle. La chambre prend note de l'engagement du maire d'Épinal à veiller à ce que figure, à compter de 2021, une explication sur les indicateurs utilisés dans les prochains rapports d'activité de son délégataire.

Pour la parfaite information de l'autorité délégante et de la CCSPL, l'exploitant gagnerait à intégrer au rapport l'ensemble des indicateurs qu'il suit et à donner des explications sur leur obtention ou sur la méthode de calcul utilisée. La chambre invite le maire d'Épinal à veiller à l'évolution effective du rapport d'activité ainsi que le délégataire s'y est engagé, en intégrant certains indicateurs manquants comme la balance du compte P3, la continuité de service (taux d'interruption pondéré du service), l'indicateur de pertes thermiques en MWh/ml et l'état de toutes les enquêtes clients.

7.2.3 La dégradation de la rentabilité financière de la délégation de service public (DSP)

7.2.3.1 Fiabilité et sincérité des informations

Le caractère succinct des informations comptables contenues dans les rapports de l'exploitant en 2015 et en 2016, dont le compte annuel de résultat d'exploitation ne fait notamment pas apparaître les prévisions, ne permet pas de comparer les données prévisionnelles au réalisé. À compter de 2017, le rapport annuel d'activité du délégataire est complété d'un compte de résultat prévisionnel pour l'exercice N+1.

Par ailleurs, il y manque des informations comme les méthodes de calcul du résultat financier (aucun chiffre n'est fourni sur les charges et produits financiers), ou de la part versée par le délégataire à une société appartenant au même groupe au titre de la sous-traitance ou des frais généraux.

D'après le délégataire, les frais de sous-traitance de 0,55 M€ HT versés en 2018 concernent diverses prestations dont la principale recouvre le coût de 0,38 M€ HT de cinq personnes mises à disposition de E2E pour le réseau et les chaufferies de la DSP. S'y ajoutent notamment l'outillage, les consommables, et les fournitures.

E2E précise encore que les frais généraux concernent les prestations réalisées par le siège national du groupe, la direction régionale et l'agence Lorraine, dans les domaines de l'administration générale et de l'assistance (technique, à l'exploitation, commerciale, gestion et ressources humaines). Ces charges sont forfaitairement arrêtées à 7 % du chiffre d'affaires de la DSP et reflètent le coût moyen constaté de l'activité « chaud et froid urbain » du groupe depuis 2015.

¹⁹ Le guide « Indicateurs de performance d'un réseau de chaleur » de l'IGD (Institut de gestion déléguée) propose un grand nombre d'indicateurs possibles.

Sans ces précisions, le pilotage budgétaire ne pouvait être évalué sur la totalité de la période contrôlée, ni la complétude et la fiabilité des informations délivrées. En tant qu'autorité délégante, la commune se doit de renforcer le contrôle qu'il lui appartient d'exercer sur le délégataire en la matière.

Tableau 47 : Compte de résultat annuel 2015-2018

| (en milliers d'euros) | 2015 | 2016 | 2017 | Prévisions 2018 | 2018 | Prévisions 2019 |
|-----------------------------------|--------------|----------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|
| CA énergie R1 | 2 859 | 3 123 | 3 438 | 3 314 | 3 178 | 3 271 |
| CA services R2 | 2 674 | 3 016 | 3 169 | 3 188 | 3 229 | 3 805 |
| Droits de raccordement | 0 | 261 | 289 | 288 | 302 | 0 |
| Autres produits | 0 | 155 | 194 | 50 | 50 | 50 |
| Reprise sur provisions clients | 0 | 0 | 8 | 0 | 5 | 0 |
| Total des produits | 5 533 | 6 555 | 7 098 | 6 840 | 6 764 | 7 125 |
| Combustible gaz | 1 286 | 930 | 1 119 | 567 | 545 | 871 |
| Combustible bois | 782 | 298 | 375 | 454 | 570 | 441 |
| Combustible cogénération gaz | 796 | 33 | 35 | 0 | 0 | 0 |
| Chaleur cogénération biomasse | 665 | 3 159 | 3 550 | 3 506 | 3 432 | 3 666 |
| Traitement des cendres | 0 | 0 | 10 | 4 | 20 | 6 |
| Sous-total des charges R1 | 3 529 | 4 420 | 5 089 | 4 531 | 4 567 | 4 984 |
| Électricité | 132 | 154 | 221 | 218 | 174 | 210 |
| Eau | 28 | 35 | 46 | 13 | 51 | 44 |
| Frais divers / téléphone | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Sous-traitance | 544 | 538 | 569 | 562 | 554 | 560 |
| Locations | 0 | 18 | 17 | 0 | 17 | 0 |
| Redevances | 161 | 163 | 268 | 212 | 217 | 220 |
| Assurances | 14 | 19 | 25 | 22 | 42 | 42 |
| CET | 29 | 20 | 1 | 15 | 21 | 0 |
| Taxes foncières | 47 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Autres impôts et taxes | 0 | 7 | 5 | 2 | 2 | 1 |
| Gros entretien et renouvellement | 97 | 229 | 501 | 375 | 551 | 396 |
| Amortissement | 740 | 1 235 | 1 328 | 1 354 | 1 344 | 1 443 |
| R5 ou P5 | 19 | 213 | 54 | 0 | 161 | 50 |
| Autres charges et produits | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| Dotations et reprises | 0 | 12 | 13 | 0 | 4 | 0 |
| Sous-total charges R2 | 1 811 | 2 694 | 3 098 | 2 823 | 3 201 | 3 016 |
| Total des charges R1 et R2 | 5 340 | 7 114 | 8 187 | 7 354 | 7 768 | 8 000 |
| Marges d'exploitation | 193 | - 559 | - 1089 | - 514 | - 1 004 | - 874 |
| Frais généraux | 332 | 368 | 352 | 348 | 354 | 343 |
| Résultat financier | 0 | - 75 | - 88 | - 96 | - 76 | 0 |
| IS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Résultat net | - 139 | - 1 002 | - 1 529 | - 958 | - 1 434 | - 1 217 |

Source : rapports d'activité du délégataire E2E

Les prévisions 2018 sont relativement fiables pour ce qui concerne l'évaluation des produits R1 (part variable liée à la consommation des abonnés) et R2 (part fixe liée aux charges du réseau) ou les charges relatives à la part R1.

En revanche, l'estimation des charges relatives à la part R2 est moins fiable (écart de + 12 % entre le prévisionnel et le réalisé). La cause de cet écart réside principalement dans la difficulté à évaluer les nouveaux raccordements potentiels à réaliser ou encore l'état de vétusté de certains équipements (litige sur une partie du réseau Beausite) qui grèvent significativement les charges R2 au même titre que les amortissements.

De la même façon, le résultat net prévisionnel (- 0,958 M€) présente un écart de 33 % par rapport au réalisé (- 1,434 M€).

7.2.3.2 L'évolution des produits

Les formules permettant de calculer les tarifs du réseau de chaleur d'Épinal sont définies par le contrat de délégation de service public. Ils sont composés de deux termes :

- le terme R1, qui est représentatif de la consommation énergétique. Il s'agit d'une part variable qui est proportionnelle à la consommation. Il dépend, en outre, des combustibles utilisés et des prix d'acquisition de chaleur ;
- le terme R2, qui correspond à l'abonnement ou à la partie fixe. Il retrace la nature capitalistique du réseau de chaleur, qui implique une part plus forte de l'abonnement par rapport aux autres modes de chauffage. Il comprend notamment les charges fixes d'exploitation comme l'amortissement des ouvrages, les prestations du gros entretien et de renouvellement des installations, les frais administratifs. Il est facturé proportionnellement à la puissance souscrite.

Il ressort de l'enquête sur le prix de vente de la chaleur et du froid en 2017 réalisé par l'association AMORCE et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) que la répartition entre la part fixe et la part variable des recettes diffère selon l'énergie utilisée par le réseau. Pour les réseaux recourant majoritairement à la biomasse, la part variable R1 représente en moyenne 52 % des recettes et la part fixe R2 en recouvre 48 %.

À Épinal, en 2018, le terme R1 représente 47 % du chiffre d'affaires du délégataire et le terme R2 est légèrement supérieur avec 47,7 %. D'autres recettes, dont les droits de raccordements, de faible montant, les complètent.

Après une augmentation des ventes de chaleur jusqu'en 2017, une baisse de 7,6 % est constatée en 2018. Les recettes R1 retombent ainsi au niveau du chiffre d'affaires réalisé en 2016. Les projections 2019 prévoient une augmentation de 2,1 % avec une valeur des ventes qui restait néanmoins inférieure à celle de 2017.

Le rapport d'activité 2018 impute cette baisse à un indice de rigueur hivernale²⁰ bas (0,93) et à une baisse du prix moyen de vente R1 d'environ 2 %, lié à un approvisionnement moins coûteux.

La chambre relève l'augmentation régulière du chiffre d'affaires concernant la part fixe R2. Elle a augmenté de 4,8 % entre 2016 et 2017 et de 1,8 % entre 2017 et 2018.

Cette croissance s'explique par l'augmentation des indices de facturation de la part R2 et donc du prix moyen R2, ainsi que par de nouveaux raccordements opérés en 2018. Ceux-ci ont également des répercussions sur les droits de raccordement, qui augmentent en raison de la comptabilisation d'une partie de ces frais pour un nouvel abonné 2018. En outre, le produit R2 comprend, depuis 2017, la taxe foncière refacturée à la commune d'Épinal.

7.2.3.3 Les charges proportionnelles (R1)

Un pic de charges sur la part proportionnelle R1 a été atteint en 2017 avec 5,1 M€ suivi d'une baisse de l'ordre de 10,3 % en 2018. Celle-ci s'explique par la diminution des consommations de gaz engagée en 2017 du fait de l'utilisation croissante de chaleur fournie par la centrale de cogénération biomasse, récemment mise en service. Les tarifs en sont moins élevés que ceux du gaz, ce qui explique que la charge décroisse significativement, mais seulement à compter de 2018 du fait de la forte hausse des prix du gaz en 2017. Ce basculement sur un mode d'énergie moins coûteux permet de réaliser une économie substantielle (0,5 M€) sur les charges liées à la part variable.

L'annexe 13 du contrat de délégation, qui concerne le contrat d'achat de chaleur cogénérée à une société tierce, précise que, « Indépendamment de la personne titulaire de la

²⁰ L'indice de rigueur climatique est le rapport entre un indicateur de climat observé et un indicateur de climat de référence (période trentenaire).

concession », il a été établi le 28 août 2000 un contrat d'achat de chaleur entre le concessionnaire du réseau de chauffage urbain et la société propriétaire de l'installation, laquelle fournit depuis l'origine de la cogénération (au gaz le 1^{er} novembre 2001) la totalité de sa production au réseau spinalien. Selon l'article 3, le concessionnaire est obligé de consommer la totalité de la chaleur produite par cogénération, « de conduire ses installations de façon à garantir au prestataire le respect du rendement de cogénération de 65 % » et « fait son affaire de la production du complément de chaleur nécessaire au réseau ».

L'achat de chaleur à la société propriétaire de la centrale de cogénération, qui est située hors du périmètre de la DSP, représentait 3,4 M€ en 2018, soit 75 % du total des charges d'exploitation R1. La chambre relève que ce montant représente le triple du coût de l'achat de combustible bois et gaz (1,1 M€). Les chaudières de la DSP ne sont sollicitées que lorsque la chaleur produite par la centrale de cogénération biomasse n'est pas suffisante (en période de forte demande comme en hiver).

Depuis sa mise en service, le réseau de chaleur a massivement recours à la nouvelle centrale au détriment des siennes, qui voient leur part chuter de 2,9 M€ en 2015 (et 0,8 M€ pour la cogénération biomasse) à 1,1 M€ en 2018 (et 3,4 M€ pour la cogénération biomasse). Cette particularité n'est pas soulignée dans le rapport d'activité et les composantes du coût de la chaleur cogénérée n'y sont pas détaillés.

Selon le délégataire, le tarif de vente de chaleur issu de la centrale de cogénération biomasse comporte deux composantes : un prix de la chaleur délivrée au compteur à l'entrée de la DSP à hauteur de 2,3 M€ et une part fixe de 1,1 M€ par an. Cette part fixe, qui compense sur 20 ans les frais d'investissement, de maintenance, de gros entretien et de renouvellement de l'installation, vient alourdir voire fausser les dépenses R1 de la DSP. En effet, alors que ce n'est pas sa vocation, le terme R1 se retrouve à intégrer la répercussion de l'intégralité du coût économique d'un équipement extérieur à la DSP, qui permet d'en produire l'essentiel de la chaleur.

Or la marge d'exploitation calculée sur la part proportionnelle R1 constitue usuellement un indicateur de la viabilité du service délégué, puisqu'il fournit une vision centrée sur l'activité principale du délégataire.

Grâce à la mise en service de la centrale de cogénération en 2015, l'extension du réseau de chaleur au centre-ville a toutefois permis une croissance importante du nombre d'abonnés desservis et une augmentation de la fourniture de 25 GWh.

Pour autant, l'activité de production et de distribution de chaleur sur le réseau d'Épinal apparaît lourdement déficitaire. La marge d'exploitation R1, qui était négative de 0,7 M€ en 2015, l'est encore davantage de 1,4 M€ en 2018 du fait notamment des frais d'investissement de la centrale de cogénération biomasse extérieure à la DSP. La situation s'est néanmoins améliorée par rapport à 2017 en raison d'une moindre utilisation des chaudières gaz et d'un recours plus important à l'énergie bois, au tarif moins élevé.

