



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION D'ÉPINAL (Département des Vosges)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 20 juin 2022

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RAPPELS DU DROIT.....	5
RECOMMANDATIONS	6
1. LA PROCÉDURE	7
2. LE FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ	7
2.1 Présentation de la communauté d'agglomération.....	7
2.2 Le périmètre intercommunal.....	7
2.2.1 L'évolution du périmètre.....	7
2.2.2 La cohérence du périmètre	8
2.3 La gouvernance	9
2.3.1 Le fonctionnement des instances.....	9
2.3.2 Les délégations du président et du bureau	11
2.3.3 Les indemnités des élus	12
2.3.4 L'organisation administrative	12
2.4 Les équilibres financiers intercommunaux.....	13
2.4.1 Les trajectoires financières respectives de l'EPCI et de ses communes membres	13
2.4.2 La coopération et la solidarité financière.....	13
2.4.3 L'attribution de compensation et la compensation des transferts de compétences	14
2.4.4 La gestion de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères	15
2.4.5 Les investissements	16
3. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	16
3.1 L'organisation financière	16
3.1.1 Le service de la comptabilité et du budget	16
3.1.2 Les outils et procédures.....	17
3.1.3 Les délais de paiements	17
3.2 L'architecture budgétaire et comptable.....	17
3.2.1 L'évolution du nombre de budgets annexes.....	17
3.2.2 Le poids du budget principal et des budgets annexes.....	18
3.2.3 Les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux	19
3.2.4 Les budgets annexes des zones d'activité économique.....	20
3.2.5 Le budget annexe locations commerciales	20
3.2.6 Les régies d'avances et de recettes.....	21
3.3 La qualité de l'information budgétaire.....	22
3.3.1 Les rapports présentés lors du débat d'orientation budgétaire.....	22
3.3.2 Les prévisions budgétaires	24
3.3.3 Les annexes budgétaires.....	24
3.3.4 La mise à disposition de l'information	25
3.4 La fiabilité du bilan.....	26
3.4.1 La reprise des soldes, le transfert d'actifs et de passifs	26
3.4.2 La gestion du patrimoine et son suivi comptable.....	26
3.4.3 La comptabilisation de la dette.....	28
3.4.4 Les redevables et débiteurs.....	29
3.5 La fiabilité du compte de résultats	29
3.5.1 Les restes à réaliser	29
3.5.2 L'application du principe d'indépendance des exercices.....	31
3.5.3 Le principe de prudence	32
3.5.4 Les flux entre budget principal et budgets annexes	33
4. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	35
4.1 La situation financière des budgets annexes.....	35

4.1.1	Le budget annexe transports	35
4.1.2	Le budget annexe locations commerciales	36
4.1.3	Le budget annexe Scènes Vosges	37
4.2	La situation financière du budget principal	37
4.2.1	Les produits de gestion	37
4.2.2	Les charges de gestion	39
4.2.3	La formation du résultat	39
4.2.4	Le financement de l'investissement	40
4.2.5	La gestion de la dette	42
4.2.6	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	43
4.3	La situation financière consolidée	44
4.4	Les conséquences de la crise sanitaire	44
5.	LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET CLIMATIQUE	44
5.1	La stratégie et la gouvernance	44
5.1.1	La vision stratégique	44
5.1.2	Les principaux objectifs associés à cette stratégie	45
5.1.3	Les acteurs internes et les modalités de pilotage	47
5.1.4	Les partenaires	49
5.2	La performance des politiques publiques	52
5.2.1	La planification	52
5.2.2	La mise en œuvre des politiques publiques	55
5.2.3	La gestion du patrimoine de la CAE	57
5.2.4	Les fonctions transverses	58
6.	LA GESTION DES SALLES DE SPECTACLE	60
6.1	La politique du spectacle vivant	60
6.1.1	Gouvernance et organisation	60
6.1.2	Histoire de Scènes Vosges et de la Souris verte	61
6.1.3	Objectifs et pilotage	61
6.2	Les établissements de Scènes Vosges	62
6.2.1	La Rotonde, le théâtre municipal d'Épinal et l'auditorium de la Louvière	62
6.2.2	Le transfert et la mise à disposition des établissements « Scènes Vosges »	62
6.3	La sécurité des établissements	63
6.3.1	La réglementation des établissements recevant du public	63
6.3.2	La sécurité de l'auditorium de la Louvière	64
6.4	L'analyse de l'activité	64
6.4.1	La programmation	64
6.4.2	La tarification	65
6.4.3	L'activité de diffusion	65
6.4.4	L'accueil en résidence	66
6.5	Les relations avec la Souris verte	66
6.5.1	La labellisation « Scènes de musiques actuelles »	66
6.5.2	Les objectifs de la Souris verte	67
6.5.3	Le suivi et l'évaluation des actions	67
6.5.4	Les conséquences financières de la labellisation	68
	ANNEXE 1 : Compétences exercées par la CAE	69
	ANNEXE 2 : Répartition des conseillers communautaires par habitant	72
	ANNEXE 3 : Les équilibres financiers intercommunaux	74
	ANNEXE 4 : Les prévisions budgétaires	76
	ANNEXE 5 : La tenue de l'inventaire et l'état de l'actif	77
	ANNEXE 6 : La comptabilisation de la dette	78
	ANNEXE 7 : Les redevables et débiteurs	79
	ANNEXE 8 : Les rattachements	80

ANNEXE 9 : La situation financière du budget annexe Transports	82
ANNEXE 10 : La situation financière du budget annexe Locations commerciales	84
ANNEXE 11 : La situation financière du budget annexe Scènes Vosges	86
ANNEXE 12 : La situation financière du budget principal	88
ANNEXE 13 : Le diagnostic du plan climat-air-énergie territorial	89
ANNEXE 14 : Les trajectoires du plan climat-air-énergie territorial	90
ANNEXE 15 : Les axes du programme d'actions du plan climat-air-énergie territorial	91
ANNEXE 16 : La progression de la CAE dans le processus Cit'ergie	92

SYNTHÈSE

Créée en 2017 à l'issue de la fusion de quatre intercommunalités, la communauté d'agglomération d'Épinal (CAE) rassemble 78 communes pour 114 654 habitants. Le périmètre territorial de ce nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) se structure autour de la vallée de la Moselle et lui permet de figurer parmi les plus grands pôles intercommunaux de la région Grand Est.

Si la gouvernance de l'agglomération doit composer avec un nombre élevé de conseillers communautaires, la CAE a mis en place un réseau d'instances intermédiaires favorisant la consultation et la transmission d'information auprès des différentes parties prenantes du territoire.

Dans les relations financières avec ses communes membres, la CAE se distingue par le versement d'une attribution de compensation importante. Bien qu'en baisse sur la période, elle représentait encore 27,2 M€ en 2020, soit 237 € par habitant contre 147 € en moyenne pour l'ensemble des communautés d'agglomération métropolitaines.

Le montant de cette attribution affecte la situation financière de l'agglomération qui, malgré la maîtrise de ses dépenses, demeure préoccupante. La CAE peine en effet à dégager un excédent brut de fonctionnement suffisant pour financer ses investissements en raison, principalement, de la faiblesse de ses ressources. La forte proportion de communes rurales dans le périmètre territorial de la CAE implique toutefois que ses ressources fiscales reposent principalement sur sa fiscalité économique.

La CAE investit peu, relativement aux EPCI de même nature juridique, et au prix d'un endettement élevé. Si la capacité de désendettement du budget principal s'est améliorée depuis 2017 pour se fixer à 10,4 années en 2020, elle restait proche du seuil d'alerte des 12 années défini par la loi de programmation de finances publiques pour 2018-2022. En outre, son fonds de roulement a été complètement mobilisé et sa trésorerie provient des budgets annexes.

La situation financière est perturbée par un résultat surévalué découlant d'une gestion irrégulière des rattachements. La CAE gagnerait à renforcer son pilotage budgétaire et financier, notamment par l'adoption d'un programme pluriannuel d'investissement. Enfin, les informations budgétaires et comptables à disposition des conseillers communautaires et des citoyens gagneraient à être enrichies pour leur permettre d'apprécier la situation de la collectivité.

La chambre a examiné la gestion de la transition écologique et climatique, à un moment clef pour la CAE, qui met en place une stratégie à horizon 2050. Celle-ci est déclinée à travers plusieurs documents structurants, en particulier un plan climat air énergie territorial (PCAET) et une démarche de labélisation « Territoire engagé transition écologique ». La CAE s'est fixée pour objectif principal l'autonomie énergétique et s'est dotée, à travers la création de la société d'économie mixte locale Terr'EnR d'un instrument essentiel pour la mise en œuvre de son projet. Cette stratégie doit néanmoins définir un plan de transition visant la neutralité carbone, et s'enrichir d'outils de pilotage à même de contrôler l'atteinte de ses objectifs.

Dans le cadre de sa politique culturelle, la CAE gère les établissements de spectacle vivant sous l'appellation Scènes Vosges. Ce patrimoine important reste toutefois en grande partie sous gestion communale, au risque d'incohérence dans l'exercice de la compétence et d'inégalité dans le financement de ces équipements. De façon plus spécifique, l'Auditorium de la Louvière, qui présente un état vétuste et un avis défavorable de la sous-commission de sécurité, appelle des investissements importants. Dotée de moyens importants, avec quatre salles et deux équipes distinctes, la CAE doit désormais renforcer le pilotage et l'organisation de sa politique en la matière.

RAPPELS DU DROIT

n° 1 : Retirer des attributions du président le pouvoir de fixation des redevances en application de l'article L. 5211-10 du CGCT.	12
n° 2 : Organiser le fonctionnement de la CLECT dans le respect des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI.	14
n° 3 : En application des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT ainsi que des instructions M14 et M4, redéfinir le contenu du budget annexe locations commerciales en isolant les activités relevant du secteur concurrentiel dans un budget annexe disposant de l'autonomie financière.	21
n° 4 : En application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, obtenir l'avis conforme du comptable public et établir une convention écrite pour l'encaissement des recettes de location de vélo de courte durée par la régie mobilités (Vilvolt).	21
n° 5 : Etablir les annexes budgétaires des budgets primitifs et comptes administratifs conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.	25
n° 6 : Mettre en ligne sur le site internet de la CAE les informations budgétaires et financières déterminées à l'article L. 2313-1 du CGCT, dans les conditions précisées à l'article 2 du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 et, à compter du 1 ^{er} juillet 2022, par l'article 5 du décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021.	25
n° 7 : Conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, constater des restes à réaliser en recettes exclusivement pour les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et fondées sur des pièces justificatives.	31
n° 8 : Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 14, procéder au rattachement des charges et produits pour lesquels les droits ont été constatés à la clôture de l'exercice auxquels ils se rapportent.	32
n° 9 : Constituer des provisions en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la CAE et pour limiter le risque d'irrecouvrabilité de certaines créances.	33
n° 10 : Respecter les prescriptions de l'article R. 143-3 du code de la construction et de l'habitation au regard des situations de non-conformité relevées par la sous-commission départementale de sécurité dans le bâtiment de l'auditorium de la Louvière.	64

RECOMMANDATIONS

n° 1 : Mettre en place un règlement budgétaire et financier, et poursuivre le développement d'une comptabilité analytique.	17
n° 2 : Simplifier l'organisation budgétaire et comptable, en ne conservant qu'un budget annexe pour l'ensemble des zones d'activités, assurer leur suivi extracomptable sous forme de registres annexes et effectuer des déclarations de TVA pour chaque secteur.....	20
n° 3 : Améliorer les prévisions budgétaires de la section d'investissement en établissant notamment un programme pluriannuel d'investissement.....	24
n° 4 : Compléter les fiches relatives aux opérations d'équipement présentées dans les documents budgétaires avec les recettes qui y sont affectées.....	24
n° 5 : Compléter et consolider en partenariat avec le comptable public les inventaires de l'ensemble des budgets et vérifier la valeur comptable des actifs.....	27
n° 6 : Mettre en place un pilotage et suivi budgétaire et financier de la transition écologique et climatique.	59
n° 7 : Fixer des objectifs et des modalités d'évaluation pour l'activité « Scènes Vosges ».	62
n° 8 : Préciser le cadre conventionnel et les modalités de calcul des loyers journaliers d'utilisation des équipements de spectacle.	63

1. LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération d'Épinal (CAE) pour les exercices 2017 et suivants.

La lettre d'ouverture de contrôle a été adressée le 19 avril 2021 au président de la communauté d'agglomération et l'entretien d'ouverture s'est déroulé le 18 mai 2021.

L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est également tenu avec l'ordonnateur en fonctions, le 20 octobre 2021 au siège de la communauté d'agglomération d'Épinal.

Les observations provisoires retenues par la chambre lors de son délibéré du 14 décembre 2021, ainsi que les extraits afférents, ont été notifiés le 4 février 2021.

Lors de sa séance du 20 juin 2022, la chambre a arrêté ses observations définitives qui portent sur la gestion de l'intercommunalité, cinq années après la création de la CAE dans sa configuration actuelle, dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur ce thème. Le contrôle a également permis d'examiner la gestion budgétaire et comptable, la situation financière de la collectivité, la transition écologique et climatique, ainsi que la gestion des salles de spectacle.