Tableau 48 : Marge d'exploitation R1

| (en milliers d'euros) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|-------|---------|---------|---------|
| Chiffre d'affaires R1 | 2 859 | 3 123 | 3 438 | 3 178 |
| Charges R1 | 3 529 | 4 420 | 5 089 | 4 567 |
| Marge d'exploitation R1 | - 670 | - 1 297 | - 1 651 | - 1 389 |

Source : rapports d'activité du délégataire E2E

Par conséquent, les ventes de chaleur R1 opérées par le délégataire n'apparaissent pas encore rentables et la recherche de nouveaux abonnés devient essentielle, surtout si de nouveaux investissements sont programmés. Bien qu'un renouvellement du schéma directeur soit à l'étude, les contraintes géographiques propres au ban spinalien rendent difficile toute extension substantielle du réseau à court terme. La croissance ne pourra donc être obtenue que par une densification des raccordements au réseau actuel. Les efforts du délégataire ont

d'ailleurs permis de contractualiser 16 nouveaux raccordements en 2019 avec une mise en service au 1^{er} janvier 2020, se traduisant par un accroissement de 7 % de l'énergie délivrée.

7.2.3.4 Les charges fixes (R2)

Les charges concernant la part fixe R2 ont augmenté sensiblement (+ 13 % de 2016 à 2017 et + 3,2 % de 2017 à 2018).

Tableau 49 : Marge d'exploitation R2

| (en milliers d'euros) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Chiffre d'affaires R2 | 2 674 | 3 016 | 3 169 | 3 229 |
| Charges R2 | 1 811 | 2 694 | 3 098 | 3 201 |
| Marge d'exploitation R2 | 863 | 322 | 71 | 28 |

Source : rapports d'activité du délégataire E2E

Cette croissance s'explique par plusieurs facteurs comme :

- le poste sous-traitance ; il correspond au contrat d'entretien et d'exploitation que le délégataire a passé avec sa société mère. La société E2E ne présente que l'évolution des indices (sans les mentionner ou les chiffrer) pour justifier le montant de ce poste ;
- les amortissements, avec une progression de la charge liée aux immobilisations supplémentaires réalisées fin 2018 ;
- le débours R5 qui correspond à des travaux réalisés sur des parties du réseau ayant subi un sinistre ; les remboursements attendus étant l'objet d'un litige ;
- le gros entretien et le renouvellement ; il s'agit de charges toujours plus importantes du fait des travaux réalisés par le délégataire pour faire évoluer le périmètre des équipements intégrés à la concession, de nouveaux raccordements, de la réalisation de travaux sur certains équipements vétustes, ou encore d'une politique de traitement des fuites sur le réseau (contentieux en cours).

Le délégataire ne précise pas dans son rapport d'activité la répartition du chiffre d'affaires au sein de la part R2, pour trois des quatre rubriques qui le composent (R21 - coût de l'énergie électrique utilisée pour faire fonctionner les installations, R22 - coût des prestations de petit entretien, des frais administratifs, des redevances pour frais de contrôle et d'occupation du domaine public, R24 - charges d'amortissement des investissements). Le montant du terme R23 - coût des prestations de gros entretien et de renouvellement du matériel - est fourni dans l'annexe 4bis à compter du rapport 2018 du délégataire. Cependant ce montant brut, sans précision de sa composition, et l'absence de données pour les autres termes ne permettent pas à la ville d'apprécier les choix et les difficultés de son délégataire. Il appartient au maire d'Épinal de veiller à ce que son délégataire modifie, comme il s'y est engagé, ses prochains rapports pour faire apparaître explicitement les quatre composantes du tarif R2.

Malgré un chiffre d'affaires R2 en constante progression, les charges augmentent de manière plus importante et la marge d'exploitation R2 tend à se réduire au fil des investissements lourds opérés sur le réseau.

Les articles 17, 22 et 23 du contrat de délégation prévoient que les travaux d'entretien, de grosse réparation, de mise en conformité, de renouvellement d'équipement ou de modernisation et d'extension soient rémunérés par l'intermédiaire du tarif R2 avec une part dédiée, le terme R23. Celui-ci est révisé mensuellement et son prix de base est fixé à 0,71 € HT par URF²¹ souscrite par l'abonné. La facturation des investissements est donc

²¹ URF : Unité de Répartition Forfaitaire calculée par référence à la moyenne des consommations. Elle reste invariante pendant toute la durée du contrat.

temporisée et un décalage comptable existe entre des dépenses immédiates et des recettes étalées dans le temps.

Ainsi, avec des charges de gros entretien et de renouvellement sur 2018 et les années antérieures qui progressent rapidement pour atteindre 551 000 € et une recette dédiée (R23) qui se limite à 192 000 € selon le délégataire, il en résulte un déficit croissant qui ne peut être compensé par la marge d'exploitation du tarif R1, elle-même déficitaire. Selon le maire d'Épinal et son délégataire, ce fort déficit, aggravé depuis 2017, résulterait du coût des travaux de réparation de fuites sur des tronçons du réseau qui font l'objet d'un litige datant de 2010 avec une société prestataire.

L'article 61 de la DSP prévoit l'hypothèse d'une révision tarifaire en cas de déséquilibre économique. Même si une part du déficit résulte d'un litige dont l'issue favorable pourrait améliorer la situation, une augmentation de la tarification du terme R23 serait de nature à réduire le résultat net déficitaire et à tendre vers un retour à l'équilibre de la DSP.

7.2.3.5 Synthèse sur la marge d'exploitation du réseau de chaleur

Globalement, la marge d'exploitation du réseau de chaleur de la commune d'Épinal est négative de plus de 1 M€ par an sur les derniers exercices. Faiblement positive en 2015, elle s'est ensuite dégradée, la marge d'exploitation du R2, en recul du fait notamment d'investissements lourds réalisés par le délégataire sans que les charges d'amortissement en soient correctement répercutées sur le tarif R2, ne pouvant compenser le déficit d'exploitation du R1.

Il apparaît que le chiffre d'affaires est inférieur aux prévisions sur les extensions réalisées, du fait de raccordements qui ne se sont pas concrétisés, voire de tarifs trop bas au regard du coût de production et des pertes thermiques du réseau.

Les mesures prises en fin de période pour contrer cette tendance en réduisant les charges (refacturation de la taxe foncière à la ville, recours accru à la biomasse, etc.) sont insuffisantes.

La chambre observe que le déséquilibre croissant de la DSP est principalement dû au doublement du déficit d'exploitation R1, qui découle lui-même, dans un contexte de prix de vente plafonnés, des achats de chaleur en cogénération biomasse auprès d'un producteur qui n'est pas partie au contrat de DSP. La réalisation de l'équipement de cogénération biomasse et son raccordement au réseau, sur lesquels la ville n'a pas souhaité s'engager financièrement, ont coûté au total 35,4 M€, à amortir sur 20 ans.

Les recettes tirées des droits de raccordement (4,5 % de l'ensemble), des autres produits (0,7 %) et des reprises sur provisions (0,1 %) ne sont pas de nature à inverser cette tendance. La recherche de nouveaux abonnés (nouveaux raccordements attendus) et de solutions avec la commune pour les équipements vétustes est donc importante pour rétablir une marge d'exploitation positive et rendre plus viable le service délégué du chauffage urbain.

Tableau 50 : Marge d'exploitation du réseau de chaleur

| (en milliers d'euros) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------|-------|---------|---------|---------|
| Marge d'exploitation R1 | - 670 | - 1 297 | - 1 651 | - 1 389 |
| Marge d'exploitation R2 | + 863 | + 322 | + 71 | + 28 |
| Droits de raccordement | 0 | + 261 | + 289 | + 302 |
| Autres produits | 0 | + 155 | + 194 | + 50 |
| Reprise sur provisions clients | 0 | 0 | +8 | + 5 |
| Marge d'exploitation réseau | + 193 | - 559 | - 1 089 | - 1 004 |

Source : rapports d'activité du délégataire E2E

L'ensemble des circonstances affectant, en charges comme en produits, l'équilibre économique et financier de la DSP sont connues du délégant. Elles n'ont toutefois, à ce jour,

pas donné lieu à une réflexion sur l'évolution des conditions du contrat. En effet, si la commune d'Épinal dispose d'une connaissance fine des éléments qui pourraient venir en réduire significativement le déficit global, elle ne souhaite pas augmenter le prix de vente de la chaleur aux usagers. Pour autant, la chambre rappelle qu'il appartient conjointement au délégant et au délégataire de s'attacher à remédier au caractère fortement et durablement négatif de la marge d'exploitation du réseau de chaleur d'Épinal, dans le cadre de la mise en œuvre des clauses de la DSP et notamment de son article 61.

7.2.3.6 Les frais généraux

Si l'article 2 de la DSP autorise le délégataire à percevoir auprès des abonnés un prix destiné à le rémunérer de l'ensemble des missions qui lui sont confiées, il n'en va pas de même pour les frais généraux qui ne sont pas évoqués dans le contrat de délégation de service public de production et de distribution de chaleur du réseau de la commune d'Épinal.

La chambre observe que la quote-part des frais généraux et des frais de gestion du département d'exploitation, de l'agence, de la région et du siège ne sont pas détaillés dans le compte de résultat du rapport d'activité annuel du délégataire. Ils apparaissent pour un montant brut qui varie entre 332 000 € et 368 000 € par an sans qu'aucune explication ne soit fournie sur leur mode de calcul ou sur leur légitimité. Si la nature de ces frais généraux a pu être précisée par le délégataire E2E, il appartient néanmoins au maire d'Épinal de veiller à ce qu'elle soit mentionnée dans son prochain rapport d'activité.

La chambre relève qu'en 2018, avec l'achat de chaleur à une société prestataire pour 3,4 M€, la sous-traitance payée à une autre société du même groupe pour 554 000 € et les frais généraux payés à E2E²² qui s'élèvent à 354 000 €, le total des charges acquittées au profit de plusieurs entités du même énergéticien au titre de la DSP atteint la somme de 4,6 M€, dont l'une tire en outre de l'équipement de cogénération des recettes de revente d'électricité à EDF.

7.2.3.7 L'évolution du résultat net

Le résultat net est un solde intermédiaire de gestion indiquant si le modèle économique suivi par le délégataire est rentable ou non, et la performance globale de l'entreprise.

Tableau 51 : Résultat net du réseau de chaleur de la commune d'Épinal

| (en milliers d'euros) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------|-------|---------|---------|---------|
| Chiffre d'affaires R1+R2 | 5 533 | 6 555 | 7 098 | 6 764 |
| Charges R1+R2 | 5 340 | 7 114 | 8 187 | 7 768 |
| Marge d'exploitation | + 193 | - 559 | - 1 089 | - 1 004 |
| Frais généraux | - 332 | - 368 | - 352 | - 354 |
| Résultat financier | 0 | - 75 | - 88 | - 76 |
| Résultat net | - 139 | - 1 002 | - 1 529 | - 1 434 |
| Résultat net cumulé | - 139 | - 1 141 | - 2 670 | - 4 104 |

Source : rapports d'activité du délégataire E2E

Dès 2017, le rapport d'activité du délégataire évoquait un compte de résultat de l'exploitant dégradé et très largement déficitaire sur 2016 et 2017, avec un résultat net cumulé négatif de 2,7 M€ HT. Cette dégradation s'est poursuivie en 2018 et en 2019, au vu du résultat net prévisionnel de 2019, pour culminer à - 5,3 M€ HT au terme de cet exercice.

²² Rappel : Épinal Énergies & Environnement (E2E) est également référencée comme la société Elyo Nord-Est, dont l'actionnaire unique est Suez Énergie Services et dont les services sont regroupés sous la marque d'Engie Cofely en Europe.

Ces performances négatives récurrentes du délégataire devraient logiquement amener la collectivité délégante, la ville d'Épinal, à réagir, dès lors que le délégataire n'a pas encore absorbé financièrement le coût des extensions et le verdissement du mix énergie du réseau de chaleur. Le maire d'Épinal estime que la majeure partie du déficit annuel, soit 1 M€, est de nature conjoncturelle, et que le déficit complémentaire de 0,4 M€ est consécutif aux nombreux investissements effectués sur la période.

La chambre relève que même en admettant cette appréciation, l'autre partie de ce déficit, d'un montant de 0,4 M€, reste de nature structurelle et il conviendra de le financer. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 61 du contrat, le risque final d'un déséquilibre structurel de la DSP pèse sur l'utilisateur, voire sur les finances de la ville dans l'hypothèse où le conseil municipal ne souhaiterait pas que l'utilisateur subisse une augmentation excessive des tarifs.

7.2.3.8 La reprise des investissements non encore amortis au terme de la DSP

L'article 2 alinéa 1 de la DSP intègre une clause autorisant d'éventuelles modifications, extensions ou gros entretiens sur le réseau de chaleur. Il stipule que si, par nécessité, des travaux de premier établissement ou de mise en conformité non prévus à l'origine devaient être réalisés, la commune d'Épinal se laisse la possibilité d'intégrer par avenant ou de reprendre à sa charge, en fin de DSP, la part des investissements non encore amortis.

Cette contrainte financière, qui laisse aux parties la possibilité d'investir en cours de contrat, est importante puisque le rapport annuel du délégataire mentionne dans l'une de ses annexes un montant de 17,2 M€ d'investissements non encore amortis à la date du 31 décembre 2018.

Avec une dotation annuelle aux amortissements de 1,8 M€ et, dans l'hypothèse improbable où aucun nouvel investissement n'aurait été réalisé sur la période 2019-2025, il resterait à la charge de la commune donc du futur délégataire, au titre de la part des investissements non encore amortis, une somme de 6,5 M€ en fin de DSP.

Afin de se prémunir contre ce risque financier, la commune d'Épinal a intégré dans le contrat de DSP une clause qui prévoit le versement à l'autorité délégante, par le nouveau délégataire, d'une indemnité de reprise des ouvrages délégués non amortis (article 5, alinéa 3 du contrat en vigueur). La chambre relève que le versement de cette indemnité ne doit pas nécessairement s'effectuer en début de contrat et que l'absence d'aménagement dans le temps de cette clause est susceptible de dissuader un concurrent de postuler à la reprise de la DSP au terme du contrat actuel.

7.2.4 Les extensions programmées du réseau : densité et développement

Conformément à son article 1^{er}, la convention de délégation du service public de production, de transport, d'exploitation et de distribution de chaleur prévoit que le délégataire desserve en chauffage et en eau chaude sanitaire le quartier du plateau de la Justice de la ville d'Épinal.

La gestion déléguée du service public de chauffage urbain d'Épinal a été conçue par les parties comme un projet évolutif. Son article 23 permet au délégataire de présenter, chaque année, un plan de modernisation et/ou d'extension du réseau.

Le délégataire est force de proposition dans le développement et la modernisation du réseau de chaleur. La validation des avant-projets et l'engagement des travaux se font en collaboration avec la commune d'Épinal qui reste décisionnaire en qualité d'autorité délégante.

7.2.4.1 Le développement du réseau de chaleur

Les objectifs poursuivis par la commune d'Épinal par l'évolution de son réseau de chaleur sont essentiellement la diminution de l'empreinte carbone du territoire, le maintien ou la baisse du coût de la chaleur pour les abonnés et, à terme, l'atteinte de l'autonomie énergétique pour la ville.

Les zones où s'est développé le réseau de chaleur présentent une densité minimale pour assurer un nombre d'abonnés suffisants afin d'intégrer l'ensemble des ouvrages et équipements à la délégation en cours. Afin de poursuivre le développement et la densification du réseau, l'avenant n° 9 du 1^{er} février 2013 a modifié substantiellement le contrat avec la prise en compte des modifications consécutives au raccordement du réseau à la centrale de cogénération biomasse.

La mise en place de cette puissance thermique renouvelable a permis la création en 2016 du réseau de 9,5 km localisé en centre-ville, permettant à la commune d'Épinal d'atteindre 32 km de réseau de chaleur actif, l'ensemble des réseaux ayant été interconnectés.

Le développement futur du réseau est une activité dévolue au délégataire, qui a recruté en 2018 un chargé d'affaires en vue de trouver de nouveaux abonnés pour densifier le réseau centre-ville et faire croître les recettes.

En outre, le délégataire mène une étude de faisabilité sur un projet d'extension du réseau sur la rive gauche de la Moselle, qui cumule difficultés techniques et recherche de subventions.

7.2.4.2 La densification du réseau

Lors de la dernière extension importante du réseau réalisée en 2015, le nombre de nouveaux raccordements n'a pas suffi à compenser le coût des travaux. Ainsi, depuis 2018, une politique active de recherche de nouveaux clients s'est mise en place afin de tendre à rétablir l'équilibre financier de la DSP fortement affecté. L'année 2018 a permis le raccordement de quatre importants nouveaux abonnés en termes de puissance souscrite : deux hôpitaux, un EHPAD et une résidence (Cf. détail en annexe 4).

La situation du réseau de chaleur en termes de puissances souscrites est la suivante fin 2018 :

Tableau 52 : Réseau et puissances souscrites fin 2018

| Branche | Puissance 2017 (MWh) | Puissance 2018 (MWh) | URF 2017 | URF 2018 |
|--------------|----------------------|----------------------|----------|----------|
| Justice | 35 850 | 36 850 | 106 066 | 110 017 |
| Saut le Cerf | 4 343 | 4 343 | 15 499 | 15 499 |
| Centre-ville | 19 362 | 19 362 | 59 102 | 59 102 |
| Colombière | 2 452 | 2 902 | 8 284 | 9 279 |
| TOTAL | 62 007 | 63 449 | 188 951 | 193 897 |

Source : rapport annuel d'activité 2018 E2E

Un objectif ambitieux de souscription de + 3 643 kW a été fixé pour 2019. Les efforts de densification du réseau centre-ville ont permis le raccordement de nouveaux bâtiments, dont le lycée Claude Gellée et son internat et l'institut universitaire de technologie (IUT) Curien, soit un total de 12 nouveaux abonnés potentiels pour la branche centre-ville et un pour la branche Saut le Cerf (Cf. détail en annexe 4). L'obtention d'une marge positive nécessitera un nombre de raccordements plus important et/ou un relèvement des tarifs.

En vue de favoriser le développement des énergies renouvelables, l'article L. 712-1 du code de l'énergie permet aux collectivités de classer leur réseau de distribution de chaleur lorsque celui-ci est alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération.

Ce classement permet, dans les périmètres de développement prioritaire qu'il définit, en application de l'article L. 712-3 du code de l'énergie, d'obliger le raccordement au réseau primaire de tout bâtiment neuf ou faisant l'objet de travaux de rénovation importants dès lors qu'il consomme plus de 30 kW.

La commune d'Épinal a décidé de ne pas classer son réseau au sens des dispositions du code de l'énergie précitées.

E2E préfère concentrer ses efforts sur les collectivités (administrations, logement social, etc.) et développe des stratégies pour attirer de nouveaux abonnés. Cependant, avec une fin de contrat fixée dans cinq ans et des résultats lourdement déficitaires, le choix de la commune de ne pas rendre le raccordement obligatoire dans certaines zones mériterait d'être réexaminé. La chambre prend note de la prise en compte, par le maire d'Épinal, d'une réflexion sur l'obligation de raccordement dans le cadre du futur schéma directeur du réseau de chauffage réalisé en 2021, afin d'accompagner la démarche de densification.

7.2.4.3 Des subventions vertes en appui au développement du réseau de chaleur

Le fonds de chaleur géré par l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) propose des subventions qui accompagnent et financent les investissements associés notamment aux réseaux intégrant une part importante d'énergies renouvelables.

La reconversion du réseau de chaleur d'Épinal vers des énergies renouvelables depuis 2007 (plus de 50 % d'EnR&R) lui a permis d'être éligible au fonds de chaleur de l'ADEME. Le réseau de chaleur d'Épinal a bénéficié des aides suivantes pour ses projets d'extension et de densification :

Tableau 53 : Aides de l'ADEME perçues de 2007 à 2019

| Aides (en €) | Dépenses éligibles | Montant de l'aide | % | Perçu | À percevoir |
|---|--------------------|-------------------|------|-----------|-------------|
| ADEME 2007 – création chaufferie bois avec réseau plateau de la Justice | 2 829 000 | 339 576 | 12 | 339 576 | 0 |
| ADEME 2013 – extension réseau quartier de la Voivre | 535 002 | 154 101 | 28,8 | 142 519 | 0 |
| ADEME 2014 – extension centre-ville et cogénération biomasse | 7 810 240 | 1 800 000 | 23 | 1 790 640 | 0 |
| ADEME 2018 – densification réseau (hôpital, lycée) | 650 258 | 376 000 | 57,8 | 0 | 376 000 |
| ADEME 2019 – densification réseau (projet en cours) | | 556 406 | | 0 | 556 406 |

Source : rapport annuel d'activité 2018 E2E et réponses fournies par les services de la commune

Un nouveau plan de densification 2019-2021 donnera lieu au dépôt, par le délégataire, d'un dossier de demande de subvention au fonds de chaleur ADEME.

En effet, le contrat de délégation de service public laisse le délégataire libre de recourir au mode de financement de son choix pour effectuer les travaux et installations du réseau. Il peut constituer des dossiers de subventions afin de cofinancer les investissements.

Conformément à l'article 60, alinéa 3, du contrat de délégation, le compte de gros entretien et renouvellement est établi en comptabilisant l'ensemble de ces dépenses et en déduisant l'ensemble des recettes hors TVA, y compris les subventions ADEME. La tarification du terme R23 prend en compte les sommes versées par un opérateur extérieur et réduit d'autant la facture des abonnés.

7.3 Le chauffage urbain d'Épinal et les usagers

7.3.1 La qualité du service

7.3.1.1 Les informations communiquées

Les usagers disposent de divers moyens pour signaler des dysfonctionnements ou déposer des réclamations liées à la fourniture de chaleur (téléphone, messagerie courriel, accès au site web).

Le règlement de service du contrat de délégation de service public de production et de distribution de chaleur sur le réseau de chaleur de la commune d'Épinal est remis à chaque abonné avant la signature de son abonnement. Son annexe 11 régit les relations entre le délégataire et les abonnés.

Le délégataire est dans l'obligation d'apporter une réponse dans les huit jours ouvrés après la réception d'une réclamation ou d'une demande d'un abonné. Lorsque la demande est urgente et concerne un manque de fourniture, l'intervention du délégataire ne peut excéder 4 heures (article 26 de l'annexe 11 du contrat de DSP). Dans les 48 heures qui suivent, un message du délégataire informe l'utilisateur de l'évolution de la situation et des mesures entreprises.

Si des représentants d'associations d'utilisateurs et consommateurs sont membres de la CCSPL, il apparaît toutefois regrettable qu'aucun comité d'utilisateurs n'existe et qu'aucune réunion d'abonnés ne soit formalisée. Il serait utile de mettre en place une réunion de l'ensemble des acteurs du réseau (délégataire et abonnés), au moins annuellement, pour une remontée d'informations sur les éventuels problèmes rencontrés ou les points positifs, notamment au niveau tarifaire. La chambre prend note de l'engagement du maire et du délégataire à conférer un rôle plus actif aux utilisateurs, notamment en créant un comité consultatif des abonnés et des utilisateurs (CCAU).

Par ailleurs, les enquêtes de satisfaction ne sont pas prévues au cahier des charges de l'exploitant. Celui-ci en réalise deux par an à destination de la seule commune d'Épinal. Ces enquêtes ne peuvent donc pas faire remonter d'éventuels problèmes relatifs à la parfaite information des clients ou à la qualité et la rapidité des interventions techniques.

Afin d'améliorer sa relation clients et sa politique de communication, le délégataire E2E pourrait utilement publier ses enquêtes de satisfaction à destination de ses abonnés.

Depuis 2019, et conformément à l'article L. 113-1 du code de l'énergie, le délégataire met à la disposition des personnes publiques les données de production et de consommation de chaleur de l'exercice antérieur, à savoir 2018, relatives au réseau de chaleur qu'il gère. En outre, l'exploitant transmet annuellement et volontairement des informations et des indicateurs sur le réseau de chaleur d'Épinal en répondant aux enquêtes SNCU/AMORCE, afin que l'ensemble des données soient traitées et disponibles sur le réseau AMORCE.

7.3.1.2 La continuité du service

Les articles 7 et 19 de l'annexe 11 au contrat de DSP posent le principe d'une obligation de fourniture de la chaleur nécessaire aux bâtiments pour lesquels un abonnement a été contracté. Pour ce faire, le délégataire se doit d'assurer le bon fonctionnement, l'entretien et les réparations nécessaires sur le réseau de chaleur afin de limiter les perturbations concernant l'approvisionnement des abonnés.

Les interventions sollicitées par les abonnés font l'objet d'un service d'astreinte, 24 heures sur 24, 365 jours par an (article 26 de l'annexe 11 de la DSP).

Interlocuteur privilégié en cas de problème sur le réseau de chaleur, le délégataire E2E retrace l'ensemble des réclamations et des pannes constatées en vue de les traiter statistiquement et les mentionner dans son rapport d'activité annuel à l'attention de la CCSPL et, par conséquent, de la commune d'Épinal.

Depuis 2018, un item du rapport annuel d'activité du délégataire est réservé aux relations avec les abonnés. Il en ressort qu'il n'y a pas eu de rupture de fourniture de chaleur ou de dégradation des conditions de fourniture de chaleur sur le réseau, à part sur le tronçon du réseau Beausite qui a subi des fuites répétées sur la période 2013-2018 (vétusté).

Le nombre de dépannages recensés est en baisse constante, preuve que des travaux de maintenance et de renouvellement d'équipements sont effectués de manière régulière sur le réseau de chaleur depuis 2015 afin de limiter la gêne occasionnée pour les abonnés.

Tableau 54 : Dépannages réalisés sur le réseau sur la période 2016-2018

| Années | 1 ^{er} trimestre | 2 ^{ème} trimestre | 3 ^{ème} trimestre | 4 ^{ème} trimestre | TOTAL |
|--------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|------------|
| 2016 | 66 | 172 | 108 | 159 | 505 |
| 2017 | 188 | 80 | 31 | 76 | 375 |
| 2018 | 65 | 52 | 61 | 115 | 293 |

Source : rapport annuel d'activité 2018 du délégataire

7.3.1.3 Les pénalités en cas d'interruption du service

L'article 42 précise les obligations du délégataire au niveau de la distribution de chaleur sur le réseau d'Épinal. Elle doit être assurée toute l'année sauf sur les périodes d'interruptions nécessaires à l'entretien.

Aucune compensation financière n'est prévue au profit des abonnés pour ce qui concerne :

- les travaux d'entretien où un arrêt maximal annuel de 5 jours consécutifs est programmé, le cas échéant, en période estivale afin d'occasionner le moins de désagrément possible pour les abonnés (préavis minimal de 10 jours) ;
- les travaux de gros entretien, de renouvellement et d'extension du réseau qui nécessitent une mise hors service des ouvrages sur une durée inférieure à 5 jours consécutifs (exécutés en dehors de la période de chauffe).

Pour une durée supérieure à cinq jours consécutifs, le délégataire doit prendre des mesures compensatoires vis-à-vis des abonnés.

Hormis les cas précités, les éventuels interruptions, retards ou insuffisances dans la livraison de chaleur donnent droit à des réductions de facturation. La facturation du terme R1 étant fondée sur les quantités consommées, est automatiquement diminuée. Le contrat prévoit une réduction prorata temporis du R2 annuel appliquée à la période de défaillance en approvisionnement et, en cas d'insuffisance d'approvisionnement, une réduction égale à la moitié du prorata temporis.