2. LE FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

2.1 Présentation de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération d'Épinal (CAE) a été créée le 1^{er} janvier 2017 par arrêté préfectoral du 29 novembre 2016. Elle succède à une communauté d'agglomération du même nom, créée en 2011 et rassemblant 38 communes. L'agglomération actuelle regroupe désormais 78 communes pour 114 654 habitants et recouvre une superficie de 1 118 km². En 2021, l'EPCI exerçait 48 compétences (voir en annexe 1) et adhérait à neuf groupements.

Entre les deux derniers recensements, la population a diminué de 0,3 %. En 2017, le taux de pauvreté s'élevait à 15,9 % contre 14,8 % dans le Grand Est et le taux de chômage, au sens de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), était également de 15,9 % contre 13,8 % dans la région.

La CAE est composée de 121 conseillers communautaires et 12 vice-présidents.

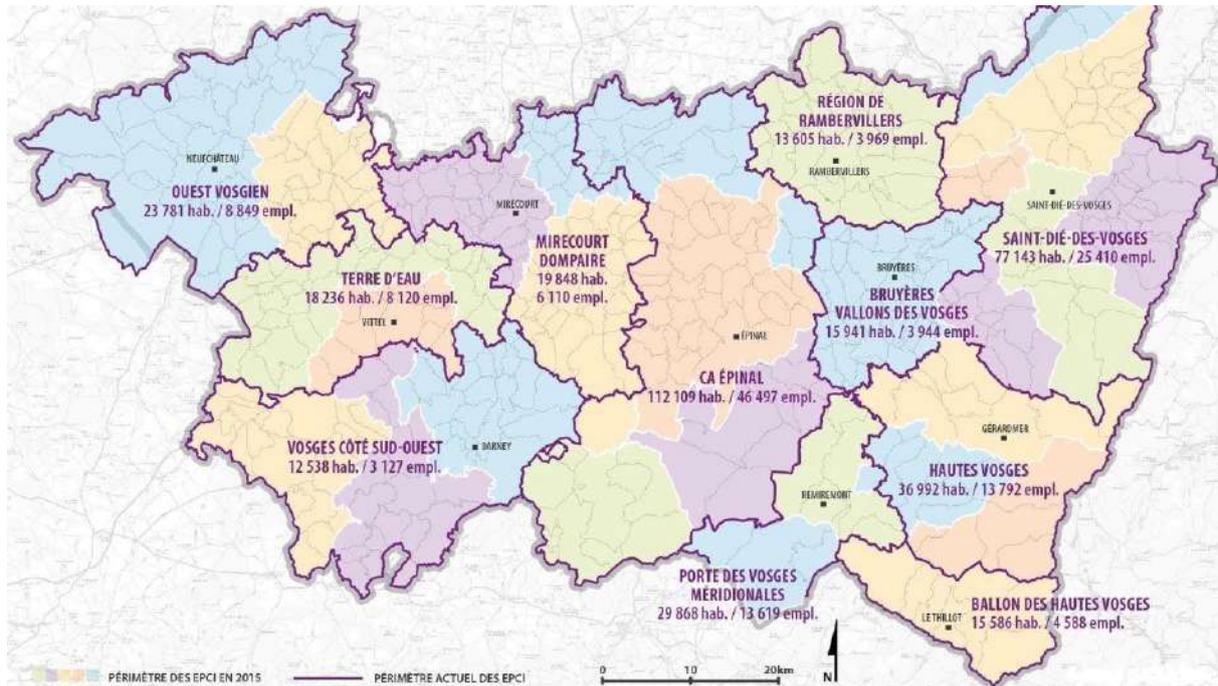
2.2 Le périmètre intercommunal

2.2.1 L'évolution du périmètre

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, prévoyait un mouvement de resserrement de la carte intercommunale. Pour que les EPCI deviennent des « structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale », l'exposé des motifs indiquait qu'un changement d'échelle était nécessaire, de façon à « *disposer d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de services auquel celles-ci aspirent* ».

Dans ce cadre, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) des Vosges a été arrêté par le préfet du département le 30 mars 2016. Le SDCI prévoyait l'extension du périmètre de l'agglomération à 42 communes issues d'EPCI voisins.

Figure 1 : Carte des nouveaux EPCI du département des Vosges



Source : diagnostic stratégique CAE, SCALEN

Préalablement à son adoption, le projet de SDCI avait été envoyé pour consultation à l'ensemble des conseils municipaux et aux organes délibérants des EPCI et syndicats mixtes concernés. Au cas particulier de la communauté d'agglomération d'Épinal, le projet a recueilli 92,5 % d'avis favorables de la part des communes, recouvrant 97,7 % de la population. Ce taux d'approbation était le plus élevé du département.

En 2017, la nouvelle communauté d'agglomération comptait 78 communes rassemblant plus de 112 000 habitants¹. Les trois communautés de communes du Val de Vôge, de la Vôge vers les rives de la Moselle et de la moyenne Moselle ont fusionné avec la communauté d'agglomération d'Épinal et 16 autres communes.

Sur le nouveau périmètre de la communauté d'agglomération, l'objectif de rationalisation de la carte intercommunale fixé par la loi NOTRe a été atteint en accord avec une large majorité des assemblées délibérantes.

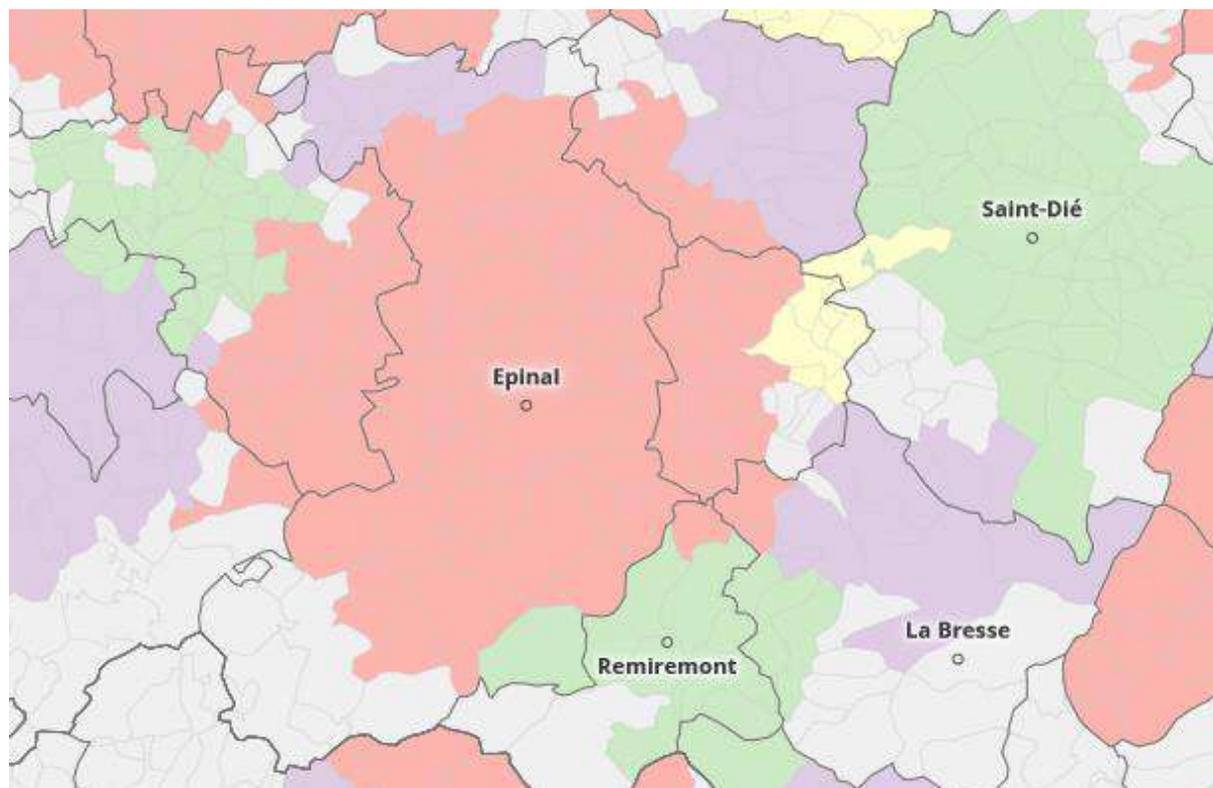
2.2.2 La cohérence du périmètre

Au sein du SDCI, ce nouveau périmètre se justifiait par une logique géographique et économique le long de la vallée de la Moselle. Celle-ci constitue en effet un axe industriel structuré autour des zones de Thaon-les-Vosges, Golbey, Nomexy, Vincey et Épinal ainsi que le support du Sillon lorrain qui réunit les villes d'Épinal, Nancy, Metz et Thionville. Le SDCI retenait également l'attractivité en matière d'emploi de la ville centre, Épinal, et relevait en particulier la nécessité pour le département de disposer d'une communauté d'agglomération forte de plus de 110 000 habitants pour peser dans la nouvelle région Grand Est.

Si l'actuel périmètre de la CAE répond à la logique de vallée qui avait présidé à son organisation, la région amont de la Moselle, autour de Remiremont, n'est pas partie prenante de la CAE.

¹ Membres de la communauté de communes du Val de Vôge, les communes de Bains-les-Bains, Harsault et Haumougey ont fusionné au 1^{er} janvier 2017 pour former la commune de la Vôge-les-Bains.

Figure 2 : Aire d'attraction de la commune d'Épinal



Source : Géoclip d'après données Insee

En matière de bassin de vie, l'attractivité d'Épinal se déploie au-delà des limites de l'actuelle intercommunalité, en particulier sur les zones situées à l'est et à l'ouest de la CAE. A contrario, les parties nord et sud de la CAE sortent de l'influence spinalienne. Le périmètre territorial de la CAE ne correspond donc pas exactement aux habitudes de vie des habitants de son ressort.

L'objectif de création d'une intercommunalité vosgienne d'une envergure significative au sein du Grand Est semble atteint. La CAE apparaît en effet au neuvième rang des intercommunalités disposant du plus grand nombre d'habitants, sur les 148 EPCI de la région.

Le périmètre territorial de la CAE est donc en grande partie cohérent avec les objectifs qui présidaient à sa création et avec les habitudes de vie des habitants.

2.3 La gouvernance

2.3.1 Le fonctionnement des instances

2.3.1.1 L'assemblée délibérante

En application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire peuvent être établis sur la base d'un accord approuvé par une majorité des conseils municipaux des communes membres. À défaut d'accord, le régime prévu par les parties II à VII du même article définit le nombre et la répartition des sièges sur des critères démographiques. En l'espèce, les membres de la CAE n'ont pas adopté d'accord spécifique. Le nombre et la répartition des sièges sont donc établis sur le régime de l'article L. 5211-6-1 II à VII du CGCT.

Le régime de droit commun dispose que les EPCI de 100 000 à 149 999 habitants soient dotés de 48 sièges répartis au *pro rata* du nombre d'habitants². Sur cette base, et compte tenu du nombre important de petites communes, l'ensemble des membres ne pouvait disposer d'un siège. La loi prévoit dès lors que chaque commune dispose d'un siège, au-delà de la dotation initiale³.

Au titre de l'article 4 des statuts de la CAE, le conseil communautaire est donc composé de 121 conseillers titulaires et 71 conseillers suppléants (voir en annexe 2). L'ensemble des communes dispose d'un conseiller titulaire, à l'exception des sept membres suivants : Chantraîne, Hadol et Xertigny (deux conseillers), Charmes (trois conseillers), Thaon-les-Vosges et Golbey (sept conseillers), Épinal (vingt-sept conseillers).

Le ratio du nombre de conseillers par habitant permet d'apprécier la qualité et l'équilibre de la représentation démocratique au sein du conseil communautaire. Ce ratio varie d'un conseiller pour 41 habitants, pour la commune de Montmotier, à un conseiller pour 2 282 habitants pour la commune d'Uxegney. Les petites communes disposent donc d'une représentation proportionnellement plus élevée que les communes plus peuplées.

En application de l'article L. 2121-8 du CGCT, le conseil communautaire de la CAE s'est doté d'un règlement intérieur dans les six mois suivant l'installation de son assemblée délibérante, par délibérations du 26 juin 2017 et du 14 décembre 2020.

2.3.1.2 Les commissions intercommunales

En application de l'article L. 2121-22 du CGCT, le conseil communautaire a voté la création de 15 commissions composées de 20 conseillers communautaires, chargées d'étudier par thématique les questions soumises au conseil communautaire.

Figure 3 : Les 15 commissions consultatives permanentes

Habitat, Urbanisme et Planification de l'Espace
Mobilités
Attractivité et Tourisme
Sports et Loisirs
Economie
Culture
Assainissement
Assainissement Non Collectif et Eaux Pluviales
Eau
GEMAPI et Cours d'Eau
Cohésion Territoriale, Ruralité et Services Mutualisés
Développement Durable et Transition Ecologique et Energétique
Cohésion Sociale et Petite Enfance
Travaux et Commande Publique
Finances et Ressources

Source : CRC d'après la délibération de la CAE du 7 septembre 2020

² Cf. le III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

³ Cf. le IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Avec un nombre élevé de commissions, la CAE a fait le choix d'une concertation étendue et spécialisée, au risque de voir plusieurs thématiques connexes traitées dans des instances distinctes. Ainsi existe-t-il des commissions « assainissement », « assainissement non collectif et eaux pluviales », « eau », « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et cours d'eau », ou encore deux commissions différentes « finances et ressources » et « travaux et commande publique ».