Aucune pénalité n'a été appliquée pendant la période sous contrôle.

7.3.2 La facturation aux abonnés du réseau primaire

7.3.2.1 La facturation binôme

Avec un réseau de chaleur, le prix de l'énergie se construit différemment des autres modes de chauffage. Il a été opté pour une facturation binôme mensuelle pour le réseau de chaleur d'Épinal ; une facture est présentée pour chaque terme, une pour le R1 établie sur la

base des quantités mesurées par relevé de compteur pendant le mois écoulé et une autre pour le R2 pour les éléments fixes prévus au règlement du service.

Les termes R1 et R2 sont révisés et indexés chaque mois en fonction de l'évolution mensuelle des indices sur lesquels ils reposent.

À Épinal, si la facturation du terme R1 est réalisée sur la base des consommations de chaleur relevées en sous-station de l'abonné en MWh, celle du terme R2 se fonde sur la notion d'URF (unité de répartition forfaitaire). C'est un élément fixe, facturé à l'abonné par douzième, qui tient compte de la variation des différents indices sur lesquels il repose.

La décomposition du R2 en quatre termes est fixée à l'article 53 de la DSP :

- le R21 correspond au coût de l'énergie électrique utilisée pour faire fonctionner les installations de production et de distribution d'énergie ;
- le R22 représente le coût des prestations de petit entretien, les frais administratifs, les redevances pour frais de contrôle et d'occupation du domaine public ;
- le R23 décrit le coût des prestations de gros entretien et de renouvellement ;
- le R24 retrace les charges d'amortissement des investissements réalisés par le délégataire ;
- le R25 ne concerne que les abonnés qui ont opté pour une installation de distribution individuelle et se voient appliquer des frais liés aux coûts de gestion supplémentaires.

La valeur de base de la part fixe du prix de vente de l'énergie (R2) est donc la suivante :

$$R2 = (R21+R22+R23+R24) \times \text{nombre d'URF souscrits} + R25$$

La définition d'une URF est donnée à l'article 40 de la DSP (Cf. détail en annexe 4). Ce choix de tarification ramène la consommation et la puissance souscrite de chaque abonné à la consommation et à la puissance totale du réseau. Il permet de répartir entre les abonnés le coût des prestations R2 en fonction de la puissance maximum qu'ils appellent et de leur consommation moyenne.

Quelques cas de demande de révision des URF sont mentionnés à l'article 40 de la DSP. Ils concernent le cas de l'abonné qui demande un essai contradictoire car il estime ne pas disposer de la puissance souscrite, ou le cas du délégataire qui teste la ligne d'un abonné car il estime que celui-ci appelle davantage que la puissance souscrite.

Enfin, le contrat de DSP prévoit l'équité des abonnés. Son article 55 indique que si le délégataire consent à certains abonnés un tarif préférentiel, il sera dans l'obligation de le répercuter à l'ensemble de ses clients, dans un souci d'égalité de traitement.

7.3.2.2 Une TVA à taux réduit

L'une des mesures incitatives au développement des réseaux de chaleur est le bénéfice d'un taux de TVA réduit sur les abonnements et sur l'énergie fournie lorsqu'elle est majoritairement produite à partir de sources renouvelables ou de récupération.

Le réseau de chaleur d'Épinal a pu bénéficier du taux réduit de 5,5 % à compter de 2007, année de mise en service de la chaudière bois installée sur le plateau de la Justice, qui a permis d'alimenter le réseau avec plus de 50 % d'énergies renouvelables. Le taux réduit de TVA a ainsi pu s'appliquer aux tarifs de la chaleur R1 et R2 (article 5, alinéa 5 de la DSP).

7.3.2.3 L'évolution des tarifs

Le terme R1 de la facture d'un abonné est indexée sur les prix des combustibles utilisés (bois et gaz) et du transport routier, auxquels il faut ajouter les conditions d'achat de l'énergie issue de la centrale de cogénération biomasse. Le terme R1 est donc potentiellement volatil.

Le terme R2 est indexé sur le coût de la main d'œuvre, de prestations de service et de prix du bâtiment chauffage central (indice BT40). Plus la part fixe est importante et plus l'abonné est protégé des augmentations de prix dues aux variations des prix de l'énergie. Cependant, le poids de l'abonnement peut présenter l'inconvénient de ne pas inciter les usagers à maîtriser leur consommation.

Avec un terme R1 sur le réseau de chaleur d'Épinal qui représente presque 50 % du prix de vente de la chaleur, et un mix énergétique utilisant une grande part d'énergies renouvelables depuis 2015, la part proportionnelle du prix de vente de la chaleur est assez stable du fait d'un indice bois peu volatil et du recours à une énergie biomasse moins coûteuse.

Tableau 55 : Évolution du prix moyen du R1 et du R2 dans la tarification

| (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| R1 moyen HT/MWh | 37,29 | 38,40 | 37,48 | 36,86 |
| R2 moyen HT/MWh | 34,51 | 34,25 | 35,66 | 38,12 |
| Prix moyen HT/MWh | 71,8 | 72,65 | 73,14 | 74,98 |

Source : rapports annuels d'activité 2015, 2016, 2017 et 2018 du délégataire E2E

Avec un mix énergétique en 2018 composé à 63,3 % de bois, 22,5 % de biomasse et 14,2 % de gaz, l'évolution du terme R1 sera assez dépendant de la variation de l'indice de prix du centre d'étude de l'économie du bois (CEEB) des principaux produits bois énergie, qui est la composante principale dans la formule de révision. En effet, à compter des avenants n° 9 et n° 11 du contrat de DSP, la redevance R1 intègre dans sa formule de révision de prix des indices correspondant aux combustibles biomasse et gaz et prend en compte le nouvel indice publié par la fédération nationale du bois.

La baisse du tarif R1 constatée sur les exercices 2017 et 2018 est due à la baisse de certains indices règlementés comme celui du prix CEEB. En revanche, le terme R2 a subi une hausse sensible sur toute la période (10,5 %) suite à l'augmentation de l'ensemble des indices règlementés le composant.

La baisse du tarif R1 ne compensant pas l'augmentation du tarif R2, une augmentation modérée du prix de vente de la chaleur de 4,4 % soit en moyenne 1,5 % par an est intervenue sur la période 2015-2018.

7.4 Le chauffage urbain d'Épinal et l'environnement

7.4.1 Classement du réseau de chaleur et refus de l'obligation de raccordement

Les équipements de chauffage urbain sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et sont répartis dans une nomenclature qui permet d'organiser la prévention des risques et la protection de l'environnement. Elle est déclinée suivant la nature des combustibles et la puissance des installations, afin de déterminer les obligations pesant sur le réseau de chaleur et, par conséquent, sur l'exploitant.

7.4.2 Un régime d'autorisation et de déclaration

En vertu des articles L. 512-1 et L. 512-2 du code de l'environnement, en vigueur en 2007, les installations ayant une puissance supérieure à 20 MW sont soumises à autorisation préfectorale. Des documents supplémentaires doivent être fournis par l'exploitant lors du dépôt de la demande, tels qu'une étude de dangers et l'analyse des risques.

Début 2007, le réseau de chauffage urbain disposait d'une puissance déclarée de 47,7 MW. Le délégataire a déposé, le 9 février 2007, une demande d'autorisation préfectorale

de modification des installations par la suppression de deux équipements de combustion au charbon et par l'installation d'une combustion biomasse et d'une combustion au gaz.

Seule la production de chaleur par la chaufferie de la Justice nécessite une autorisation préfectorale, qui a été octroyée par l'arrêté n° 2752-2007 du 8 octobre 2007 et complétée par des arrêtés de 2013 (n° 2057/2013) et 2017 (n° 1981/2017).

Le réseau n'a pas nécessité de nouvelle demande d'autorisation car il n'a pas connu d'augmentation en eau surchauffée. En 2016, par avenant n° 12 au contrat de DSP, il a été acté la transformation du réseau historique en eau surchauffée en réseau en basse température.

Les autres unités de production, qui permettent aujourd'hui au réseau de chauffage urbain d'Épinal d'atteindre une puissance de 77 MW, ne nécessitent qu'une déclaration.

7.4.3 Les quotas d'émission de gaz à effet de serre

7.4.3.1 Le cadre juridique

Un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) a été mis en place au sein de l'Union européenne (SEQE-EU) en 2005. Les entreprises reçoivent, en début d'année, un quota d'émission de gaz à effet de serre correspondant à une autorisation de rejeter une quantité définie de CO₂. En fin d'exercice, elles doivent restituer à l'État un nombre suffisant de quotas pour couvrir l'ensemble de leurs émissions sur l'année. Elles peuvent alors accéder à la bourse du carbone, qui repose sur un principe de plafonnement et d'échange des droits d'émission. Plus les entreprises sont vertueuses et plus elles peuvent revendre leurs quotas ou les conserver pour une utilisation future. À l'inverse, les entreprises polluantes sont dans l'obligation d'acheter sur le marché un nombre suffisant de quotas pour couvrir l'ensemble de leurs besoins annuels, sous peine de se voir infliger de lourdes amendes.

7.4.3.2 La gestion des quotas d'émission de gaz à effet de serre par l'exploitant

Le réseau de chaleur d'Épinal entre dans le dispositif des quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Tableau 56 : Quotas d'émission de gaz à effet de serre pour le réseau d'Épinal

| En tonnes | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------|--------|--------|-------|-------|-------|
| Quotas de GES alloués | 12 692 | 10 750 | 9 410 | 8 110 | 3 427 |
| Quotas de GES achetés | 1 138 | 1 619 | 0 | 0 | 0 |
| Quotas de GES vendus | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Quotas de GES économisés | 151 | 0 | 2 345 | 3 817 | 838 |
| Montant des amendes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Source : documents transmis par les services de la commune d'Épinal

Entre la baisse des quotas attribués gratuitement et la montée en puissance des installations utilisant un mix énergétique résolument tourné vers le bois depuis 2017 (63,3 % en 2018), il est logique de constater une baisse des allocations en 2017 et 2018. Le délégataire économise néanmoins 838 tonnes de GES sur 2018, ce qui prouve que son allocation de quotas est encore supérieure à sa consommation annuelle. Une réserve de quotas pourrait se révéler utile si, comme annoncé, aucune allocation gratuite de quotas n'est plus réalisée à partir de 2027.

7.5 Le verdissement de la politique énergétique bénéfique du réseau de chaleur

La commune d'Épinal a mis à profit le renouvellement de la délégation de service public, en 2006, pour imposer des énergies renouvelables au sein de son réseau de chaleur, sous condition que les éléments tarifaires restent maîtrisés.

Le bois étant la ressource la plus présente sur le territoire des Vosges et la filière connaissant des difficultés, la commune d'Épinal a souhaité la soutenir. Elle s'est orientée vers des énergies renouvelables en installant dès 2008, deux chaudières utilisant des plaquettes forestières pour une puissance cumulée de 8,7 MW en lieu et place des chaudières à charbon, fortement polluantes. En 2015, le réseau cherchant à se développer et manquant de puissance, se raccorde à un nouveau site de production, hors périmètre de la DSP, qui fonctionne grâce à une chaudière cogénération biomasse.

Le réseau de chaleur d'Épinal a réussi à atteindre un taux de production de chaleur issue d'énergies renouvelables de 86 %, faisant de lui le réseau utilisant le mix bois le plus élevé en France.

Outre le fait de contribuer activement au développement de la filière bois locale, les usagers profitent financièrement de ce verdissement. Ils bénéficient d'un coût moins élevé d'acquisition de la chaleur, d'un taux de TVA réduit sur le prix de vente de la chaleur et d'indices de révision tarifaire plus stables.

7.6 Synthèse sur le chauffage urbain

Disposant de longue date d'un réseau de chauffage urbain exploité sous forme de délégation de service public, la ville d'Épinal a réussi à étendre la production de chaleur à destination des usagers tout en recourant de façon croissante aux énergies renouvelables afin d'en limiter l'impact environnemental.

Le réseau de chaleur spinalien, particulièrement développé (32 km), modernisé et densifié au cours des années, atteint 86 % d'énergies renouvelables et fournit un service de qualité à un prix se situant dans la moyenne nationale. Il a également su s'adapter au territoire en intégrant les spécificités économiques locales de la filière bois.

Les installations de chauffage urbain représentent un investissement important du fait d'infrastructures lourdes. Le risque économique est donc à considérer sur une longue période. Pour cette raison, le réseau de chaleur ne peut être déployé partout et les besoins de chaleur doivent être suffisants pour garantir que les revenus tirés de l'exploitation couvriront les coûts d'amortissement des équipements. Or, du fait de la lourdeur des charges de production/acquisition de chaleur et des difficultés structurelles liées aux équipements, l'exploitation du réseau d'Épinal est significativement déficitaire depuis plusieurs années (5,3 M€ de déficit cumulé selon les projections au 31 décembre 2019), en dépit des mesures prises par le délégant et le délégataire (extension à de nouveaux bâtiments collectifs, refacturation de charges, recours croissant à la biomasse moins chère que les énergies fossiles, etc.). Cette situation découle notamment du choix de la commune de maintenir les tarifs de vente de la chaleur aux usagers.

La chambre relève que l'équipement de cogénération biomasse, auprès duquel l'achat de chaleur représente 75 % des charges du terme R1 fortement déficitaire, et dont le chiffre d'affaires de vente d'électricité cogénérée à EDF profite à une entreprise tierce, est exclu du périmètre de la DSP. Le coût de la chaleur, acquise par l'exploitant pour un montant total de 3,4 M€ en 2018, intègre notamment 1,1 M€ de charges structurelles destinées à amortir le coût économique de l'équipement de cogénération. La part prépondérante prise par la centrale de cogénération biomasse dans l'approvisionnement du réseau de chaleur renvoie au second plan les équipements de production de chaleur inclus dans la délégation, dont le coût pèse de façon croissante sur le terme R2.

Afin de remédier au déséquilibre croissant de la délégation de service public du chauffage urbain, il appartient à la commune délégante et à son délégataire de prendre, du point de vue des charges très lourdes comme des produits insuffisants, les mesures requises pour résorber le déficit important de l'exploitation du réseau de chaleur.

*

* *

ANNEXE 1 : La gestion des ressources humaines

Tableau 1 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (en ETP)

| Effectifs permanents (en ETP) | 2015 | | | | 2019 | | | | Évolution 2015-2019 | | | |
|----------------------------------|------|-----|-----|-----|------|-------|-------|-------|---------------------|-------|--------|-------|
| | A | B | C | T | A | B | C | T | A | B | C | T |
| Titulaires | 13 | 99 | 522 | 634 | 26,9 | 88,6 | 458,6 | 574,1 | 14,7 | - 8 | - 52,3 | - 46 |
| Contractuels dont : | 11 | 13 | 4 | 28 | 18 | 15,5 | 32,8 | 66,3 | 8,8 | 2,7 | 29,3 | 40,7 |
| <i>Emplois de direction</i> | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | - 1 | 0 | 0 | - 1 |
| <i>Collaborateurs de cabinet</i> | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nombre total d'ETP | 24 | 112 | 526 | 662 | 44,9 | 104,1 | 491,4 | 640,4 | 23,5 | - 5,3 | - 23 | - 5,3 |

Source : commune d'Épinal

Tableau 2 : Écart entre emplois budgétaires et emplois pourvus au compte administratif 2018

| Filière ou type d'emploi | Emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante | Emplois pourvus sur emplois budgétaires en ETPT |
|----------------------------------|--|--|
| Emplois fonctionnels | 0 | 0 |
| Administrative | 130,77 | 121,27 |
| Technique | 326,24 | 308,24 |
| Sociale | 62 | 57,80 |
| Médico-sociale | 1,36 | 1,36 |
| Sportive | 40,80 | 35,4 |
| Culturelle | 25 | 23,2 |
| Animation | 54,06 | 51,66 |
| Police | 12 | 11 |
| Emplois non cités ²³ | 183 | 183 |
| <i>Dont adjoint au maire</i> | 10 | 10 |
| <i>Dont conseiller municipal</i> | 8 | 8 |
| <i>Dont chômeur indemnisé</i> | 12 | 12 |
| <i>Dont tuteur</i> | 41 | 41 |
| <i>Dont vacataire</i> | 71 | 71 |
| <i>Dont vacataire horaire</i> | 31 | 31 |
| TOTAL | 835,63 | 792,93 |

Source : état du personnel, annexe au compte administratif 2018

²³ Par exemple : emplois dont les missions ne correspondent pas à un cadre d'emploi existant, « emplois spécifiques » régis par l'article 139 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, etc.

Tableau 3 : Écart entre emplois budgétaires et emplois pourvus au compte administratif 2017

| Filière ou type d'emploi | Emplois budgétaires 2017 | Emplois pourvus en ETPT 2017 |
|-------------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Total | 776,71 | 730,21 |
| Dont emplois non cités | 136 | 136 |
| <i>Dont apprenti</i> | 9 | 9 |
| <i>Dont chômeur indemnisé</i> | 1 | 1 |
| <i>Dont tuteur</i> | 16 | 16 |
| <i>Dont vacataire</i> | 82 | 82 |
| <i>Dont vacataire horaire</i> | 24 | 24 |

Source : état du personnel, annexe au compte administratif 2017

Tableau 4 : Tableau récapitulatif des primes et indemnités versées aux agents municipaux

| | Statut | Brut annuel | Agents bénéficiaires |
|--|---------|----------------|----------------------|
| Indemnités horaires pour travaux supplémentaires | Tit | 336 186,57 € | 214 |
| Indemnités horaires pour travaux supplémentaires | Non Tit | 13 109,25 € | 14 |
| Heures complémentaires | Tit | 2 051,63 € | |
| Prime de service et de rendement | Tit | 25 840,59 € | 20 |
| Prime de service et de rendement | Non Tit | 8 896,22 € | 9 |
| Indemnité spécifique de service | Tit | 87 739,80 € | 22 |
| Indemnité spécifique de service | Non Tit | 51 120,02 € | 21 |
| Indemnité scientifique des personnels de la conservation du patrimoine | Tit | 3 659,13 € | 1 |
| Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) | Tit | 1 138 931,49 € | 575 |
| Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) | Non Tit | 188 181,87 € | 81 |
| Astreintes | Tit | 133 104,58 € | 99 |
| Astreintes | Non Tit | 32 377,79 € | 21 |
| Indemnités travaux insalubres | Tit | 271,06 € | 3 |
| Indemnités travaux insalubres | Non Tit | 8 410,74 € | 19 |
| Indemnité de sujétion (conseiller des APS) | Tit | 5 010 € | 2 |
| Prime fonction informatique | Tit | 12 533,76 € | 1 |
| Prime fonction informatique | Non Tit | 1 789,02 € | 2 |
| Indemnité de responsabilité | Non Tit | 8 198,64 € | 1 |
| Indemnité de police | Tit | 48 022,85 € | 11 |
| Prime de service | Tit | 11 394,74 € | 5 |
| Prime de service | Non Tit | 770,12 € | 2 |
| Indemnité d'administration de technicité | Tit | 15 090,49 € | 12 |
| Indemnité d'administration de technicité | Non Tit | 5 603,93 € | 3 |
| Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires | Tit | 22 536,96 € | 9 |
| Indemnité forfaitaire complémentaire élections | Tit | 9 113,86 € | 51 |
| Indemnité forfaitaire complémentaire élections | Non Tit | 2 653,71 € | 15 |
| Garantie individuelle du pouvoir d'achat | Tit | 2 451,92 € | 6 |
| Prime de fin d'année | Tit | 371 801,76 € | 615 |
| Prime de fin d'année | Non Tit | 90 011,77 € | 202 |
| TOTAL 1 (agents titulaires) | Tit | 2 225 741,19 € | |
| TOTAL 2 (agents non titulaires) | Non Tit | 411 123,08 € | |
| TOTAL général | | 2 636 864,27 € | |

Source : commune d'Épinal

Tableau 5 : Évolution de l'absentéisme des agents de la commune d'Épinal

| Nombre de jours d'absence titulaires et non titulaires | 2015 | | | 2016 | | | 2017 | | |
|---|--------|---------|----------|--------|-------|--------|----------|---------|----------|
| | Tit | NT | T | Tit | NT | T | Tit | NT | T |
| Maladies dont : | 15 444 | 1 785,5 | 17 229,5 | 17 203 | 2 158 | 19 361 | 17 494,5 | 2 469 | 19 963,5 |
| <i>Maladie ordinaire</i> | 9 844 | 1 441,5 | 11 285,5 | 11 578 | 1 792 | 13 370 | 10 218,5 | 2 104 | 12 322,5 |
| <i>Longue maladie</i> | 5 600 | 344 | 5 944 | 5 625 | 366 | 5 991 | 7 276 | 365 | 7 641 |
| Accident du travail | 1 825 | 486 | 2 311 | 1 056 | 54 | 1 110 | 3 003 | 92 | 3 095 |
| Maternité, paternité, adoption | 646 | 479 | 1 125 | 1 133 | 460 | 1 593 | 396 | 519 | 915 |
| Exercice du droit syndical | 267 | 0 | 267 | 240 | 0 | 240 | 216 | 0 | 216 |
| Formation | 836,5 | 157 | 993,5 | 771 | 178 | 949 | 834 | 124 | 958 |
| Autres absences | 208,5 | 28 | 236,5 | 217 | 21 | 238 | 177,5 | 35,5 | 213 |
| Total jours d'absence | 19 227 | 2 935,5 | 22 162,5 | 20 620 | 2 871 | 23 491 | 22 121 | 3 239,5 | 25 360,5 |
| Total effectif ETP | 620 | 136,9 | 757 | 607,7 | 137,8 | 745,6 | 599,3 | 146,9 | 746,2 |
| Nombre de jours ouvrables | | | 252 | | | 253 | | | 251 |
| Taux global d'absentéisme | 8,34 % | 5,76 % | 7,87 % | 9,12 % | 5,60% | 8,47 % | 9,92 % | 5,93 % | 9,14 % |

| Nombres de jours d'absence titulaires et non titulaires | 2018 | | | 2019 | | | Évolution 2015-2019 | | |
|---|----------|---------|----------|----------|--------|----------|---------------------|----------|----------|
| | Tit | NT | T | Tit | NT | T | Tit | NT | T |
| Maladies dont : | 15 528,5 | 1 491,5 | 17 020 | 12 515,5 | 1 696 | 14 211,5 | - 2 928,5 | - 89,5 | - 3 018 |
| <i>Maladie ordinaire</i> | 8 021,5 | 1 126,5 | 9 148 | 7 119,5 | 1 331 | 8 450,5 | - 2 724,5 | - 110,5 | - 2 835 |
| <i>Longue maladie</i> | 7 507 | 365 | 7 872 | 5 396 | 365 | 5 761 | - 204 | 21 | - 183 |
| Accident du travail | 2 206 | 138 | 2 344 | 1 030 | 481,5 | 1 511,5 | - 795 | - 4,5 | - 799,5 |
| Maternité, paternité, adoption | 364 | 33 | 397 | 429 | 305 | 734 | - 217 | - 174 | - 391 |
| Exercice du droit syndical | 375 | 0 | 375 | 359 | 0 | 359 | 92 | 0 | 92 |
| Formation | 962,5 | 131 | 1 093,5 | 662,5 | 228 | 890,5 | - 174 | 71 | - 103 |
| Autres absences | 120 | 36 | 156 | 124,5 | 27,5 | 152 | - 84 | - 0,5 | - 84,5 |
| Total jours d'absence | 19 556 | 1 829,5 | 21 385,5 | 15 120,5 | 2 738 | 17 858,5 | | | 0 |
| Total effectif ETP | 590,47 | 145,84 | 736,31 | 574,1 | 173,42 | 747,52 | - 45,97 | 36,48 | - 9,49 |
| Nombre de jours ouvrables | | | 252 | | | 251 | | | |
| Taux global d'absentéisme | 8,90 % | 3,37% | 7,81 % | 7,08 % | 4,24% | 6,42 % | - 1,26 % | - 1,52 % | - 1,45 % |

Source : commune d'Épinal

ANNEXE 2 : La fiabilité des comptes

Tableau 1 : Budget annexe « locations commerciales » - taux d'exécution 2015 – 2018
(en euros)

| Dépenses fonctionnement | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Autorisations budgétaires | 5 486 769,46 | 6 614 965,39 | 6 724 317,96 | 8 210 681,67 |
| Autorisations budgétaires corrigées du résultat reporté | 2 592 044 | 3 230 738,88 | 3 026 700,48 | 3 115 089,34 |
| Dépenses réalisées | 2 552 613,38 | 3 146 242,82 | 2 982 089,08 | 2 787 316,25 |
| Taux d'exécution dépenses fonctionnement | 46,52 % | 47,56 % | 44,34 % | 33,95 % |
| Taux d'exécution corrigé dépenses fonctionnement | 98,48 % | 97,38 % | 98,53 % | 89,48 % |
| Recettes fonctionnement | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Prévisions budgétaires | 5 486 769,46 | 6 614 965,39 | 6 724 317,96 | 8 210 681,67 |
| Recettes réalisées | 2 063 112,33 | 2 875 139,56 | 1 584 114,23 | 3 791 631,84 |
| Taux d'exécution recettes fonctionnement | 37,60 % | 43,46 % | 23,56 % | 46,18 % |
| Recettes émanant BP (abondement) | 722 550 | 1 318 730 | 0 | 2 217 127,98 |
| Recettes réelles corrigées | 1 340 562,33 | 1 556 409,56 | 1 584 114,23 | 1 574 503,86 |
| Taux d'exécution corrigé recettes fonctionnement | 24,43 % | 23,53 % | 23,56 % | 19,18 % |
| Dépenses investissement | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Autorisations budgétaires | 3 780 646,06 | 4 080 479,20 | 4 340 505,59 | 4 788 484,85 |
| Dépenses réalisées | 343 767,96 | 317 935,40 | 242 531,43 | 223 598,57 |
| Taux d'exécution dépenses investissement | 9,09 % | 7,79 % | 5,6 % | 4,67 % |
| Recettes investissement | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Prévisions budgétaires | 3 780 646,06 | 4 080 479,20 | 4 340 505,59 | 4 788 484,85 |
| Recettes réalisées | 841 296,10 | 664 654,79 | 576 332,44 | 579 353,54 |
| Taux d'exécution recettes investissement | 22,25 % | 16,29 % | 13,28 % | 12,10 % |