Toutefois la charte de fonctionnement des commissions communautaires prévoit et incite à la tenue de commissions conjointes. Adoptée par délibération du 28 juin 2021 pour la période 2020-2026, cette charte précise en effet les modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions communautaires. Elaborées par un groupe d'élus, ces règles clarifient la gestion des commissions et contribuent au bon exercice de la gouvernance.

2.3.1.3 Les relations avec les parties prenantes de l'agglomération

Afin d'associer les différentes parties prenantes de l'intercommunalité à son bon fonctionnement, le législateur a prévu différents organes et dispositifs parmi lesquels la conférence des maires, le conseil de développement et le pacte de gouvernance.

Introduit à l'article L. 5211-11-3 du CGCT par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, la conférence des maires est une obligation pour les EPCI à fiscalité propre. La CAE avait institué cette conférence dès 2017.

À l'issue des élections communales, le législateur a également prévu l'obligation d'inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant de l'EPCI un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement, ainsi que sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement. Ce dernier, prévu à l'article L. 5211-10-1 du CGCT, constitue un outil d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.

Si la CAE s'est dotée d'un conseil de développement par délibération du 10 décembre 2018 et d'une conférence des maires en décembre 2020, elle n'a délibéré jusqu'à présent ni sur l'opportunité d'un pacte de gouvernance, ni sur les conditions et modalités de consultation de son conseil de développement après le renouvellement électoral de 2020. La chambre prend note toutefois de l'engagement du président d'inscrire ces deux questions à l'ordre du jour d'un prochain conseil communautaire.

Par ailleurs et dans le cadre de démarches volontaristes, la CAE a institué à travers son règlement intérieur des réunions de secteur qui sont organisées une fois par mois et animées par les vice-présidents de secteur. Elles rassemblent les maires et conseillers communautaires du secteur, les adjoints aux maires et conseillers municipaux pouvant également être conviés en fonction des thématiques abordées. La CAE a en outre prévu que les commissions communautaires puissent s'ouvrir aux conseillers municipaux, sans que ceux-ci ne disposent toutefois d'une voix délibérative (par délibération du 7 septembre 2020).

2.3.2 Les délégations du président et du bureau

Les délégations du bureau, renforcées en 2020, n'appellent pas d'observation.

Par contre, celles du président comprennent le pouvoir de fixer les tarifs des droits au profit de la communauté d'agglomération qui n'ont pas un caractère fiscal. Or, l'article L. 5211-10 du CGCT prévoit que le président peut recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception, notamment, « *du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances* ».

En pratique, les tarifs intercommunaux font l'objet d'une délibération annuelle de l'assemblée délibérante. Toutefois, le président est amené régulièrement, en cours d'exercice, à fixer des tarifs. Ainsi, en 2021, les tarifs des spectacles de Scènes Vosges ont été fixés par le président.

Etant rappelé que le pouvoir de fixation des tarifs des redevances revient à la seule assemblée délibérante, la chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de procéder à la régularisation des délégations accordées au président à la faveur d'un prochain conseil communautaire.

Rappel du droit n° 1 : Retirer des attributions du président le pouvoir de fixation des redevances en application de l'article L. 5211-10 du CGCT.

2.3.3 Les indemnités des élus

2.3.3.1 Le respect des taux et de l'enveloppe globale

Par renvoi de l'article L. 5216-4 du CGCT, les conditions d'attribution des indemnités de fonction aux élus sont prévues aux articles L. 2123-20 et suivants, ainsi qu'à l'article L. 5211-12 du CGCT. Dans les trois mois suivant son installation, le conseil communautaire doit délibérer pour fixer ces indemnités. Celle-ci doivent être déterminées par application d'un taux applicable à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique et dans la limite d'une enveloppe globale.

À l'occasion de la création de la CAE en janvier 2017 et du renouvellement de l'assemblée, en septembre 2020, le conseil communautaire a adopté deux délibérations fixant le montant des indemnités. Ces montants respectent les deux critères de taux maximal et d'enveloppe globale.

2.3.3.2 La transparence et la qualité de l'information relative aux indemnités

L'article L. 2123-20-1 du CGCT prévoit en outre que ces délibérations soient accompagnées d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil communautaire. Au-delà des taux adoptés, ce tableau était annexé à la délibération de 2017 et à celle de septembre 2020.

Enfin, l'article 92 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, codifié à l'article L. 5211-12-1 du CGCT, dispose que les EPCI à fiscalité propre établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercés en leur sein. Cet état doit être communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget. Or, cet état n'a pas été communiqué en 2020, ni en 2021.

La chambre rappelle à la CAE qu'elle doit établir un état des indemnités des élus et le communiquer aux conseillers communautaires avant l'examen du budget et prend note de l'engagement de l'ordonnateur de procéder à cette communication chaque année.

2.3.4 L'organisation administrative

Dans son rapport sur l'état du personnel pour 2021, la CAE indiquait compter 458 agents contre 419 en 2017, dont 288 fonctionnaires, 134 agents contractuels et 36 emplois non permanents. Cette administration s'est constituée dans un contexte de fusion des différents EPCI en 2017, puis de transfert de compétences, en particulier de l'eau et de l'assainissement.

L'organigramme de la collectivité ne faisait pas apparaître clairement les rattachements hiérarchiques fonctionnels. La collectivité qui s'interrogeait d'ailleurs sur son efficience, a fait réaliser un audit organisationnel en 2021, prolongé par une mission d'accompagnement prévue, selon l'ordonnateur, jusqu'en juin 2022.

2.4 Les équilibres financiers intercommunaux

2.4.1 Les trajectoires financières respectives de l'EPCI et de ses communes membres

2.4.1.1 Le produit fiscal

Entre 2017 et 2020, le produit fiscal consolidé des communes membres a augmenté de 11 % pour une hausse de 9 % des produits de la CAE (voir le tableau 1 de l'annexe n° 3), soit selon une trajectoire parallèle, bien que la communauté d'agglomération n'ait pas augmenté ses taux d'imposition.

Si la CAE levait 35 M€ en 2017, elle n'en conservait que 3,5 M€, reversant 31,5 M€ aux communes, principalement par l'intermédiaire de l'attribution de compensation. Après reversement, la part de fiscalité conservée par la CAE ne représentait que 10 % des produits fiscaux qu'elle prélevait.

À partir de 2019, cette répartition des produits fiscaux au sein du bloc communal a évolué à la faveur notamment du transfert de la contribution au service incendie à la CAE. Ainsi en 2020, la communauté d'agglomération conservait 11 M€ de produits fiscaux, soit 29 % des produits fiscaux levés.

2.4.1.2 Le coefficient d'intégration fiscale

Défini à l'article L. 5211-30 du CGCT, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Par construction, la fiscalité de l'EPCI correspond à ses produits fiscaux minorés des dépenses de transfert, en particulier l'attribution de compensation. Le CIF est utilisé dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement, un CIF élevé majorant la dotation.

Sur l'ensemble de la période et à l'exception de l'exercice 2018, le CIF de la CAE se situait en-dessous de la moyenne et de la médiane des communautés d'agglomération. Toutefois, l'intégration fiscale s'est accrue plus rapidement que pour les autres EPCI de même catégorie.

La hausse du CIF s'explique à la fois par le dynamisme des bases fiscales de la CAE et par le transfert de la contribution au service incendie. Elle est également due à un trop-perçu fiscal reçu en 2019 et au recouvrement de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM et REOM) auprès de ses membres, soit 9,1 M€ en 2020. Si ces recettes ont été intégralement reversées aux syndicats chargés des services de collecte et de traitement des déchets, conformément au VI-2 b) de l'article 1379-0 bis du code général des impôts (CGI), par ce moyen, le CIF de la CAE a été majoré.

Ainsi, sur cette période, l'intégration fiscale a davantage été optimisée par le transfert de services financiers que par le transfert de services publics et compétences.

2.4.2 La coopération et la solidarité financière

2.4.2.1 Le pacte financier et fiscal

Créé par la loi engagement et proximité du 29 décembre 2019, le III de l'article L. 5211-28-4 prévoit que les EPCI à fiscalité propre signataires d'un contrat de ville se dotent d'un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre leurs communes membres.

La CAE est signataire d'un contrat de ville du 2 juillet 2015 pour la période 2015-2020, contrat reconduit jusqu'en 2022 par un protocole d'engagements renforcés adopté lors du conseil communautaire du 7 octobre 2019.

Par délibération du 5 décembre 2017, la CAE décidait « d'approuver le principe de l'établissement d'un pacte financier et fiscal de solidarité » annexé au contrat de ville, en précisant que son élaboration serait réalisée courant 2018. Cette seconde étape n'est en fait intervenue qu'en fin d'année 2021, lorsque le conseil communautaire a, par délibération du 13 décembre 2021, approuvé le pacte financier et fiscal de solidarité à annexer au contrat de ville de la CAE prolongé jusqu'en 2022 ; ce pacte reprenant notamment les mécanismes de solidarité retenus fin 2017.

2.4.3 L'attribution de compensation et la compensation des transferts de compétences

2.4.3.1 La commission locale d'évaluation des charges

Prévue à l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), l'attribution de compensation est un transfert financier entre l'EPCI et ses communes membres visant la neutralité budgétaire des transferts de charges, transferts dont les montants sont fixés par une commission locale d'évaluation des charges (CLECT).

Conformément au IV de l'article précité du CGI, la CLECT est composée d'un représentant par commune. En 2017, la CLECT s'est adjointe l'expertise d'un cabinet de conseil pour conforter ses évaluations au moment de la fusion. Si, comme l'indique l'ordonnateur, deux vice-présidents de la CAE ont été désignés en tant que président et vice-président de la CLECT, la chambre constate toutefois, et contrairement à ce que prévoit le CGI, que la commission n'a pas expressément élu de président ni de vice-président. Au demeurant, le vote de la commission n'est pas retracé dans les comptes rendus.

De plus, ses travaux et l'adoption de ses propositions sont soumis à un calendrier défini par le CGI. La CLECT doit en effet remettre son rapport dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert. Puis ce rapport doit être approuvé sous trois mois par délibérations concordantes des conseils municipaux. Depuis 2017, la CLECT s'est réunie entre la fin novembre et début décembre de l'exercice examiné, soit au-delà du délai de neuf mois. Enfin la CAE s'est prononcée sur le montant des attributions lors du conseil communautaire de décembre sans attendre les délibérations municipales approuvant le rapport.

La CAE doit donc veiller à améliorer sa gestion de la CLECT dans le respect des délais et des dispositions d'organisation prévues par l'article 1609 nonies C du CGI. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de respecter ces délais.

Rappel du droit n° 2 : Organiser le fonctionnement de la CLECT dans le respect des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI.

2.4.3.2 Le montant de l'attribution de compensation

En 2020, la CAE avait reversé 27,2 M€ d'attributions de compensation à ses membres. Rapportés à la population de l'intercommunalité, ces reversements représentaient 237 € par habitant. Par comparaison, le montant moyen de fiscalité par habitant de l'ensemble des communautés d'agglomération métropolitaines s'élevait à 147 € et celui des communautés d'agglomération du Grand Est était de 136 €.

Tableau 1 : Fiscalité reversée par habitant

En €/habitant	2017	2018	2019	2020
Moyenne des CA France	160	155	147	147
Moyenne des CA Grand Est	152	146	143	136
CA Épinal	272	273	241	237

Source : Observatoire des Finances et de la gestion publique locales (OFGL) d'après les comptes de gestion

La création de la CAE, au 1^{er} janvier 2017, s'est faite au prix d'une augmentation importante de ces reversements aux communes. Ainsi le montant d'attribution par habitant a augmenté de 155 % entre 2016 et 2017, contre une hausse moyenne de 50 % pour les communautés d'agglomération métropolitaines et de 75 % pour celles de la région Grand Est.

2.4.3.3 L'attribution de neutralité

La CLECT étudie chaque année l'impact du transfert de la fiscalité. Aussi les rapports de la CLECT prévoient que « *le produit fiscal perdu pour les communes est compensé par la communauté d'agglomération par le biais des attributions de compensation par le versement d'une attribution de neutralité, appliquant ainsi la neutralité financière pour les communes* ». En 2017, cette attribution de neutralité représentait 2,4 M€.

L'attribution de neutralité consiste en un ajustement des taux ménages sur les taux les plus élevés des EPCI appelés à fusionner au 1^{er} janvier 2017. Sur la base de ces taux plafonds⁴, le pacte prévoit ainsi une règle de neutralité fiscale pour le contribuable : taux communal 2016 + taux EPCI 2016 = taux communal 2017 + taux EPCI 2017.

Cette attribution est indexée sur le coefficient de revalorisation des valeurs locatives cadastrales. En 2020, ce coefficient était de 0,9 % contre 2,2 % en 2019.

Si, comme le précise l'ordonnateur, cette attribution de neutralité intervient dans le cadre du régime dérogatoire des attributions de compensation prévu au V-1^o) bis de l'article 1609 nonies C du CGI, l'arrêt de son indexation, envisagé pour 2022, nécessite que cette mesure soit validée dans les mêmes conditions que sa création en 2017.

2.4.4 La gestion de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères

Sur le territoire de la CAE, deux syndicats assurent la collecte et le traitement des déchets : le syndicat intercommunal de collecte et de valorisation des déchets ménagers (SICOVAD) dont l'activité s'étend sur 65 communes de la CAE, et le syndicat mixte de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés de la région de Lerrain (SICOTRAL) qui couvre les 23 autres communes.