Source : résultats du budget annexe « Locations commerciales » dans Hélios

Tableau 2 : Budget principal - reprise des résultats sur la période 2015 - 2018

| Budget principal (en €) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| Résultat cumulé en investissement | - 10 083 647,27 | - 8 417 281,59 | - 4 809 800,29 | - 5 519 439,80 |
| Résultat cumulé en fonctionnement | 5 982 827,51 | 7 295 516,78 | 6 164 630,87 | 7 695 906,66 |
| Solde RAR investissement | 1 208 108,25 | - 977 095,60 | - 763 044,62 | 1 390 019,47 |
| Besoin de financement | - 8 875 539,02 | - 9 394 377,19 | - 5 572 844,91 | - 4 129 420,33 |
| Comptes d'affectation suivant délibération | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1068 : réserve d'investissement | 5 243 006,97 | 7 209 172,78 | 5 786 895,89 | 6 282 484,42 |
| 001 : report au budget investissement | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 002 : report excédent de fonctionnement | 739 820,54 | 86 344 | 377 734,98 | 1 413 422,24 |
| Comptes d'affectation suivant M14 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1068 : réserve d'investissement | 0 | 0 | 214 050,98 | 2 153 064,09 |
| 001 : report au budget investissement | 5 982 827,51 | 7 295 516,78 | 5 572 844,91 | 4 129 420,33 |
| 002 : report excédent de fonctionnement | 0 | 0 | 377 734,98 | 1 413 422,24 |

Source : résultats d'exécution du budget principal dans Hélios, délibérations d'affectation des résultats et comptes administratifs

Tableau 3 : Cessions 2017-2018 inscrites en RAR par la commune d'Épinal

| Cessions (en €) | CA 2017 | Retenues chambre | CA 2018 | Retenues chambre | Pièces justificatives |
|------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---|
| Maison diocésaine | 56 000 | 0 | 0 | 0 | Absence de pièces |
| Divers | 0 | 0 | 32 500 | 0 | Absence de pièces |
| Divers | | | 270 000 | 0 | Absence de pièces |
| Divers | | | 310 000 | 0 | Absence de pièces |
| CD 88 | | | 24 993 | 0 | Absence de pièces |
| Clos du château | 300 000 | 0 | 290 000 | 0 | Absence de tout acquéreur |
| Immeuble J. Méline | 180 000 | 0 | 160 000 | 0 | Absence de tout acquéreur |
| Total absence de PJ | | 536 000 | | 1 087 493 | |
| CAEG - 2010 | 555 633,82 | 0 | 555 633,82 | 0 | Acte administratif de 2010 validant la vente et le paiement au fur et à mesure des cessions des lots aménagés par la communauté de communes Épinal-Golbey |
| SEBL – vente SOGESA 2008 | 111 265 | 0 | 111 265 | 0 | Acte de vente de 2008 mais règlement repoussé par la commune d'Épinal à 2020 |
| Cession parcelles | 0 | 0 | 64 125 | 0 | Acte de vente du 12 février 2020 pour 14 625 € |
| ZAC de Laufromont | 273 550 | 0 | 273 500 | 0 | Acte déjà titré en 2013 (titres n° 2472 et 2473) |
| Cession 4 nations | 0 | 0 | 332 000 | 0 | Acte déjà titré en 2018 (titre n° 4400/668 pour 352 000 €) |
| Cession 4 nations | 0 | 0 | 80 000 | 0 | Acte déjà titré en 2018 (titre n° 4403/670 pour 83 000 €) |
| Immeuble rue Gambetta | 450 000 | 450 000 | 0 | 0 | Acte notarié intervenu le 1 ^{er} avril 2017 |
| ZAC du Port | 221 979 | 0 | 221 979 | 0 | Compromis non valide car signé entre la société d'équipement du bassin lorrain et la société civile de construction vente les rives du port |
| Total pièces non valides | | 1 162 427,82 | | 1 638 502,82 | |
| Cession 4 nations | 0 | 0 | 100 000 | 100 000 | Compromis pour places de stationnement du 23 février 2018 – montant de 100 000 € |
| Station épuration de la vierge | 50 000 | 0 | 50 000 | 50 000 | Compromis signé le 12 juillet 2018 |
| Emprise rue Poincaré | 1000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | Compromis signé le 26 janvier 2016. Délai car acte notarié refusé aux hypothèques |
| Terrain Cambas | 2 482,50 | 0 | 6 000 | 6 000,50 | Promesse de vente en date du 19 avril 2018 |
| TOTAL RAR CA et RAR validés | 2 201 910 | 451 000 | 2 609 496 | 157 000 | |

Sources : comptes administratifs et fichiers et pièces justificatives fournis par la commune d'Épinal

Tableau 4 : Subventions d'équipement inscrites dans leur globalité en restes à réaliser

| | Montant | Objet | Justificatifs fournis |
|-------------------------------------|-----------|---|---|
| 2018 | | | |
| Subvention région Grand Est | 500 000 € | Requalification centre-ville historique | Oui |
| Subvention conseil départemental 88 | 315 000 € | Requalification centre-ville historique | Oui |
| Subvention conseil départemental 88 | 12 000 € | Travaux d'éclairage public | Non |
| Agence de l'eau Rhin Meuse | 40 160 € | Aménagement du site de la Tourbière | Non |
| ADEME | 17 549 € | AMO CIT Énergie | Non |
| 2017 | | | |
| ANRU | 40 000 € | Projet urbain | Non et même montant reporté en 2019 (subvention 2018) |
| Réserve parlementaire | 60 000 € | Toiture hangar Cabiche | Non et même montant reporté en 2019 |
| DREAL 2017 | 128 250 € | Groupe scolaire Ambrail | Non et même montant reporté en 2019 |

Source : commune d'Épinal

Tableau 5 : Charges à payer et produits à recevoir sur la période 2015 - 2018

| Charges à payer (en €) CAP | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| 408 - Fournisseurs | 858 738,37 | 834 259,49 | 1 610 091,59 | 1 024 261,28 |
| 4486 - État / CAP | 4 210,73 | 81 847,36 | 0 | 0 |
| 468 - Divers / CAP | 4 152,05 | 8 000 | 26 118,10 | 36 780 |
| Total des charges à payer | 867 101,15 | 924 106,85 | 1 636 209,69 | 1 061 041,28 |
| Charges de gestion | 41 995 804 | 42 957 740 | 42 011 650 | 44 368 173 |
| Ratio rattachement CAP | 2,06 % | 2,15 % | 3,9 % | 2,39 % |
| Produits à recevoir (en €) PAR | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 418 - Redevables | 915 895,24 | 950 921,41 | 657 142,87 | 349 443,91 |
| 4487 - État / PAR | 58 676 | 45 609 | 225 568,65 | 1 456 085,52 |
| 468 - Divers / PAR | 0 | 0 | 32 268 | 32 268 |
| Total des produits à recevoir | 974 571,24 | 996 530,41 | 914 979,52 | 1 837 797,43 |
| Produits de gestion | 51 165 668 | 50 397 851 | 50 526 873 | 50 590 444 |
| Ratio rattachement PAR | 1,9 % | 1,98 % | 1,81 % | 3,63 % |

Source : comptes de gestion 2015, 2016, 2017 et 2018

Tableau 6 : Durées d'amortissement appliquées pour les comptes dérogatoires (en années)

| Comptes | Durée d'amortissement maximale autorisée | Durées d'amortissement appliquées à Épinal |
|---|--|--|
| 202 – Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme | 10 | 1, 8, 9 et 10 |
| 2031 – Frais d'études | 5 | 0, 1, 2, 3, 4 et 5 |
| 2033 – Frais d'insertion | 5 | 0 et 4 |
| 204 – Subventions d'équipement versées | 5, 30 ou 40 | 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 30 et 50 |

Source : état de l'actif au 31/12/2018 de la commune d'Épinal ressortant de l'application HELIOS

Tableau 7 : Incohérences constatées dans les durées d'amortissement (en années)

| Catégorie de biens | Barème indicatif M14 | Annexe A3 du CA | Durées transmises | Durées appliquées HELIOS |
|--|----------------------|-----------------|-------------------|---|
| Logiciels | 2 | 2 | 2 | 1, 2, 3, 8 et 10 |
| Voitures | 5 à 10 | 10 | 10 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 15 |
| Camions et véhicules industriels | 4 à 8 | 8 | 8 | 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 15 et 99 |
| Mobilier | 10 à 15 | 8 | 15 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16 et 20 |
| Matériel de bureau électrique et électronique | 5 à 10 | 5 | 10 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15 |
| Matériel informatique | 2 à 5 | 10 | 5 | 15 |
| Plantations | 15 à 20 | 20 | 20 | 0 |
| Agencement et aménagement de bâtiments, installations électriques et téléphoniques | 15 à 20 | 20 | 20 | 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 23 et 30 |

Source : Compte administratif 2018, réponse de la commune d'Épinal, instruction M14 et état de l'actif HELIOS

Tableau 8 : Recensement des opérations du compte 23 antérieures au 1^{er} janvier 2014

| Comptes | Nombre d'opérations | Montant (en €) |
|--|---------------------------|----------------|
| 2312 – agencements et aménagements de terrains | 5 (2007, 2008 et 2013) | 390 748 |
| 2313 – constructions | | |
| - 2005 | 20 pour 2005 | 772 580,82 |
| - 2006 | 13 pour 2006 | 220 075,22 |
| - 2007 | 13 pour 2007 | 511 368,68 |
| - 2008 | 14 pour 2008 | 906 023,18 |
| - 2009 | 8 pour 2009 | 601 542,61 |
| - 2012 | 9 pour 2012 | 101 947,84 |
| - 2013 | 15 pour 2013 | 2 845 998,03 |
| 2315 – installations, matériel et outillage techniques | 2 (2009 et 2013) | 6 476 618,79 |
| 2316 – restauration des collections et œuvres d'art | 1 (2016) | 6 495,54 |
| 2318 – autres immobilisations corporelles | 2 (2007 et 2013) | 5 456 895,25 |
| 238 – avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles | 0 | 0 |
| TOTAL | 92 | 18 290 293,92 |

Source : état de l'actif HELIOS au 31/12/2018 de la commune d'Épinal

Tableau 9 : Tableau des contentieux de la commune d'Épinal hors responsabilité civile

| Juridiction | Date dépôt requête | Objet | Montant (en €) | Jugement |
|-------------------------|--------------------|--|---------------------|---|
| Tribunal administratif | 07/10/2014 | Demande d'annulation d'un refus d'autorisation de départ en congé de formation professionnelle | 1 500 | 17 décembre 2015 : annulation décision de refus |
| Conseil des Prud'hommes | 22/02/2016 | Demande de requalification d'un CDD en CDI | 15 269 | Accord à l'amiable |
| Conseil des Prud'hommes | 08/09/2017 | Demande de requalification d'un CDD en CDI et demande de paiements indemnités | 24 963 | 28 février 2019 : la ville est condamnée à versée 16 483 € Appel en cours |
| Tribunal administratif | 31/03/2018 | Demande d'indemnisation d'un préjudice moral (réattribution concession funéraire) | 27 000 | 2 mai 2019 : rejet de la requête puis appel du jugement 19 juillet 2019 : saisine de la CAA et transmission au conseil d'État par ordonnance le 10 décembre 2019 |
| Tribunal administratif | 08/01/2019 | Demande d'indemnisation au titre d'un préjudice moral subi par un fonctionnaire | 22 500 | En cours |
| Tribunal administratif | 12/04/2019 | Demande d'annulation d'un titre exécutoire de 2 453,47 € | 2 453 | En cours |
| Tribunal administratif | 27/08/2019 | Demande d'indemnisation suite à un non renouvellement de contrat | 35 647 | En cours |
| Tribunal administratif | 11/07/2019 | Demande d'annulation d'un titre exécutoire de 30 000 € | 30 000 + 2 000 | En cours |
| Tribunal administratif | 10/12/2019 | Demande d'annulation de la facturation pour occupation du domaine public et demande d'indemnisation du préjudice | 4 870,30 + 2 000 | En cours |
| TOTAL | | | 151 433 € | sans les affaires déjà jugées |

Source : liste des contentieux de la commune d'Épinal

Tableau 10 : Restes à recouvrer au 31/12/2018

| Année d'émission des titres | Nombre de titres | Montant (en €) |
|-----------------------------|------------------|----------------|
| 2005 | 1 | 1 094,08 |
| 2007 | 6 | 442,20 |
| 2008 | 21 | 2 298,06 |
| 2009 | 17 | 13 510,35 |
| 2010 | 22 | 3 155,89 |
| 2011 | 43 | 5 998,44 |
| 2012 | 34 | 9 899,48 |
| 2013 | 33 | 7 233,26 |
| 2014 | 36 | 14 165,38 |
| 2015 | 27 | 40 313,84 |
| 2016 | 78 | 20 952,83 |
| TOTAL | 318 | 119 064 |