En application de l'article 1520 du CGI, et sur proposition du SICOVAD, la CAE vote les taux et recouvre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont elle reverse le produit au syndicat. Entre 2017 et 2020, la CAE a recouvré 34,1 M€ de TEOM pour en reverser 36,4 M€ au syndicat (voir le tableau 2 de l'annexe n° 3).

Cet écart de 2,3 M€ s'explique par le taux appliqué aux usagers de la commune de Golbey, taux inférieur à celui proposé par le SICOVAD. Ainsi, en 2021, le SICOVAD appelait un montant de contribution basé sur un taux de TEOM de 9,33 % pour Golbey quand la CAE avait adopté pour cette même commune un taux de 7,06 %.

Une politique d'unification progressive des taux tend à ramener le taux golbéen à un niveau comparable à celui des autres communes. Si le taux a ainsi évolué de 4,65 % en 2017 à 7,06 % en 2021, cette situation conduit la CAE à compenser financièrement le montant de TEOM appelé par le

⁴ Taxe d'habitation : 15,14 % ; taxe sur le foncier bâti : 3,76 % ; taxe sur le foncier non bâti : 4,29 %.

syndicat pour Golbey. En effet, la CAE a mis en place un mécanisme complexe associant la hausse des taux de TEOM sur Golbey à une baisse de l'attribution de compensation de 0,2 M€ jusqu'en 2024 (voir le tableau 3, annexe n° 3). Instauré dès 2015 par l'ancienne communauté d'agglomération, il n'a été adopté ni par la CLECT, ni par l'assemblée délibérante de la CAE.

Enfin, ce mécanisme reste financièrement défavorable à la CAE. Tel qu'inscrit dans les projections de la communauté d'agglomération, la CAE resterait contributrice nette de 0,4 M€ entre 2017 et 2024. En outre, les estimations initiales restent surtout très en-deçà de la contribution réelle de la CAE. Ainsi, entre 2017 et 2020, la contribution nette de la CAE s'élevait en réalité à 1,4 M€ contre 0,7 M€ dans les projections (voir le tableau 4 de l'annexe n° 3).

En définitive, si l'enlèvement des ordures ménagères sur la commune de Golbey restera, jusqu'en 2024, en partie financé par les contribuables de l'ensemble de la communauté d'agglomération et non par les usagers golbéens du service de déchets, la chambre prend note des précisions de l'ordonnateur au sujet du maintien jusqu'en 2030 de la réfaction de l'attribution de compensation à la commune de Golbey, afin de compenser le coût de ce dispositif pour les finances communautaires.

2.4.5 Les investissements

Au titre de ses statuts, la communauté d'agglomération est dotée de compétences impliquant une politique d'investissement, notamment en matière de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, des zones d'activité et des zones d'aménagement, des équipements culturels ou sportifs, des équipements de la petite enfance et de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire.

Si les services de la CAE s'appuient sur un outil de programmation annuelle par priorité afin de préparer le budget, la politique d'investissement communautaire n'a pas été formalisée dans un programme pluriannuel d'investissement (PPI). En outre, il n'existe pas de PPI territorial permettant de coordonner les programmes communaux et intercommunaux.

Une politique de fonds de concours a par ailleurs été mise en place en faveur des communes de moins de 2 000 habitants, avec une enveloppe annuelle de 231 427 € en 2020. Cet outil représente un véhicule financier utile de soutien à l'investissement et de solidarité entre les membres.

3. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

3.1 L'organisation financière

3.1.1 Le service de la comptabilité et du budget

Le service de la comptabilité et du budget relève de la direction des affaires juridiques, des achats et des finances. Placé sous la responsabilité d'une personne recrutée en avril 2021, il comprend en outre trois agents comptables basés au siège de la CAE.

Neuf autres agents comptables interviennent dans cinq directions, sans lien hiérarchique avec le service de la comptabilité et du budget : bibliothèques et médiathèques intercommunales (BMI), équipements sportifs, Scènes Vosges, transports, eau/assainissement, cette dernière direction étant dotée de cinq agents comptables.

3.1.2 Les outils et procédures

La CAE ne s'est pas dotée d'un règlement budgétaire et financier et produit ponctuellement des notes de service, notamment des notes de cadrage budgétaire très sommaires. Elle n'a pas instauré de contrôle interne visant à maîtriser les risques liés à la gestion des politiques publiques qu'elle met en œuvre et ne peut s'appuyer sur les aspects budgétaires et comptables qui en relèveraient.

La CAE utilise un logiciel financier dont les différents modules répondent à ses besoins de gestion, notamment pour la préparation et l'exécution budgétaire, le suivi analytique des dépenses, la gestion des stocks et de la pluri annualité des investissements, l'analyse de la dette, ainsi que pour la réalisation d'études prospectives et rétrospectives.

Bien que le logiciel permette d'effectuer une comptabilité analytique et de produire des données statistiques, la CAE n'a pas développé de comptabilité analytique ou de gestion permettant d'analyser les coûts complets selon une méthode d'affectation des charges et produits sur des périmètres bien délimités (fonctions, programmes, projets, activités, unités d'œuvre...). Elle a néanmoins mis en place un système permanent d'enregistrement et de classement des charges et produits par direction et par équipement structurée pour 106 services, mais qui n'intègre pas les charges de personnels. Cette comptabilité budgétaire et générale gagnerait à être complétée.

La CAE n'a pas suffisamment développé d'outils de pilotage budgétaire et financier. La chambre l'invite à développer sa comptabilité analytique, dans une logique rétrospective et prospective de maîtrise des coûts et à renforcer le pilotage et la coordination de sa fonction financière, à l'appui notamment d'un règlement budgétaire et financier.

Recommandation n° 1 : Mettre en place un règlement budgétaire et financier, et poursuivre le développement d'une comptabilité analytique.

3.1.3 Les délais de paiements

Les délais de paiement mensuels de la CAE examinés sur la période 2017/2020 sont satisfaisants et respectueux des dispositions des articles 12 à 14 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013⁵, fixés à 30 jours, répartis en 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable. En moyenne annuelle, ils s'établissaient pour la CAE à 13,64 jours en 2017, 11,24 jours en 2018, 9,97 jours en 2019 et 7,99 jours en 2020.

3.2 L'architecture budgétaire et comptable

3.2.1 L'évolution du nombre de budgets annexes

En 2017 et 2018, la communauté d'agglomération d'Épinal créée en 2017 disposait d'un budget principal (BP) et de huit budgets annexes⁶ (BA) relevant principalement des nomenclatures M14 (budget à caractère administratif). Seuls deux budgets annexes appliquaient les nomenclatures M43 (transports) et M49 (assainissement). Le BA assainissement ne concernait alors que le périmètre de la communauté de communes de la Vôge vers les Rives de la Moselle (C2VRM) dissoute le 31 décembre 2016.

Le BA du lotissement « Les Tilles » a été supprimé par délibération n° 287/2018 du 10 décembre 2018 suite à la cession des parcelles du lotissement de Rehaincourt à la commune de Rehaincourt, la CAE n'ayant pas compétence pour commercialiser ce lotissement. Ce budget avait été transféré à la CAE suite à la dissolution de la communauté de communes de la Moyenne Moselle (CCMM) en 2016.

⁵ Relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique à compter de mai 2013.

⁶ Conformément à l'arrêté préfectoral n° 2789/2016 du 29 novembre 2016 (article 11).

En 2019, deux autres budgets annexes ont été mis en place, l'un pour la délégation de service public d'assainissement conséquemment à l'exercice intégral de la compétence assainissement par la CAE et l'autre pour le pôle d'activité de Xertigny intitulé « Xertipole » en application de la loi NOTRÉ qui a renforcé l'action des EPCI à fiscalité propre par l'accroissement de leurs compétences obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2017, notamment dans le domaine du développement économique.

En 2020, l'exercice de la compétence eau a conduit la CAE à créer deux nouveaux budgets annexes, l'un pour la gestion en régie (Eau) et l'autre pour la gestion déléguée d'une partie de ce service public (Eau DSP).

Tableau 2 : L'architecture budgétaire et comptable de 2017 à 2020

BP	2017 et 2018		2019		2020	
	CA ÉPINAL	M14	CA ÉPINAL	M14	CA ÉPINAL	M14
BA	TRANSPORTS-CA ÉPINAL	M43	TRANSPORTS-CA ÉPINAL	M43	TRANSPORTS-CA ÉPINAL	M43
	ZAC-CA ÉPINAL	M14	ZAC-CA ÉPINAL	M14	ZAC-CA ÉPINAL	M14
	NTIC HAUT DEBIT-CA ÉPINAL	M14	NTIC HAUT DEBIT-CA ÉPINAL	M14	NTIC HAUT DEBIT-CA ÉPINAL	M14
	LOC COMMERCIALES-CA ÉPINAL	M14	LOC COMMERCIALES-CA ÉPINAL	M14	LOC COMMERCIALES-CA ÉPINAL	M14
	SCENES VOSGES-CA ÉPINAL	M14	SCENES VOSGES-CA ÉPINAL	M14	SCENES VOSGES-CA ÉPINAL	M14
	LOT HERMITAGE-CA ÉPINAL	M14	LOT HERMITAGE-CA ÉPINAL	M14	LOT HERMITAGE-CA ÉPINAL	M14
	ASST-CA ÉPINAL	M49	ASST-CA ÉPINAL	M49	ASST-CA ÉPINAL	M49
	LOT TILLES-CA ÉPINAL	M14	ASST DSP-CA ÉPINAL	M49	ASST DSP-CA ÉPINAL	M49
			ZEC XERTIPOLE-CA ÉPINAL	M14	ZEC XERTIPOLE-CA ÉPINAL	M14
				EAU DSP-CA ÉPINAL	M49	
				EAU-CA ÉPINAL	M49	

Source : Comptes de gestion

3.2.2 Le poids du budget principal et des budgets annexes

Le budget principal représente 77,7 % du total des recettes de fonctionnement de l'exercice 2020 qui s'élevaient à 103 M€. Huit budgets annexes génèrent plus d'un million d'euros de recettes et trois autres sont de poids limité (Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), lotissement Hermitage et Xertipole).

Tableau 3 : Le poids des 12 budgets en 2020

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement 2020	
			en €	en %
BP	CA ÉPINAL	M14	80 752 347	77,77 %
BA	TRANSPORTS-CA ÉPINAL	M43	7 172 799	6,91 %
BA	ZAC-CA ÉPINAL	M14	1 599 705	1,54 %
BA	NTIC HAUT DEBIT-CA ÉPINAL	M14	27 606	0,03 %
BA	LOC COMMERCIALES-CA ÉPINAL	M14	2 421 386	2,33 %
BA	SCENES VOSGES-CA ÉPINAL	M14	1 315 731	1,27 %
BA	LOT HERMITAGE-CA ÉPINAL	M14	146 728	0,14 %
BA	ASST-CA ÉPINAL	M49	1 912 639	1,84 %
BA	ASST DSP-CA ÉPINAL	M49	2 613 770	2,52 %
BA	ZEC XERTIPOLE-CA ÉPINAL	M14	250 476	0,24 %
BA	EAU DSP-CA ÉPINAL	M49	2 425 724	2,34 %
BA	EAU-CA ÉPINAL	M49	3 196 410	3,08 %
Somme totale =			103 835 323	100 %
Somme M14 =			86 513 981	83,32 %

Source : Comptes de gestion

3.2.3 Les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences en matière d'alimentation en eau potable, d'assainissement et de transports qui sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC), la CAE a constitué cinq budgets annexes.

Pour l'eau et l'assainissement, la CAE a séparé les secteurs gérés en régie directe de ceux couverts par des délégations de services publics. Quatre budgets annexes ont ainsi été créés dont deux (eau régie et assainissement régie) relèvent des dispositions des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT qui disposent que les collectivités territoriales ont l'obligation de constituer une régie pour l'exploitation directe d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) relevant de leur compétence. Ces régies peuvent être dotées, soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière.

La CAE a fait le choix de la seule autonomie financière et a doté les deux budgets annexes de comptes de trésorerie dédiés (compte 515). Conformément aux textes, elle a constitué deux conseils d'exploitation, respectivement composés des membres des commissions eau ou assainissement, ainsi que d'un représentant du personnel et d'un représentant des usagers.

Les deux autres budgets annexes (eau délégation de service public (DSP) et assainissement DSP) n'ont pas été dotés de leurs propres comptes au Trésor, n'étant pas soumis à ces règles de séparation des comptes, comme pour le budget annexe transports qui présente néanmoins la particularité de regrouper la DSP du transport urbain, le remboursement à la région du transport scolaire et non urbain préalablement au transfert de la compétence⁷, mais également des activités en régie directe, bien que marginales, telles que la location de vélos. À ce titre, la CAE pourrait étudier l'opportunité d'une évolution de son budget transports en un budget mobilités.

⁷ Par délibération n° 322 du 14 décembre 2020.

3.2.4 Les budgets annexes des zones d'activité économique

La CAE gère 23 zones d'activités avec trois budgets annexes distincts dont les intitulés diffèrent entre les comptes de gestion établis par le comptable et les comptes administratifs de la CAE. À ce titre, le CAE pourrait être invitée à les harmoniser.

Tableau 4 : Les intitulés des trois budgets annexes des zones d'activité économique

Libellé compte de gestion	Libellé compte administratif
ZAC	ZONES ECONOMIQUES
LOT HERMITAGE	ZONE ECO HERMITAGE
ZEC XERTIPOLE	ZONE ECO XERTIPOLE

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Le BA XERTIPOLE concerne la zone de Xertigny (transférée en application de la loi NOTRé de 2015), le BA LOT HERMITAGE concerne la zone de Charmes auparavant gérée par la CCMM (transférée en 2017) et le BA zone d'activité commerciale (ZAC) regroupe les 21 autres zones (préexistait au sein de la CC Épinal Golbey).

La nomenclature M14 précise, s'agissant des opérations d'aménagement (lotissements, ZAC...) qu'elles doivent être « *individualisées au sein d'un budget annexe afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et individualiser les risques financiers...* » et que « *la collectivité peut regrouper les opérations au sein d'un seul budget annexe, il est toutefois recommandé de créer un budget par opération compte tenu du régime fiscal particulier de ces dernières ou bien constituer un budget annexe par type d'opérations (lotissement, ZAC...)* ».

Dans ce dernier cas, correspondant au BA ZAC de la CAE qui regroupe 21 zones, la M14 prévoit que pour chaque opération (secteur), un suivi extracomptable sous forme de registres annexes des données soit mis en place, « *permettant d'établir et de justifier chaque déclaration (acquisitions, cession, montant des opérations imposées, non imposées)* ». En outre, chaque secteur doit faire l'objet d'une déclaration de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) distincte.

Si la CAE a bien mis en place un fichier permettant d'individualiser les opérations sur chaque secteur, en revanche elle n'effectue que deux déclarations de TVA, l'une pour la zone Xertipole et l'autre pour l'ensemble des 21 zones économiques. Or, chaque zone devrait faire l'objet d'une déclaration distincte.

En raison du nombre de zones d'activité économique, la chambre invite la CAE à regrouper l'ensemble au sein d'un même budget annexe, à assurer leur suivi extracomptable individuellement sous forme de registres annexes de données et à effectuer des déclarations de TVA pour chacune d'elles. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur de procéder en ce sens en 2023.

Recommandation n° 2 : Simplifier l'organisation budgétaire et comptable, en ne conservant qu'un budget annexe pour l'ensemble des zones d'activités, assurer leur suivi extracomptable sous forme de registres annexes et effectuer des déclarations de TVA pour chaque secteur.

3.2.5 Le budget annexe locations commerciales

Dans le cadre de sa politique de développement économique, la CAE loue et achète des terrains et des locaux à des entreprises. Cette activité est retracée au sein du budget annexe locations commerciales, suivi en comptabilité M14 dédiée aux services publics à caractère administratif.

Or les activités retracées dans ce budget annexe revêtent un caractère industriel et commercial et devraient, dès lors qu'elles sont distinguées budgétairement, être suivies en comptabilité M4. En effet, les locations commerciales relèvent du secteur marchand, répondent aux critères des impôts

commerciaux et leurs conditions d'exploitation sont réputées identiques à celles du secteur concurrentiel.

Aux termes des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT, les collectivités territoriales ont l'obligation, pour l'exploitation directe d'un service public à caractère industriel et commercial relevant de leur compétence, de constituer une régie dotée, soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière. Ce principe s'impose aux activités à caractère marchand du budget annexe locations commerciales, pourtant géré en régie simple. La chambre invite la CAE à doter ce budget annexe de l'autonomie financière.

En outre, le principal poste de charges touchait aux locations propres de la CAE. En 2017 et 2018, certaines de ses locations étaient ainsi opérées auprès du centre des congrès d'Épinal pour 0,5 M€ par an sans que ces locations ne fussent en tant que telles imputables à l'activité économique suivie par ce budget. La chambre invite la CAE à clarifier ce budget annexe qui traite à la fois d'activités commerciales et de soutien au centre des congrès et prend note du lancement en 2022 d'une étude visant à identifier les activités industrielles et commerciales au sein de ce budget afin, selon les indications de l'ordonnateur, de les affecter dans un budget annexe distinct.

Rappel du droit n° 3 : En application des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT ainsi que des instructions M14 et M4, redéfinir le contenu du budget annexe locations commerciales en isolant les activités relevant du secteur concurrentiel dans un budget annexe disposant de l'autonomie financière.

3.2.6 Les régies d'avances et de recettes

Seuls les comptables publics sont habilités à régler les dépenses et recettes des collectivités et établissements publics dont ils ont la charge. Par exception, des régies d'avances et/ou de recettes peuvent être placées sous l'autorité de l'ordonnateur et la responsabilité du trésorier. L'organisation, le fonctionnement et le contrôle des régies sont encadrés par le CGCT⁸.

La CAE utilise 36 régies en 2021 dont l'une d'elles a évolué avec la mise en place d'un nouveau mode de paiement. La régie Mobilités, dite Vilvolt, qui concernait exclusivement la location de vélos de longue durée, s'applique également à un service de location de courte durée à partir d'une application permettant le paiement en ligne.

Si le paiement de la location longue durée est orienté directement sur le compte DFT⁹ de la régie, quel qu'en soit le mode (en ligne via PAYFIP, carte bancaire (CB)/chèque/espèces auprès du régisseur), la location de courte durée fait quant à elle intervenir un tiers privé qui effectue le reversement des sommes sur le compte de la régie.

Or, en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT qui prévoit que l'encaissement de certaines recettes peut être confié par les collectivités et leurs établissements publics à un organisme public ou privé « *après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite* », la CAE aurait dû solliciter l'avis du comptable public et mettre en place une convention écrite avec le prestataire, le maniement non autorisé de deniers publics pouvant être constitutif d'une gestion de fait¹⁰. La chambre prend note de l'intention de l'ordonnateur de régulariser cette situation.

Rappel du droit n° 4 : En application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, obtenir l'avis conforme du comptable public et établir une convention écrite pour l'encaissement des recettes de location de vélo de courte durée par la régie mobilités (Vilvolt).

⁸ Articles R. 1617-1 à 18.

⁹ Dépôt de fonds au Trésor public (DFT).

¹⁰ La gestion de fait s'applique, selon l'article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, à « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable... ».

3.3 La qualité de l'information budgétaire

3.3.1 Les rapports présentés lors du débat d'orientation budgétaire

3.3.1.1 Le déroulement du débat d'orientation budgétaire

À l'exception de 2017, année de création de la CAE, le débat d'orientation budgétaire de la CAE s'est déroulé en 2018, 2019 et 2021 conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT¹¹ et à l'article 21 du règlement intérieur de la CAE, respectant le délai de deux mois précédant le vote du budget primitif.

En 2020, en raison de la crise sanitaire, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (article 9) et l'ordonnance du 25 mars 2020¹² ont exceptionnellement permis que le débat d'orientation budgétaire se tienne lors de la même séance du conseil municipal que celle de l'adoption du budget primitif¹³, au plus tard le 31 juillet. Ce fut le cas pour la CAE dont le conseil communautaire s'est réuni le 24 juillet 2020.

3.3.1.2 Le rapport d'orientation budgétaire

Les rapports d'orientation budgétaire présentés au conseil communautaire de la CAE en 2018 et 2019 étaient incomplets et ne permettaient pas de disposer d'une information pour l'ensemble des budgets. Les rapports étaient muets sur l'évolution prévisionnelle de l'épargne à la fin de l'exercice et du besoin de financement, et ne comportaient aucune indication sur les engagements pluriannuels en investissement et les autorisations de programme. En 2019, les informations sur la dette étaient extrêmement succinctes.

Bien que plus précis quant aux perspectives d'évolution de l'épargne, les rapports sous forme de diaporamas établis en 2020 et 2021 ne contenaient pas d'information sur les engagements pluriannuels et la dette.

Pour ces quatre exercices, un rapport succinct était également présenté sur la situation du personnel. En 2020 et 2021, les rapports étaient étoffés par des graphiques, mais de nature rétrospective et ne permettaient pas de mesurer l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapportait le projet de budget.

Si, selon l'ordonnateur, le rapport d'orientations budgétaires est une synthèse des différents éléments présentés aux élus communautaires, la chambre constate cependant que les informations communiquées dans le rapport cadre du débat d'orientation budgétaire ne respectent pas les dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT et de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et, en l'état, ne garantissent pas les droits des conseillers communautaires et aux des citoyens de à disposer d'une information suffisante.

La chambre invite la CAE à établir chaque année un rapport d'orientation budgétaire conforme aux dispositions précitées. Elle l'invite également à enrichir ce rapport d'éléments de contexte national et local, ainsi que de données prospectives.

¹¹ Modifié en dernier lieu par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite NOTRé (article 107).

¹² Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19.

¹³ « Les délais afférents à la présentation du rapport d'orientation budgétaire (ROB) et à la tenue débat d'orientation budgétaire (DOB) sont suspendus ».

3.3.1.3 Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

L'article L. 2311-1-2 du CGCT¹⁴ prescrit aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants de présenter, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 est venu en préciser le contenu (disposition reprise à l'article D. 2311-16 du CGCT) et le calendrier selon lequel il doit être produit.

Depuis 2018, la CAE établit ce rapport qu'elle présente lors du débat d'orientation budgétaire. Il a été complété à l'occasion du DOB pour 2022 par le second volet territorial consacré aux politiques d'égalité menées sur le territoire de la CAE.

Néanmoins, au regard des dispositions de l'article D. 2311-16 du CGCT qui indiquent que ce volet du rapport « *comporte un bilan des actions conduites à cette fin dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de la commune ou du groupement. Il présente notamment le suivi de la mise en œuvre de la clause d'égalité dans les marchés publics. Il peut comporter également une analyse de la situation économique et sociale en matière d'inégalités entre les femmes et les hommes dans la commune ou le groupement, à partir d'un diagnostic fondé sur les interventions relevant de sa compétence et sur les données des bénéficiaires de ses politiques* », la chambre invite la CAE à étoffer et compléter cette partie de son rapport.

3.3.1.4 Le rapport sur la situation en matière de développement durable

L'article L. 2311-1-1 du CGCT, en vigueur depuis le 14 juillet 2010¹⁵, prévoit que « *dans les communes de plus de 50 000 habitants [et les EPCI à fiscalité propre], préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret* ».

Le décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 a précisé le contenu du rapport, repris notamment à l'article D. 2311-15 du CGCT, en ces termes : « *Le rapport [...] décrit, sous forme de synthèse, la situation en matière de développement durable de la collectivité à partir des évaluations, documents et bilans produits par la commune sur une base volontaire ou prévus par un texte législatif ou réglementaire. Ce rapport comporte, au regard des cinq finalités du développement durable mentionnées au III de l'article L. 110-1 du code de l'environnement :*

- *le bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité ;*
- *le bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur son territoire.*

Ces bilans comportent en outre une analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes... ».

Depuis 2019, la CAE présente ce rapport lors du débat d'orientation budgétaire qui, à partir de 2020, a pris la forme d'une publication dense dont la qualité peut être soulignée, nonobstant les compléments que la CAE pourrait apporter sur l'analyse des modalités d'évaluation. La chambre prend note à cet égard de l'intention de l'ordonnateur d'enrichir ce document.

¹⁴ Issu de l'article 61 de la loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

¹⁵ Créé par l'article 266 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle 2 et complété par l'article 5 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales : « *... de nature à améliorer cette situation et à contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable inscrits au programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies...* ».

3.3.2 Les prévisions budgétaires

L'article L. 1612-4 du CGCT précise que « *le budget de la collectivité est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère* ».

Pour le budget principal, les crédits ouverts au budget au titre des recettes et dépenses de fonctionnement sont consommés à hauteur de 96 % à 99 % selon les exercices, ce qui traduit une évaluation correcte au regard des besoins.

Par contre, les recettes et les dépenses ont été surestimées en investissement, les taux d'exécution des recettes n'excédant pas 49 % (32 % en 2018) et les taux d'exécution des dépenses ayant oscillé entre 47 % et 59 %.

Ces écarts (voir en annexe n° 4) pourraient être réduits avec la formalisation d'une programmation des investissements à caractère pluriannuel. En effet, la CAE n'a pas établi de programme pluriannuel de ses investissements (PPI¹⁶) mais vote néanmoins les crédits de la section d'investissement par opération, l'individualisation de chaque projet contribuant à la lisibilité des documents budgétaires. En outre, elle ne gère que deux projets en autorisation de programme-crédit de paiement (AP-CP).

La chambre relève le caractère incomplet des fiches par opérations qui ne contiennent aucune donnée relative aux recettes, qu'il s'agisse des restes à réaliser ou des recettes nouvelles. Si ces carences ne compromettent pas juridiquement la portée du vote du budget compte tenu des modalités de vote retenues par l'assemblée délibérante¹⁷, elles nuisent à l'information des élus communautaires.

Dans ce contexte, la chambre invite la CAE, d'une part, à établir et soumettre au vote des élus communautaires des documents budgétaires précisant les dépenses et recettes pour chaque opération d'équipement et d'autre part, à améliorer son pilotage budgétaire et conséquemment l'information des élus communautaires en établissant un PPI. À cet égard, elle prend note de l'intention de l'ordonnateur de compléter en ce sens les fiches d'opérations d'équipement et d'élaborer un projet de PPI dès que le projet de territoire de la CAE aura été arrêté.

Recommandation n° 3 : Améliorer les prévisions budgétaires de la section d'investissement en établissant notamment un programme pluriannuel d'investissement.