Source : état des restes à recouvrer Hélios de la commune d'Épinal

Tableau 11 : Régies de la commune d'Épinal

| Type régie | Intitulé régie | Date création | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | |
|---------------------------------|---|--------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--|
| Recettes | Concession cimetières Sous-régie cimetière Saint-Laurent | 23/08/2006 01/07/2015 | 84 278,50 | 60 893,90 | 74 919,46 | 71 007,82 | 76 500 | |
| Recettes | Qpark – stationnement payant | 24/12/2014 | 783 329,37 | 787 070,17 | 715 517,03 | 844 348,61 | 685 642,27 | |
| Recettes | Musée de l'Image Sous-régie hors les murs | 09/04/2014 10/05/2019 | 10 876,90 | 7 957,52 | 63 103,55 | 61 216,75 | 61 603,54 | |
| Recettes | Occupations du domaine public | 27/11/2012 | 56 098,78 | 67 758,73 | 64 792,95 | 66 724,54 | 76 295,75 | |
| Recettes | Police municipale Sous-régie archives municipales | 14/02/2014 18/07/2014 | 2 039,33 | 1 792,04 | 1 489,32 | 1 929,32 | 1 748,90 | |
| Recettes | Direction des affaires culturelles | 04/08/2016 | | 957,47 | 12 415 | 31 820 | 5 412,50 | |
| Recettes | Maison des sports et de la jeunesse | 21/07/2017 | | | 13 971,49 | 242 575,05 | 528 648,11 | |
| Recettes | Ma p'tite garderie du centre-ville | 04/12/2018 | | | | | 531 | |
| Recettes | Spinaparc | 06/02/2003 | 115 578,50 | 132 545,31 | 139 594,11 | 146 104,90 | 150 244,64 | |
| Recettes | Manifestations spinaliennes | 28/08/2014 | 109 280,73 | 153 280,45 | 142 244,61 | 154 601,96 | 111 648,03 | |
| Recettes | Festivals | 06/05/2015 | 6 336,98 | 8 516,43 | 9 905,87 | 12 010,98 | 16 524,50 | |
| Recettes | Places et marchés | 25/02/2014 | 131 507,74 | 132 405,13 | 131 643,31 | 130 694,12 | 121 420,58 | |
| Recettes | Pôle manifestations 3 sous-régies (culture, affaires générales et sport) | 06/03/2014 31/03/2016 | 57 053,87 | 69 434,82 | 107 193,42 | 88 635,13 | 83 137,95 | |
| TOTAL RÉGIES DE RECETTES | | | 1 356 380,70 | 1 422 611,97 | 1 476 790,12 | 1 771 669,18 | 1 919 357,77 | |
| Mixte | Golf | 22/05/2019 | | | | | 34 780,40 | |
| Mixte | Paiement par internet | 08/08/2013 | Encaissements sur compte trésor du régisseur et virements sur comptes des régisseurs concernés (CCAS, CAE,...) | | | | | |
| TOTAL RÉGIES MIXTES | | | | | | | 34 780,40 | |
| Avances | Service des finances | 13/09/2016 | 352,58 | 396,52 | 951,21 | 913,88 | 2 062,03 | |
| Avances | Direction des sports | 28/01/1992 | 758,42 | 718,75 | 1 155,04 | 1 292,52 | 356,68 | |
| Avances | Festivals | 06/05/2015 | 130 033,61 | 139 558,88 | 130 138,48 | 123 915,28 | 143 212,57 | |
| Avances | Direction des affaires culturelles | 23/07/2014 | 1 370,76 | 1 150,14 | 615,60 | | | |
| Avances | Presse – service communication | 12/01/2012 | | 217,60 | 76 | 37,05 | 34,20 | |

| | | | | | | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Avances | Frais de représentation du maire | 04/04/2019 | | | | | |
| Avances | Chèques accompagnement personnalisé | 28/10/2014 | 26 070 | 16 500 | 25 320 | 22 180 | 24 210 |
| TOTAL RÉGIES AVANCES | | | 158 585,37 | 158 541,89 | 158 256,33 | 148 338,73 | 169 875,48 |
| FLUX DES RÉGIES | | | 1 513 726,07 | 1 581 153,86 | 1 622 446,45 | 2 000 007,91 | 2 124 013,65 |

Source : tableau des régies fourni par le comptable public d'Épinal

ANNEXE 3 : La situation financière

Tableau 1 : Détail des ressources d'exploitation du budget annexe « locations commerciales »

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| Domaine et récoltes | 106 131 | 101 506 | 5 000 | 0 | 0 | - 100 % |
| + Travaux, études et prestations de services | 359 289 | 379 499 | 391 277 | 388 150 | 350 079 | - 2,6 % |
| + Mise à disposition de personnel facturée | 68 666 | 69 914 | 82 444 | 78 481 | 70 685 | + 2,9 % |
| + Remboursement de frais | 48 163 | 40 163 | 34 983 | 42 332 | 30 364 | - 37 % |
| = Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a) | 582 248 | 591 082 | 513 705 | 508 962 | 451 128 | - 22,5 % |
| + Revenus locatifs et redevances (hors DSP) | 441 593 | 449 432 | 432 795 | 455 478 | 363 736 | - 17,7 % |
| + Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif | 772 550 | 1 318 730 | 0 | 2 217 128 | 925 000 | + 19,7 % |
| + Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC) | 116 747 | 111 685 | 282 003 | 215 093 | 251 897 | + 116 % |
| = Autres produits de gestion courante (b) | 1 330 891 | 1 879 847 | 714 798 | 2 887 699 | 1 540 633 | + 15,7 % |
| = Ressources d'exploitation (a+b) | 1 913 139 | 2 470 929 | 1 228 503 | 3 396 661 | 1 991 761 | + 4,1 % |
| Participation du budget principal / total ressources d'exploitation | 40,4 % | 53,4 % | 0 % | 65,3 % | 46,4 % | NC |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 2 : Le fonds de roulement net global du budget annexe « locations commerciales »

| au 31 décembre en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| Ressources propres élargies | 7 755 814 | 7 320 277 | 5 928 103 | 6 892 599 | 6 239 504 | - 19,6 % |
| <i>dont dotations, réserves et affectations</i> | 8 119 052 | 7 629 551 | 7 316 160 | 5 918 185 | 6 922 501 | - 14,7 % |
| <i>dont +/- résultat (fonctionnement)</i> | - 489 501 | - 313 391 | - 1 397 975 | 1 004 316 | - 620 096 | - 26,7 % |
| + Dettes financières | 893 540 | 894 173 | 894 175 | 894 805 | 892 830 | - 0,1 % |
| = Ressources stables (A) | 8 649 353 | 8 214 450 | 6 822 278 | 7 787 404 | 7 132 334 | - 17,5 % |
| Immobilisations propres nettes (hors en cours) | 3 451 177 | 3 032 953 | 2 639 883 | 2 276 974 | 1 953 678 | - 43,4 % |
| <i>dont subventions d'équipement versées</i> | 347 875 | 227 522 | 196 317 | 165 112 | 133 907 | - 61,5 % |
| <i>dont immobilisations corporelles</i> | 3 103 302 | 2 805 430 | 2 434 956 | 2 107 556 | 1 819 771 | - 41,4 % |
| + Immobilisations en cours | 71 213 | 21 303 | 47 675 | 22 559 | 28 974 | - 59,3 % |
| + Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition | 5 103 139 | 5 103 139 | 5 103 139 | 5 103 139 | 5 103 139 | 0 % |
| + Charges à répartir | 1 651 | 1 554 | 1 454 | 1 357 | 1 260 | - 23,7 % |
| = Emplois immobilisés (B) | 8 627 181 | 8 158 949 | 7 792 152 | 7 404 029 | 7 087 051 | - 17,9 % |
| = Fonds de roulement net global (A-B) | 22 173 | 55 501 | - 969 873 | 383 375 | 45 283 | + 104 % |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | 4,1 | 9,5 | - 151 | 61,7 | 6,9 | + 67,7 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 3 : Les dépenses fonctionnelles du budget principal d'Épinal en 2018

| En € | 2018 | | |
|---|---------------------------|----------------------------|-------------------|
| | Dépenses d'investissement | Dépenses de fonctionnement | Total dépenses |
| Fonction 0 (900 et 920) - Services généraux | 1 524 043 | 12 752 972 | 14 277 015 |
| Fonction 1 (901 et 921) - Sécurité et salubrité publiques | 277 | 1 863 804 | 1 864 080 |
| Fonction 2 (902 et 922) - Enseignement formation | 1 131 346 | 4 793 353 | 5 924 699 |
| Fonction 3 (903 et 933) - Culture | 56 776 | 2 864 546 | 2 921 322 |
| Fonction 4 (904 et 924) - Sport jeunesse | 195 747 | 7 409 040 | 7 604 788 |
| Fonction 5 (905 et 925) - interventions sociales et santé | 266 686 | 3 993 027 | 4 259 713 |
| Fonction 6 (906 et 926) - Famille | 13 146 | 1 339 624 | 1 352 770 |
| Fonction 7 (907 et 927) - Logement | 0 | 0 | 0 |
| Fonction 8 (908 et 928) - Aménagement et services urbains environnement | 7 802 898 | 7 584 893 | 15 387 791 |
| Fonction 9 (909 et 929) - Action économique | 40 159 | 2 418 824 | 2 458 983 |
| Dépenses ventilées totales budget principal | 11 031 079 | 45 020 082 | 56 051 161 |
| Dépenses non ventilées totales budget principal | 9 294 207 | 4 257 537 | 13 551 744 |
| TOTAL DÉPENSES | 20 325 286 | 49 277 619 | 69 602 904 |

Source : compte administratif 2018 du budget principal.

Tableau 4 : Évolution de la fiscalité reversée au profit d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|-----------|------------|------------|------------|-----------|---------------------|
| Attribution de compensation brute | 9 424 169 | 9 398 825 | 10 189 489 | 9 873 611 | 8 496 661 | - 9,8 % |
| + Dotation de solidarité communautaire brute | 0 | 0 | 0 | 0 | 47 453 | NC |
| + Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité | 558 271 | 610 416 | 458 182 | 458 183 | 444 066 | - 20,5 % |
| = Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité | 9 982 440 | 10 009 241 | 10 647 671 | 10 331 794 | 8 988 180 | - 10 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 5 : Évolution des dotations et participations perçues par la commune d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Dotation globale de fonctionnement | 10 743 659 | 10 126 346 | 9 849 990 | 10 008 296 | 10 065 401 | - 6,3 % |
| <i>dont dotation forfaitaire</i> | 7 670 245 | 6 614 953 | 6 079 171 | 6 039 793 | 5 975 429 | - 22,1 % |
| <i>dont dotation d'aménagement</i> | 3 073 414 | 3 511 393 | 3 770 819 | 3 968 503 | 4 089 972 | + 33,1 % |
| Autres dotations | 2 808 | 0 % |
| FCTVA | 0 | 0 | 21 924 | 20 383 | 44 148 | NC |
| Participations | 1 936 204 | 1 931 832 | 2 051 565 | 1 916 687 | 2 330 563 | + 20,4 % |
| <i>dont État</i> | 539 544 | 421 851 | 331 658 | 123 341 | 476 653 | - 11,7 % |
| <i>dont régions</i> | 10 080 | 8 000 | 8 000 | 13 000 | 38 000 | + 277 % |
| <i>dont départements</i> | 78 156 | 64 774 | 53 500 | 67 965 | 100 625 | + 28,7 % |
| <i>dont communes</i> | 50 335 | 52 764 | 43 848 | 35 726 | 32 941 | - 34,6 % |
| <i>dont groupements</i> | 367 577 | 274 421 | 461 235 | 439 633 | 524 846 | + 42,8 % |
| Autres attributions et participations | 1 401 758 | 1 162 782 | 1 445 227 | 1 469 403 | 1 895 304 | + 35,2 % |
| <i>dont compensation et péréquation</i> | 1 379 229 | 1 140 767 | 1 423 583 | 1 435 288 | 1 851 661 | + 34,3 % |
| = Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 14 084 429 | 13 223 768 | 13 371 514 | 13 417 577 | 14 338 224 | + 1,8 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 6 : Évolution des charges à caractère général du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------------|
| Charges à caractère général | 9 049 419 | 9 160 175 | 9 085 971 | 9 398 839 | 10 830 807 | + 19,7 % |
| <i>dont achats autres que les terrains à aménager</i> | 3 673 818 | 3 721 433 | 3 691 985 | 3 444 193 | 3 806 944 | + 3,6 % |
| <i>dont locations et charges de copropriétés</i> | 178 725 | 178 626 | 181 832 | 185 980 | 247 519 | + 38,5 % |
| <i>dont entretien et réparations</i> | 913 624 | 990 728 | 1 093 002 | 1 440 955 | 1 632 705 | + 78,7 % |
| <i>dont assurances et frais bancaires</i> | 294 672 | 301 219 | 290 938 | 286 415 | 147 718 | - 49,9 % |
| <i>dont autres services extérieurs</i> | 975 910 | 1 026 487 | 998 306 | 1 235 275 | 1 342 768 | + 37,6 % |
| <i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i> | 0 | 15 712 | 0 | 0 | 118 530 | NC |
| <i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i> | 1 378 097 | 1 180 879 | 1 208 361 | 1 257 525 | 1 919 995 | + 39,3 % |
| <i>dont honoraires, études et recherches</i> | 43 790 | 101 018 | 162 143 | 147 496 | 141 191 | + 222 % |
| <i>dont publicité, publications et relations publiques</i> | 438 727 | 428 609 | 241 222 | 328 139 | 375 455 | - 14,4 % |
| <i>dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i> | 396 669 | 340 327 | 399 305 | 279 443 | 287 001 | - 27,6 % |
| <i>dont déplacements et missions</i> | 103 987 | 114 184 | 79 424 | 85 364 | 78 540 | - 24,5 % |
| <i>dont frais postaux et télécommunications</i> | 223 596 | 228 552 | 255 785 | 232 181 | 289 643 | + 29,5 % |
| <i>dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i> | 411 558 | 515 744 | 467 002 | 459 209 | 436 907 | + 6,2 % |
| - Remboursement de frais | 459 841 | 338 902 | 461 260 | 507 553 | 606 962 | + 32 % |
| = Charges à caractère général nettes des remboursements de frais | 8 589 578 | 8 821 273 | 8 624 711 | 8 891 286 | 10 223 767 | + 19% |
| en % des produits de gestion | 16,8 % | 17,5 % | 17,1 % | 17,6 % | 19,7 % | |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 7 : Évolution de la rémunération (principale et indemnités) du personnel d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Rémunérations du personnel titulaire (a) | 15 012 070 | 14 583 682 | 14 716 518 | 14 606 805 | 14 839 203 | - 1,2 % |
| <i>en % des rémunérations du personnel</i> | 83,8 % | 82,7 % | 81,8 % | 79,9 % | 79,4 % | - 5,2 % |
| Rémunérations du personnel non titulaire (b) | 2 453 916 | 2 569 229 | 2 695 847 | 3 340 251 | 3 587 752 | + 46,2 % |
| <i>en % des rémunérations du personnel</i> | 13,7 % | 14,6 % | 15 % | 18,3 % | 19,2 % | + 40,2 % |
| Autres rémunérations (c) | 442 461 | 484 408 | 580 651 | 338 023 | 254 369 | - 42,5 % |
| = Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c) | 17 908 447 | 17 637 319 | 17 993 016 | 18 285 079 | 18 681 323 | + 4,3 % |
| - Atténuations de charges | 819 952 | 209 142 | 190 527 | 150 514 | 82 568 | - 89,9 % |
| = Rémunérations du personnel | 17 088 495 | 17 428 177 | 17 802 489 | 18 134 565 | 18 598 755 | + 8,8 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 8 : Le financement des investissements du budget principal d'Épinal