Recommandation n° 4 : Compléter les fiches relatives aux opérations d'équipement présentées dans les documents budgétaires avec les recettes qui y sont affectées.

3.3.3 Les annexes budgétaires

Les articles L. 2313-1¹⁸, R. 2313-1¹⁹ et R. 2313-3²⁰ du CGCT prévoient la production de nombreuses informations relatives à la situation financière à faire figurer ou à annexer aux budgets primitifs et aux comptes administratifs produits annuellement.

La CAE en renseigne une grande partie, notamment les données synthétiques sur la situation financière et celles relatives : à la dette (excepté pour les budgets annexes transports, ZAC et Xertipole), aux méthodes d'amortissement, aux charges transférées en investissement, aux concours attribués, à l'état du personnel, aux organismes dans lesquels un engagement a été pris, aux équilibres des opérations financières, aux modes de financement des opérations pour comptes de

¹⁶ Le PCAET en cours prévoit notamment de « *réaliser et assurer le portage politique d'un programme d'investissement pluriannuel sur les bâtiments publics* ».

¹⁷ Par nature, au niveau du chapitre pour les sections de fonctionnement et d'investissement, avec les chapitres « opérations d'équipement » de l'état III B 3, mais sans vote formel sur chacun des chapitres.

¹⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037739146/

¹⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006396417/

²⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006396421/

tiers, aux taux votés des contributions directes, à la répartition de la TEOM. Toutefois, plusieurs annexes sont incomplètes ou erronées, notamment les états de la dette et du personnel.

La CAE gagnerait à corriger ou renseigner ses annexes budgétaires conformément aux textes, notamment, en complétant la liste des organismes dont elle est membre, en dressant un état des provisions et dépréciations, en mentionnant les rémunérations des agents non titulaires, en détaillant la nature et le montant des emprunts garantis. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur en ce sens.

Rappel du droit n° 5 : Etablir les annexes budgétaires des budgets primitifs et comptes administratifs conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

3.3.4 La mise à disposition de l'information

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit qu'une « *présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ».

Si la CAE établit effectivement des notes synthétiques pour le budget principal et les budgets annexes, lors du vote du budget primitif et du compte administratif, ces documents ne sont pas mis à disposition des citoyens.

Or, l'article L. 2313-1 du CGCT précise que « *le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune²¹, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* ».

Jusqu'en 2021, aucun de ces documents n'était mis en ligne sur le site internet²² de la CAE. Les publications financières de la CAE se sont limitées au magazine intitulé « Proches » qui contenait des informations budgétaires en 2021, sous la forme d'une double page reprenant les principales données relatives au budget prévisionnel 2021.

La chambre invite la CAE à mettre à disposition l'information requise, selon les modalités déterminées à l'article 2 du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016²³ et, à compter du 1^{er} juillet 2022, par l'article 5 du décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021²⁴, soit « *dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement* ».

La chambre rappelle en outre que la mise en ligne des documents doit intervenir « *dans un délai d'un mois* » à compter de l'adoption par le conseil des délibérations auxquelles ils se rapportent.

Rappel du droit n° 6 : Mettre en ligne sur le site internet de la CAE les informations budgétaires et financières déterminées à l'article L. 2313-1 du CGCT, dans les conditions précisées à l'article 2 du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 et, à compter du 1^{er} juillet 2022, par l'article 5 du décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021.

²¹ Ou de l'EPCI.

²² <https://www.agglo-Épinal.fr/>

²³ Décret relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

²⁴ Décret portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements

3.4 La fiabilité du bilan

3.4.1 La reprise des soldes, le transfert d'actifs et de passifs

La reprise des soldes et des résultats des EPCI et syndicats dissous, de même que les transferts d'actifs et de passifs ont été réalisés dès 2017 lors de la création de la CAE et au fur et à mesure des transferts de compétences.

Dans le cadre de la fusion au 1^{er} janvier 2017²⁵, les soldes et les résultats des budgets dissous par arrêtés préfectoraux ont été repris et répartis entre le budget principal et sept des huit budgets annexes de la CAE, le budget annexe assainissement n'étant pas concerné à cette date.

La CAE a démarré son activité en intégrant un déficit de 2,5 M€.

Tableau 5 : La reprise des soldes et résultats des budgets dissous avec la création de la CAE

en €		Investissement	Fonctionnement	Total
BP	CA ÉPINAL	- 2 075 046	3 101 721	1 026 245
BA	TRANSPORTS-CA ÉPINAL	100 030	200 496	300 526
	ZAC-CA ÉPINAL	- 4 185 857	170 753	- 4 015 103
	NTIC HAUT DEBIT-CA ÉPINAL	- 2 075 476	3 101 721	1 026 245
	LOC COMMERCIALES-CA ÉPINAL	- 160 547	92 655	- 67 892
	SCENES VOSGES-CA ÉPINAL	- 284 071	410 859	126 787
	LOT HERMITAGE-CA ÉPINAL	- 1 383 088	1 712 878	329 789
	LOT TILLES-CA ÉPINAL	- 364 360	92 689	- 271 671
			TOTAL =	- 2 570 935

Source : CRC d'après les comptes de gestion 2017

En 2019, des opérations de transfert à la CAE d'actifs et de passifs sont également intervenues avec la dissolution de syndicats, la CAE étant substituée de plein droit, en application notamment de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Le solde des opérations de transfert a été favorable à la CAE en 2019, puisqu'il présentait un excédent proche de 3,2 M€.

En 2020, la prise de compétence « eau » au 1^{er} janvier a conduit à l'intégration des actifs et passifs de cinq syndicats, trois au budget annexe Eau DSP et deux au budget annexe Eau Régie, pour respectivement 1 M€ et 1,4 M€. Toutefois, ces opérations n'étaient pas achevées au 31 décembre 2020.

3.4.2 La gestion du patrimoine et son suivi comptable

3.4.2.1 La tenue de l'inventaire et sa concordance avec l'état de l'actif

Selon 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 doit tenir un inventaire physique et comptable de son patrimoine mobilier et immobilier. Le comptable public assure quant à

²⁵ La CAE est issue de la fusion de trois communautés de communes (CC du Val de Vôge, CC de la Vôge vers les rives de la Moselle et CC de la Moyenne Moselle), de l'ancienne communauté d'agglomération d'Épinal-Golbey (CAEG) et de l'adhésion de quatre communes (Charmois l'Orgueilleux, Dompierre, Sercoeur et Padoux).

lui l'enregistrement de ces biens et leur suivi au bilan de la collectivité, sous la forme d'un état de l'actif.

L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent correspondre, ce qui implique des échanges réguliers entre l'ordonnateur et le comptable, notamment l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés.

Pour chacun des budgets, la CAE établit deux fichiers différents d'inventaire, l'un des deux étant spécifique aux subventions reçues devant faire l'objet d'une reprise au compte de résultat, mais qui n'a pas vocation à figurer à l'actif.

Pour l'ensemble des budgets, les montants des valeurs nettes comptables des immobilisations inscrites à l'état de l'actif au 31 décembre 2020 divergeaient de ceux inscrits sur l'inventaire de l'ordonnateur (voir le tableau 1 de l'annexe n° 5). Cette divergence s'explique pour les deux budgets annexes de l'eau en raison du transfert récent de la compétence et en raison du caractère inachevé des opérations de transfert d'actifs fin 2020.

Pour les autres budgets, les divergences correspondent le plus fréquemment à une incomplétude des inventaires établis par la CAE. C'est le cas du budget annexe Scènes Vosges, dont l'écart de 7,5 M€ concerne les immobilisations mises à disposition n'ayant pas été enregistrées sur l'inventaire (compte 243).

Toutefois et à l'inverse, certaines immobilisations ont été inscrites à l'inventaire de la CAE, mais n'ont pas été intégrées à l'état de l'actif tenu par le comptable, ce problème pouvant par exemple résulter d'un « *dysfonctionnement sur l'intégration des flux de ventilation des amortissements sur l'état de l'actif* » selon le comptable qui a procédé, à l'occasion du contrôle, à une correction du compte 28188 de l'état de l'actif du budget principal pour 147 788 €.

Pour ce même budget principal, d'après les informations portées au bilan du budget principal et à l'état de l'actif, pour le compte 26 (261 et 266), la CAE détiendrait 2,15 M€ de participations à la fin de l'exercice 2020. Or, l'examen de l'inventaire de la CAE fait apparaître des prises de participation au sein de la SEM de Golbey qui ne figurent pas sur l'état de l'actif, notamment 276 000 € de participation initiale (2009), 556 000 € d'augmentation en capital (2013) et 102 000 € de transformation d'une partie des intérêts en capital (2015) (voir les tableaux 1 et 2 de l'annexe n° 5).

Certaines immobilisations ont par ailleurs été inscrites à l'inventaire d'un budget alors qu'elles relevaient d'un autre budget. C'est notamment le cas de trois subventions pour l'acquisition de vélos à assistance électrique (compte 20421 / valeur brute 534 205 € - valeur nette 291 401 €) qui auraient dû figurer à l'inventaire et à l'état de l'actif du BA transports et non pas du budget principal.

La chambre prend note des précisions de l'ordonnateur selon lesquelles la CAE et le comptable public ont procédé en 2021 à une mise en conformité et en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif des budgets communautaires.

Recommandation n° 5 : Compléter et consolider en partenariat avec le comptable public les inventaires de l'ensemble des budgets et vérifier la valeur comptable des actifs.

3.4.2.2 La tenue des comptes d'immobilisation

Les immobilisations en cours sont enregistrées au compte 23 de manière transitoire et ne sont pas soumises à l'obligation d'amortissement. Elles doivent être intégrées dans le patrimoine dès l'achèvement des travaux par virement aux comptes 20 et 21 réalisé par le comptable à partir des informations communiquées par la collectivité.

L'état de l'actif du budget principal au 31 décembre 2020 recensait 33 M€ de biens inscrits au compte 23 dont une majorité acquise antérieurement à la création de la CAE. Certaines immobilisations anciennes et achevées sont soustraites à l'obligation d'amortissement, mais d'autres doivent toujours être amorties.

Bien que l'ordonnateur indique s'être assuré de la régularisation de ces opérations, la CAE est invitée à procéder, en liaison avec le comptable, à l'apurement régulier de son compte 23 afin d'amortir correctement ses immobilisations.

Tableau 6 : Les comptes d'immobilisation du budget principal (en 2020)

en €	2020
Compte 23	33 124 765
Compte 21 "immobilisations corporelles"	156 171 988
Compte 20 "immobilisations incorporelles"	12 826 037

Source : compte de gestion 2020

3.4.2.3 L'amortissement des immobilisations

L'article L. 2321-2-27 du CGCT dispose que les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes et leurs établissements publics dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants. Ces dépenses sont dédiées au financement des dépenses d'équipement.

Les dotations aux amortissements des immobilisations du budget principal de la CAE ont régulièrement augmenté sur la période pour atteindre 1,8 M€ en 2020.

Pour le budget principal et la plupart des budgets annexes, la CAE a fixé par délibération du conseil communautaire, en juin 2017 et en décembre 2020, des durées d'amortissement des biens qui divergent pour le matériel informatique (2 ou 5 ans) et pour les bâtiments légers et abris (10 ou 15 ans).

Tableau 7 : L'amortissement des immobilisations (au budget principal)

en €	2017	2018	2019	2020
Dotations aux amortissements des immobilisations	1 439 773	1 655 904	1 735 895	1 819 732

Source : comptes de gestion

3.4.3 La comptabilisation de la dette

Des divergences significatives ont été observées entre les montants du capital de la dette restant dû figurant sur les annexes des comptes administratifs renseignées par l'ordonnateur et les comptes de gestion établis par le comptable, l'écart s'établissant en 2020 à 1,5 M€ au budget principal et à 1,4 M€ au budget annexe eau DSP. Pour les budgets annexes assainissement, des écarts moindres sont également observés (voir en annexe n° 6).

Pour le budget principal, l'écart observé sur le total de la dette reflète le caractère incomplet des informations présentées par la CAE.

À l'inverse, l'écart négatif relevé pour le BA eau DSP s'explique par les remboursements d'emprunts non encore transférés dans la comptabilité de la CAE et nécessitant des mises à jour par le comptable.

Par ailleurs, deux budgets annexes (ZAC et Xertipole) présentent une autre typologie d'emprunts qui fait suite au transfert de la compétence aménagement des zones d'activité, en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe. Les communes concernées qui géraient des zones d'activité ont vendu leurs parcelles à la CAE avec paiement différé, la dette étant retracée au compte 168741. Toutefois, ces dettes ne sont pas mentionnées dans les annexes des comptes administratifs de la CAE.

La CAE gagnerait à rapprocher sa comptabilité de celle du comptable afin de s'assurer de leur convergence et de présenter dans ses documents budgétaires un état de sa dette exhaustif pour l'ensemble des budgets.

3.4.4 Les redevables et débiteurs

La CAE possède des créances auprès de redevables et débiteurs divers (voir en annexe n° 7), lesquelles influent sur le besoin en fonds de roulement et la trésorerie, nécessaires pour financer le décalage dans le temps entre le constat de la dette ou de la créance et les encaissements ou décaissements.