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Cumul sur les années |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Financement propre disponible | 7 912 989 | 5 709 612 | 5 009 245 | 3 426 819 | 4 302 2291 | 26 360 894 |
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 8 984 032 | 7 849 282 | 8 431 300 | 11 437 711 | 8 548 902 | 45 251 226 |
| - Subventions d'équipement | 205 359 | 497 183 | 87 529 | 177 679 | 70 781 | 1 038 531 |
| +/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés | - 111 617 | -459 176 | 2 185 309 | 0 | - 475 530 | 1 138 987 |
| - Participations et investissements financiers | 43 000 | 400 000 | 400 016 | 127 850 | 500 000 | 1 470 866 |
| +/- Variation de stocks de terrains, biens et produits | 0 | 0 | 0 | - 391 576 | 0 | - 391 576 |
| - Charges à répartir | 35 245 | 50 000 | 0 | 0 | 88 105 | 173 350 |
| +/- Variation autres dettes et cautionnements | - 785 | - 972 | - 1 488 025 | 470 842 | 461 763 | - 557 487 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre | - 1 242 245 | - 2 626 705 | - 4 606 884 | - 8 395 687 | - 4 615 326 | - 21 763 003 |
| +/- Solde des opérations pour compte de tiers | 0 | 0 | 0 | 0 | - 20 907 | - 20 907 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | - 1 242 245 | - 2 626 705 | - 4 606 884 | - 8 395 687 | - 4 636 233 | - 21 783 909 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 5 271 300 | 5 203 300 | 5 428 940 | 5 329 760 | 5 029 458 | 26 262 758 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 4 029 055 | 2 576 595 | 822 056 | - 3 065 927 | 393 225 | 4 478 849 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 9 : Évolution du fonds de roulement net global du budget principal d'Épinal

| Au 31 décembre en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2015-2019 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------|
| Dotations, réserves et affectations | 201 965 741 | 209 874 850 | 217 036 118 | 225 550 959 | 266 805 221 | + 32,1 % |
| + Droit de l'affectant | - 426 857 | - 426 857 | - 426 857 | 0 | 0 | - 100 % |
| - Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations | 0 | 0 | 0 | 0 | 696 773 | NC |
| +/- Différences sur réalisations | 5 165 277 | 5 530 516 | 5 295 967 | 4 988 388 | 2 733 987 | - 47,1 % |
| +/- Résultat fonctionnement | 6 555 696 | 6 078 287 | 7 318 172 | 4 423 818 | 6 890 731 | + 5,1 % |
| + Subventions | 63 555 317 | 64 883 625 | 64 939 913 | 65 227 977 | 65 795 788 | + 3,5 % |
| <i>dont subventions transférables</i> | <i>35 808 074</i> | <i>34 914 822</i> | <i>33 688 093</i> | <i>7 133 763</i> | <i>6 320 711</i> | - 82,3 % |
| <i>dont subventions non transférables</i> | <i>27 747 243</i> | <i>29 968 803</i> | <i>31 251 820</i> | <i>58 094 213</i> | <i>59 475 077</i> | + 114,3 % |
| + Provisions pour risques et charges | 1 050 000 | 1 150 000 | 1 150 420 | 1 150 420 | 300 420 | - 71,4 % |
| = Ressources propres élargies | 277 865 174 | 287 090 420 | 295 313 732 | 301 341 562 | 341 829 373 | + 23 % |
| + Dettes financières | 53 986 148 | 53 947 516 | 55 384 981 | 54 885 735 | 54 565 731 | + 1,1 % |
| = Ressources stables (A) | 331 851 321 | 341 037 936 | 350 698 712 | 356 227 297 | 396 395 104 | + 19,4 % |
| Immobilisations propres nettes (hors en cours) | 240 262 321 | 281 648 742 | 283 437 069 | 282 896 661 | 322 036 914 | + 34 % |
| <i>dont subventions d'équipement versées</i> | <i>4 506 024</i> | <i>4 571 529</i> | <i>4 196 930</i> | <i>3 910 224</i> | <i>5 054 067</i> | + 12,2 % |
| <i>dont autres immobilisations incorporelles</i> | <i>553 669</i> | <i>652 816</i> | <i>669 904</i> | <i>983 397</i> | <i>652 646</i> | + 17,9 % |
| <i>dont immobilisations corporelles</i> | <i>233 684 464</i> | <i>274 506 233</i> | <i>276 142 658</i> | <i>275 447 613</i> | <i>313 085 459</i> | + 34 % |
| <i>dont immobilisations financières</i> | <i>1 518 164</i> | <i>1 918 164</i> | <i>2 427 577</i> | <i>2 555 427</i> | <i>3 244 743</i> | + 114 % |
| + Immobilisations en cours | 56 068 575 | 21 307 680 | 28 372 593 | 37 913 435 | 33 999 903 | - 39,4 % |
| + Encours de production et travaux stockés | 391 576 | 391 576 | 391 576 | 0 | 0 | - 100 % |
| + Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées, mises à disposition | 35 716 934 | 35 716 934 | 35 716 934 | 35 716 934 | 39 106 718 | + 9,5 % |
| + Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation | 49 178 | 0 | 0 | 0 | 0 | - 100 % |
| + Immobilisations sous mandat ou pour compte de tiers | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 907 | NC |
| + Charges à répartir | 95 507 | 129 178 | 114 659 | 100 312 | 173 599 | + 81,8 % |
| = Emplois immobilisés (B) | 332 584 091 | 339 194 110 | 348 032 831 | 356 627 342 | 395 338 041 | + 18,9 % |
| = Fonds de roulement net global (A-B) | - 732 770 | 1 843 825 | 2 665 882 | - 400 046 | 1 057 063 | - 244 % |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | <i>- 6,2</i> | <i>15,4</i> | <i>22,7</i> | <i>- 3,2</i> | <i>8,6</i> | - 239 % |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

ANNEXE 4 : Le chauffage urbain

Tableau 1 : Les chaufferies composant le réseau de chaleur d'Épinal

| | Année de mise en service | Puissance thermique (kW) | Énergie |
|---|--------------------------|--------------------------|-----------------|
| Chaufferie plateau de la justice (injection) | | | |
| 1 chaudière gaz eau surchauffée | 1971 | 17 500 | Gaz |
| 1 chaudière gaz eau chaude | 2014 | 6 000 | Gaz |
| 1 chaudière bois eau chaude | 2008 | 7 000 | Bois |
| 1 chaudière cogénération par turbine à gaz eau surchauffée | 2014 | 8 200 | Gaz |
| Chaufferie Colombière (injection) | | | |
| 1 chaudière bois eau chaude | | 1 700 | Bois |
| 1 chaudière gaz eau chaude | | 2 000 | Gaz |
| 1 chaudière gaz eau chaude | | 1 500 | Gaz |
| Chaufferie C. (injection) | | | |
| 1 chaudière cogénération biomasse | | 12 400 | Biomasse - bois |
| Chaufferie de la piscine olympique (délestage) | | | |
| 1 chaudière gaz eau chaude | | 1 100 | Gaz |
| Chaufferie de la maison d'arrêt (délestage) | | | |
| 2 chaudières gaz eau chaude | | 1 100 | Gaz |
| Chaufferie du centre des congrès (délestage – secours en injection) | | | |
| 3 chaudières gaz eau chaude | | 1 100 | Gaz |
| Chaufferie de la clinique Ligne Bleue (délestage – secours en injection) | | | |
| 1 chaudière gaz eau chaude | | 1 200 | Gaz |
| 1 chaudière gaz eau chaude | | 600 | Gaz |
| Chaufferie Bitola (délestage) | | | |
| 3 chaudières gaz eau chaude | | 2 400 | Gaz |
| Chaufferie Jacquard (délestage) | | | |
| 3 chaudières gaz eau chaude | | 1 300 | Gaz |
| Chaufferie de la caserne Varaigne (secours en injection) | | | |
| 1 chaudière gaz eau chaude | | 4 000 | Gaz |
| 1 chaudière gaz eau chaude | | 4 000 | Gaz |
| 1 chaudière gaz eau chaude | | 4 000 | Gaz |
| TOTAL | | 77 100 | |

Source : documents transmis par la commune d'Épinal et le délégataire E2E

Tableau 2 : Typologie des clients du réseau de chaleur

| Puissances souscrites totales (URF) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | % 2019 |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| Logements sociaux | 63 212 | 66 868 | 66 868 | 66 868 | 66 868 | 66 868 | 34,4 |
| Enseignement | 15 876 | 22 262 | 25 800 | 25 800 | 25 800 | 25 800 | 14 |
| Tertiaire autre | 28 386 | 45 901 | 46 858 | 46 858 | 46 858 | 47 315 | 24,3 |
| Médical | 26 224 | 26 224 | 26 534 | 27 731 | 30 277 | 30 328 | 15,5 |
| Administration | 6 000 | 6 396 | 8 590 | 10 667 | 10 667 | 10 898 | 5,6 |
| Logements | 11 629 | 11 790 | 11 790 | 12 008 | 12 008 | 12 008 | 6,2 |
| Total URF | 151 327 | 179 441 | 186 440 | 189 932 | 192 478 | 194 576 | 100 |

Source : documents transmis par la commune d'Épinal

Tableau 3 : Les principales sous-stations au 31/12/2018

| Abonné | Puissance consommée (MWh) | URF ²⁴ fin 2018 | Chiffre d'affaires R1 (en €) | Chiffre d'affaires R2 (en €) | Chiffre d'affaires total (en €) | % du CA total |
|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|---------------|
| OPHAE | 14 271 | 39 131 | 528 102 | 674 744 | 1 202 846 | 18,8 |
| Caserne Varaigne | 8 926 | 13 000 | 330 666 | 224 163 | 554 829 | 8,7 |
| Centre hospitalier Jean Monnet | 4 827 | 8 591 | 178 999 | 148 137 | 327 136 | 5,1 |
| Clinique ligne bleue | 4 093 | 6 801 | 151 913 | 117 272 | 269 185 | 4,2 |
| OPH logements Bitola | 3 173 | 6 705 | 117 178 | 115 618 | 232 796 | 3,6 |
| Lycée technique | 2 154 | 6 169 | 79 627 | 106 374 | 186 001 | 2,9 |
| Établissement scolaire Notre Dame | 2 383 | 5 455 | 88 058 | 94 059 | 182 117 | 2,8 |
| TOTAL | 85 426 | 188 864 | 3 148 511 | 3 256 623 | 6 405 134 | 100 |

Source : liste des abonnés fournie par la commune d'Épinal

Tableau 4 : Nouveaux abonnés 2018

| Abonnés | MWh | URF | Branche | Mise en service |
|-----------------------------------|-------|-------|--------------|-----------------|
| Centre hospitalier Emile Durkheim | 2 626 | 3 981 | Justice | 01/11/2018 |
| EHPAD Laufromont | 350 | 995 | Colombière | 01/11/2018 |
| Résidence Gambetta | 185 | 457 | Centre-ville | Début 2019 |
| Centre hospitalier Ravenel | 88 | 158 | Centre-ville | Début 2019 |

Source : rapport annuel d'activité 2018 E2E

²⁴ URF : Unité de Répartition Forfaitaire calculée par référence à la moyenne des consommations. Il reste invariant pendant toute la durée du contrat.

Tableau 5 : Liste des abonnés potentiels 2019

| | Puissance (kW) | Consommation (MWh) | URF |
|--|----------------|--------------------|--------------|
| Branche centre-ville | 3 558 | 5 428 | 9 436 |
| Lycée Claude Gellée | 1 800 | 2 728 | 5 259 |
| Internat Claude Gellée | 510 | 770 | 487 |
| FPA Sans Souci | 97 | 138 | 275 |
| Hall des sports | 50 | 85 | 155 |
| MDPH 88 | 130 | 183 | 374 |
| CIRFA | 70 | 130 | 227 |
| IUT Curien | 550 | 835 | 1 608 |
| Conseil départemental | 53 | 85 | 159 |
| DDSRH | 58 | 93 | 175 |
| Permanence sociale et CAUE | 146 | 232 | 436 |
| Direction de l'enfance et de la famille | 50 | 79 | 149 |
| Service d'aide médico-sociale et MAIA centre | 44 | 70 | 132 |
| Branche Saut le Cerf | 85 | 144 | 263 |
| Hôtel de l'innovation bois | 85 | 144 | 263 |

Source : rapport annuel d'activité 2018 E2E

Définition d'une unité de répartition forfaitaire (URF) selon article 40 du contrat de délégation de service public

$URF_A = URF_0 \times [0,5 \times (P_A / P_{TOT}) + 0,5 \times (Q_A / Q_{TOT})]$ avec :

URF_A = nombre d'URF attribué à l'abonné.

URF_0 = nombre total d'URF attribuées aux abonnés existant soit 100 000 au 1^{er} octobre 2006.

P_A = puissance souscrite par l'abonné.

P_{TOT} = puissance souscrite totale des abonnés existant soit 36 178 kW au 1^{er} octobre 2006.

Q_A = consommation moyenne de l'abonné.

Q_{TOT} = consommation moyenne totale des abonnés soit 46 538 MWh au 1^{er} octobre 2006.



« 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