Les créances du budget principal aux comptes 4111 et 4116 (redevables amiables et contentieux) concernent principalement les droits de place des gens du voyage, les ordures ménagères, les frais de garde d'enfants (crèches). Ils ont nettement diminué depuis 2017 (427 283 € en 2017 et 199 256 € en 2020). Au compte 4111, il ne figure que très peu de créances anciennes, 104 967 € datant de 2020 sur un total de 128 355 €. À l'inverse, au compte 4116 qui concerne les créances contentieuses, seuls 11 490 € datent de 2020 sur un total de 70 901 €. Les créances les plus anciennes qui ont été transférées à la CAE lors de sa création datent de 2009.

Les débiteurs divers enregistrés aux comptes 46 du budget principal affichent des montants élevés et en hausse sur la période. Ils concernent principalement :

- la cession du réseau très haut débit à SFR Fibres SAS pour 693 901 € (compte 4621)²⁶ ;
- la participation de la ville d'Épinal à hauteur de 400 000 € à la réalisation de travaux ayant fait l'objet d'une convention en date du 25 mai 2019 (compte 46721) ;
- la prise en charge de dépenses de personnel par le centre de gestion des Vosges pour 2 414 € en 2019 et 15 440 € en 2020 (compte 46726 contentieux).

Pour neuf des onze budgets annexes, il existe des créances dont le montant est élevé pour l'eau et l'assainissement (plus de 2 M€ en 2020). Le budget annexe locations commerciales enregistre également des créances dont 186 277 € de location, les redevables étant principalement des entreprises et quelques acteurs publics dont l'office de tourisme d'Épinal (35 099 € en 2020).

Chaque année, la CAE admet en non-valeur des créances devenues irrécouvrables, sur proposition du comptable public et après délibération du conseil communautaire. Pour le budget principal, la perte de la CAE s'est élevée à 155 055 € entre 2017 et 2020. Pour les budgets annexes, ces pertes ont été moindres sur la même période (12 066 €).

La CAE gagnerait à effectuer des provisions pour prévenir le risque financier d'admission en non-valeur (voir *infra* le principe de prudence).

3.5 La fiabilité du compte de résultats

3.5.1 Les restes à réaliser

La comptabilité d'engagement permet de déterminer en fin d'exercice le montant des restes à réaliser (RAR) pour les dépenses et recettes, en fonctionnement et investissement.

²⁶ Concerne la cession de l'ancien réseau Numéricâble (fourreaux) transféré au budget principal de la CAE suite à la dissolution du syndicat Cablimages le 31 décembre 2012 et non au budget annexe NTIC qui ne concerne que la fibre optique aérienne entre Nancy et Jussey.

Les restes à réaliser arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées²⁷ ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant.

L'importance des restes à réaliser de la section d'investissement réside dans le fait qu'ils sont pris en compte dans l'affectation des résultats²⁸. En effet, le besoin de financement de la section d'investissement est calculé en intégrant les restes à réaliser en dépenses et en recettes de la section d'investissement. Une surestimation ou une sous-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.

La CAE a principalement déterminé des RAR en investissement.

Tableau 8 : Les restes à réaliser en investissement de l'ensemble des budgets

en € Budget	2017		2018		2019		2020	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
BP	8 497 838	11 580 016	9 184 966	14 494 411	6 533 500	11 150 268	4 281 653	7 900 014
BA TRANSPORTS	12 295	239 699	579 134	239 699	1 279 272	626 855	1 303 880	387 156
BA NTIC HAUT DEBIT	0	0	0	0	0	0	0	0
BA LOC COMMERCIALES	1 063 203	1 351 448	829 711	1 500 718	1 211 584	1 771 361	1 153 234	700 626
BA ZAC	1 433 494	6 060 110	2 511 561	5 978 511	2 016 632	5 001 910	1 766 741	1 266 285
BA XERTIPOLE	-	-	-	-	230 999	235 014	185 680	0
BA LOT HERMITAGE	-	-	0	0	0	0	0	0
BA SCENES VOSGES	0	0	20 373	0	141 424	0	43 732	0
BA ASST REGIE	2 933 245	3 102 581	1 144 537	1 598 091	554 377	57 630	1 572 800	1 020 750
BA ASST DSP	-	-	-	-	132 015	0	218 934	0
BA EAU DSP	-	-	-	-	-	-	298 379	180 797
BA EAU REGIE	-	-	-	-	-	-	629 473	614 189

Source : Comptes administratifs

Pour le budget principal, les RAR en dépenses d'investissement concernent à la fois des dépenses de faibles montants pouvant être inférieures à 100 € et des dépenses importantes relevant de grosses opérations : stade d'athlétisme, hôtel innovation bois.

Si les RAR en dépenses n'appellent pas d'observation particulière, pour les RAR en recettes, la chambre a relevé plusieurs anomalies à l'appui des états et justificatifs produits pour les RAR de 2018 à 2020.

Des subventions ont été inscrites en RAR sur plusieurs exercices pour lesquelles les justificatifs fournis par la CAE n'ont pas permis de confirmer qu'il s'agissait de recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, selon les termes de l'article R. 2311-11 du CGCT. Il s'agit notamment de la convention programme d'intérêt général (PIG) habitat indigne (186 686 € en 2019 et 2020), des subventions allouées pour l'hôtel innovation bois (661 206 € en 2018, 2019 et 2020), le stade de la Colombière (1 169 605 € en 2018 et 2019 – 250 000 € en 2019 et 2020) et le bassin versant de la Saône (175 000 € + 30 000 € en 2018, 2019 et 2020).

En outre, la vente des terrains de la STAVH (Société des Transports Automobiles des Hautes Vosges) a été inscrite en RAR en recettes en 2018, 2019 et 2020 à hauteur de 300 000 €. Or la recette de

²⁷ Pour la section de fonctionnement.

²⁸ En application de l'instruction budgétaire et comptable M14 et de l'article R. 2311-11 du CGCT, le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. Le résultat de la section de fonctionnement correspond à l'excédent ou au déficit de l'exercice. Pour son affectation, il est cumulé avec le résultat antérieur reporté. Pour la détermination du résultat à affecter, il n'est pas tenu compte des restes à réaliser de la section de fonctionnement.

cette vente a été constatée en 2018. Cette erreur a été néanmoins corrigée, selon l'ordonnateur, en 2021.

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) a également été constaté comme RAR en recettes d'investissement (1,14 M€ + 0,28 M€ en 2018 - 1,22 M€ en 2019 - 0,7 M€ en 2020). Or de telles recettes attendues de l'État ne peuvent être comptabilisées en tant que restes à réaliser.

Parmi les budgets annexes, deux d'entre eux (ZAC et Xertipole) ont par ailleurs enregistré des RAR en investissement, mais également en fonctionnement. Et comme pour le budget principal, certains RAR en recettes d'investissement du budget annexe ZAC ont été reconduits sur plusieurs exercices (2019 et 2020), notamment une créance intitulée Kwincerf pour 137 366 € et une avance relative à la zone Nomexy pour 708 937 €.

En fonctionnement, les informations relevées sur les comptes administratifs relatives aux RAR pour les exercices 2017, 2018 et 2019 correspondent à l'écart entre les crédits ouverts et les réalisations, ce qui ne constitue pas des restes à réaliser au sens de l'article R. 2311-11 du CGCT.

Tableau 9 : Les restes à réaliser en fonctionnement pour deux budgets annexes

en €		2017		2018		2019		2020	
Budget	Source	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
BA ZAC	Justificatifs	0	0	0	0	0	0	1 245 308	4 191 592
	Compte administratif	6 154 341	6 154 341	6 053 829	6 053 829	5 286 904	5 286 904	1 245 308	4 191 592
BA XERTIPOLE	Justificatifs	-	-	-	-	0	0	25 204	279 695
	Compte administratif	-	-	-	-	466 013	466 013	25 204	279 695

Source : Comptes administratifs et justificatifs RAR CAE

La CAE a surévalué les restes à réaliser en recettes de la section d'investissement sur une partie des budgets, les irrégularités portant sur les cessions d'immobilisation, les emprunts, le FCTVA et les subventions d'équipement reçues.

Ces recettes comptabilisées à tort en RAR, en raison parfois d'une confusion entre reports et restes à réaliser, ont servi à couvrir le besoin de financement. En effet, dès lors que les états des restes à réaliser établis par l'ordonnateur et annexés aux comptes administratifs comportaient des montants non justifiés, les résultats des exercices concernés ont été surestimés.

Ils ont également nui à l'équilibre des budgets des exercices suivants, dans la mesure où l'affectation à l'article 1068 du résultat de fonctionnement ne permettait pas de couvrir le besoin réel de financement de la section d'investissement à l'issue de l'exercice N-1.

La CAE est invitée à constater ses restes à réaliser dans le respect des textes.

Rappel du droit n° 7 : Conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, constater des restes à réaliser en recettes exclusivement pour les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et fondées sur des pièces justificatives.

3.5.2 L'application du principe d'indépendance des exercices

Le rattachement des charges et des produits, qui contribue à l'application du principe d'indépendance des exercices, ne s'applique qu'à la section de fonctionnement. Il consiste à réintroduire dans le résultat, la totalité des recettes et des dépenses dont les ICNE²⁹ qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice et n'ayant pu être comptabilisées, en raison de l'absence des pièces justificatives (non reçues ou non émises à l'issue de la journée complémentaire).

²⁹ Intérêts courus non échus.

La CAE procède aux rattachements des charges et produits pour la plupart des budgets, mais n'en a pas déterminé les modalités par délibération du conseil communautaire, ce à quoi elle est invitée.

Pour le budget principal, le rattachement des produits étant supérieur à celui des charges, il a permis d'améliorer le résultat dans des proportions variables selon les exercices. En 2020, le rattachement contribuait à hauteur de 23,4 % du résultat annuel (voir le tableau 1 en annexe n° 8).

Certains rattachements de produits opérés par la CAE n'ont pu être expliqués par les justificatifs produits (voir le tableau 2 en annexe n° 8).

La CAE a par ailleurs procédé au rattachement en 2020 de la refacturation des charges aux budgets annexes pour un total de 265 000 € (voir *infra* les flux entre BP et BA).

Les intitulés des états établis par la CAE afin de permettre au comptable d'émettre les titres et les mandats ont révélé une confusion entre restes à réaliser (RAR) et rattachements qui a été confirmée par les services de la CAE, selon lesquels tous les états correspondaient à des restes à réaliser.

Les rattachements de la section de fonctionnement ne correspondant pas à leur définition et comptabilisés à tort en recettes ont conduit à surévaluer le résultat du budget principal sur plusieurs exercices.

La chambre invite la CAE à effectuer des rattachements dans le respect des textes et à vérifier que sa comptabilité d'engagement est adaptée à cette pratique.

Rappel du droit n° 8 : Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 14, procéder au rattachement des charges et produits pour lesquels les droits ont été constatés à la clôture de l'exercice auxquels ils se rapportent.

3.5.3 Le principe de prudence

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il permet de constater une dépréciation, un risque ou d'étaler une charge. Dans tous les cas, les provisions doivent figurer au budget dès la plus proche décision budgétaire suivant la connaissance du risque.

Le champ d'application des provisions n'est pas limité. Il vise tous les risques réels. Le montant de la provision correspond au montant estimé de la charge qui peut résulter d'une situation, en fonction du risque financier encouru.

La CAE n'a pas constitué de provisions autres que celles transférées en 2019 et 2020 dans le cadre de l'exercice des compétences eau et assainissement par délégation de service public.

Tableau 10 : Provisions constituées au 31 décembre 2020

en €	BA Eau DSP	BA Assainissement DSP
Cpte 15112 / Provisions pour litiges et contentieux	50 000	-
Cpte 15721 / Provisions pour gros entretiens et grandes révisions	38 000	345 599

Source : Comptes de gestion 2020

Pour l'exercice en régie de ces mêmes compétences, la CAE n'a pas constitué de provisions, de même qu'au budget principal, malgré l'existence de litiges et de redevables contentieux. Les litiges en cours de la CAE susceptibles d'engager des dépenses concernent des demandes indemnitaires du personnel qui justifieraient d'effectuer des provisions.

Par contre, la CAE n'était pas tenue de constituer des provisions pour indemniser les 168 agents qui bénéficiaient au 31 décembre 2019 d'un compte épargne temps cumulant 3 268 jours, cette possibilité n'étant pas proposée aux agents.

Par ailleurs, chaque année, la CAE procède à l'admission en non-valeur de créances irrécouvrables sur la base d'une liste établie par le comptable. Pour le budget principal, le montant des pertes sur créances irrécouvrables avoisinait 30 000 € de 2017 à 2019. En 2020, cette perte a atteint 53 950 € au budget principal et un total de 66 014 € pour l'ensemble des budgets concernés. Or la CAE n'a pas constitué de provisions pour dépréciation des comptes de tiers, ce à quoi elle est invitée.

Tableau 11 : Pertes sur créances irrécouvrables au 31/12/2020 (compte 654)

Budget	Montant (en €)
BP	53 950
BA Assain. DSP	856
BA Assain. Régie	3 852
BA Eau DSP	843
BA Eau Régie	6 513

Source : Comptes de gestion 2020

En application du 29° de l'article L. 2321-2 relatif aux dépenses obligatoires³⁰ et de l'article R. 2321-2 du CGCT, la chambre invite la CAE à constituer des provisions.

Rappel du droit n° 9 : Constituer des provisions en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la CAE et pour limiter le risque d'irrécouvrabilité de certaines créances.

3.5.4 Les flux entre budget principal et budgets annexes

L'examen des comptes de rattachement (c/451) et d'affectation (c/181) permet d'identifier d'éventuelles anomalies et de mesurer l'influence respective des différents budgets dans la situation financière globale de la CAE.

Tableau 12 : Les comptes de rattachement et d'affectation

en €	2017	2018	2019	2020
Compte 181 Comptes de liaison/affectation aux BA - BP	27 994	474 053	433 575	433 575
Compte 451 Comptes de rattachement - BP	- 3 904 067	- 4 850 000	1 243 964	6 362 058

Source : comptes de gestion

Les comptes de rattachement mettent en évidence le déficit généré en 2017 et 2018 par les budgets annexes sans autonomie financière et non dotés d'un compte spécifique au Trésor³¹. En 2019 et 2020, la situation s'est inversée et les budgets annexes ont abondé la trésorerie générale de la CAE. En 2020, les budgets annexes étaient créditeurs à hauteur de 6,36 M€. Parmi les neuf budgets annexes ayant eu une incidence en 2020, trois ont pesé négativement sur la situation financière de la CAE : Xertipole, ZAC et NTIC haut débit.

³⁰ Dont font partie « les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers, dont les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret en Conseil d'Etat ».

³¹ Les BA Eau Régie et Assainissement Régie sont quant à eux dotés de l'autonomie financière avec un compte 515 de trésorerie dédié (voir supra).

Tableau 13 : Le rattachement des comptes des budgets annexes

		Compte 451 de rattachement	
		Débit BA Crédit BP	Crédit BA Débit BP
M14	ZEC XERTIPOLE / ZONE ECO	-	31 283
M14	ZAC / ZONES ECO	-	1 217 853
M14	LOT HERMITAGE / ZONE ECO	54 163	-
M14	NTIC HAUT DEBIT	-	52 956
M14	LOC COMMERCIALES	199 152	-
M14	SCENES VOSGES	289 895	-
M49	ASST REGIE	-	-
M49	ASST DSP	2 148 508	-
M49	EAU REGIE	-	-
M49	EAU DSP	1 594 425	-
M43	TRANSPORTS	3 378 006	-
		7 664 149	1 302 092
		6 362 057	

Source : comptes de gestion

Le budget principal a pris en charge les déficits de quatre budgets annexes en 2020.

Tableau 14 : La prise en charge du déficit de quatre budgets annexes en 2020

en €	Compte 7552 Prise en charge du déficit des BA par le BP
ZAC / ZONES ECO	1 039 500
LOT HERMITAGE / ZONE ECO	57 000
LOC COMMERCIALES	480 038
SCENES VOSGES	700 000
Total	2 276 538

Source : comptes de gestion

Tableau 15 : La prise en charge du déficit des budgets annexes

en €	2017	2018	2019	2020
Compte 6521 / Déficit des BA à caractère administratif	2 291 933	1 239 616	1 275 306	2 276 538

Source : comptes de gestion

Parmi les flux entre le budget principal et les budgets annexes, des charges ont également été refacturées aux budgets annexes pour la mise à disposition de personnel (compte 70841) et le remboursement de frais (compte 70872) dont les montants s'élevaient respectivement à 305 991 € et 265 000 € en 2020, correspondant à 50 000 € pour chacun des cinq budgets annexes SPIC et à 15 000 € pour le budget annexe Scènes Vosges.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la situation financière est concentrée sur le budget principal et sur un échantillon de trois budgets annexes³².

4.1 La situation financière des budgets annexes

4.1.1 Le budget annexe transports

Au titre de ses compétences obligatoires définies à l'article 3 de ses statuts, la CAE est autorité organisatrice de la mobilité. En 2021, son réseau de bus comptait sept lignes régulières, exploitées par la société Keolis Épinal, dont le contrat de délégation de service public (DSP) a été reconduit à la fin de l'année 2019. Entre 2020 et 2023, la société et la CAE ont prévu de renouveler la flotte de véhicules avec l'acquisition de 25 autobus hybrides.

Le budget annexe transports est géré sous l'instruction comptable M43. L'examen de la situation financière de ce budget implique d'isoler l'exercice 2020, caractérisé par une chute des fréquentations due à la crise sanitaire.

Constitué des ventes de billetterie, le chiffre d'affaires a augmenté de 6,3 % entre 2017 et 2019, porté par une hausse régulière de la fréquentation des lignes. La valeur ajoutée du service s'est améliorée de façon significative, passant de 0,4 M€ en 2017 à 1,7 M€ en 2019. Cette trajectoire s'explique par la hausse de 24,3 % des ressources fiscales tirées du versement transport, les consommations intermédiaires n'augmentant que de 0,7 %. L'excédent brut d'exploitation (EBE) et la capacité d'autofinancement (CAF) brute ont augmenté très significativement sur la période, la CAF passant de 0,2 M€ en 2017 à 1,4 M€ en 2019.

Cette tendance haussière a été interrompue en 2020, en raison de la crise sanitaire, et les ressources ont chuté de 7,5 M€ en 2019 à 7,1 M€ en 2020. Si les ressources du versement transport n'ont diminué que de 3 % entre 2019 et 2020, la vente de billets et d'abonnements a concentré l'essentiel de la baisse constatée, de l'ordre de 27 % correspondant à 0,3 M€. Cet événement n'a pas empêché la CAE de dégager un excédent brut d'exploitation positif et une CAF brute de 0,4 M€.

L'exploitation du service apparaît donc équilibrée et stable. La chambre constate toutefois que les dépenses du contrat de délégation de service public ont augmenté de façon régulière, de l'ordre de 4,2 % en moyenne, passant de 4,8 M€ en 2017 à 5,4 M€ en 2020. Cette hausse s'explique par le changement de périmètre de la DSP, qui met notamment à la charge du délégataire les charges de maintenance. De même, les charges de personnel ont évolué de 0,1 M€ à 0,4 M€ sur la période, en cohérence avec le développement des services proposés.

Avec un financement propre de 2,8 M€ sur l'ensemble de la période, la CAE a pu investir 1,5 M€, essentiellement dans ses systèmes de billetterie, dans la réhabilitation de sa flotte de bus et dans l'acquisition de vélos à assistance électrique (VAE). La capacité de désendettement s'élevait à deux années en 2020 et l'endettement du budget ne présentait aucun risque. La chambre observe qu'un nouvel emprunt de 0,9 M€ a été contracté en 2019 alors que le budget disposait d'un financement propre disponible suffisant, à hauteur de 1,4 M€. Le budget annexe Transports ne disposant pas d'un compte 515, cet emprunt a contribué à alimenter la trésorerie du budget général.

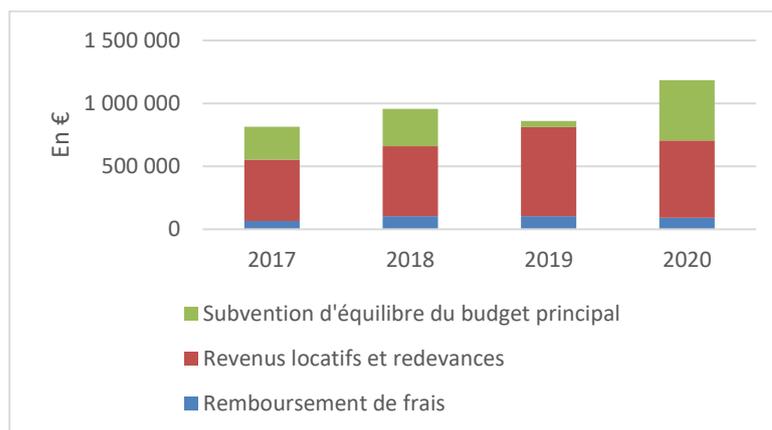
La CAE dispose de marges de manœuvre financières en matière de transports, mais doit ajuster sa politique d'investissement à ses capacités d'autofinancement (voir la grille d'analyse financière en annexe n° 9).

³² Les budgets annexes Transports, Locations commerciales et Scènes Vosges ont été sélectionnés en raison respectivement, de la volumétrie financière, d'un risque spécifique et d'un axe de contrôle. Les budgets annexes eau et assainissement ont été écartés par manque de recul (données disponibles sur un seul exercice).

4.1.2 Le budget annexe locations commerciales

Les ressources d'exploitation du budget annexe locations commerciales sont constituées des redevances d'occupation des locaux par les entreprises et, en raison du caractère déficitaire de ce budget, complétées chaque année par une subvention d'équilibre du budget principal. Entre 2017 et 2020, le budget principal a versé 1,1 M€ au budget annexe, soit l'équivalent de 78 % de la CAF brute sur la période (1,4 M€).

Figure 4 : Structure des ressources du budget annexe locations commerciales



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les dépenses ont diminué à partir de 2019 sous l'effet d'un transfert des charges de location du centre des congrès au budget principal.

Si la CAF brute était particulièrement faible en 2017, elle s'élevait à 0,3 M€ en 2018 et 2019, puis à 0,8 M€ en 2020. La CAF nette était toutefois négative en 2017 et 2019 en raison du montant des annuités en capital de la dette. Entre 2017 et 2019, la CAE disposait d'un financement propre disponible de 0,8 M€, constitué de 0,1 M€ de CAF nette, de 0,5 M€ de subventions d'investissement et de 0,2 M€ de fonds affectés.

Pour financer ses 4,6 M€ d'investissement entre 2017 et 2019, en particulier l'acquisition de foncier à Chavelot pour 3 M€ en 2018, la CAE a emprunté à hauteur de 3,8 M€. Sa capacité de désendettement s'établissait à 18,7 années à la fin de l'exercice 2019, soit au-delà du plafond de 12 années fixé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022.

Si l'exercice 2020 a permis de rectifier cette trajectoire et de ramener la capacité de désendettement à 5,4 années, cette correction est en partie due à une subvention du budget principal de 0,5 M€ et à un produit de cession de 0,9 M€ sur la zone de Chavelot.

La situation bilancielle de ce budget a connu de fortes variations durant la période considérée. Au 31 décembre 2019, le fonds de roulement net global et la trésorerie étaient négatifs, à hauteur respectivement de 372 et 649 jours de charges courantes. Le fonds de roulement net global représentait 571 jours de charges courantes en 2020.

L'équilibre financier de ce budget annexe est précaire (voir la grille d'analyse financière en annexe n° 10) puisqu'il a dû recourir à la trésorerie du budget principal pour 2,7 M€ entre 2017 et 2020.

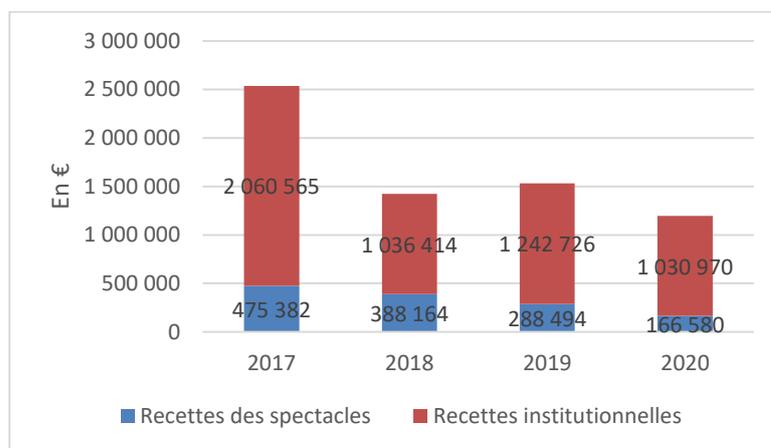
Or, les articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du CGCT font interdiction aux communes, à leurs groupements et aux départements de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC. Les budgets doivent être financés par les recettes liées à l'exploitation de leur activité (redevance, tarification, etc.) et les subventions sont interdites sauf dans le cas d'exceptions législatives, notamment dans le cadre de sujétions de service public clairement établies et sous réserve que l'assemblée délibérante se soit prononcée sur ces subventions avec un niveau d'information suffisant.

4.1.3 Le budget annexe Scènes Vosges

Les produits de gestion du budget annexe Scènes Vosges s'élevaient à 1,2 M€ en 2020 contre 2,5 M€ en 2017, cette évolution à la baisse étant liée à la fois à l'autonomie de la Souris Verte, passée en régie en 2018 (voir point 6-1-1 et suivants) et, dans une moindre mesure, à la crise sanitaire. Les charges de gestion ont également diminué, passant de 1,8 M€ en 2017 à 0,9 M€ en 2020.

Ce budget est fortement dépendant des ressources institutionnelles et des reversements du budget principal. En effet, la part des produits issue de l'activité scénique ne représentait qu'en moyenne 20 % de l'ensemble des produits de gestion sur l'ensemble de la période. Conséquemment, l'impact de la crise sanitaire sur les ressources a été modéré malgré la baisse de la vente de produits de 121 914 entre 2019 et 2020.

Figure 5 : Les produits d'exploitation



Source : CRC d'après les comptes de gestion

À travers son cycle d'exploitation, et à la faveur de l'abondement du budget principal, Scènes Vosges est parvenu à dégager un niveau d'excédent brut de fonctionnement et de CAF brute supérieurs à 20 % des produits de gestion sur l'ensemble de la période, à l'exception de l'année 2018. Entre 2017 et 2020, la CAE a ainsi cumulé 1,6 M€ de CAF brute.

Après le remboursement des annuités en capital de la dette, pour 1,2 M€ sur la période, la CAF nette cumulée s'élevait à 0,4 M€. Ce niveau permettait de couvrir les 0,2 M€ de dépenses d'équipement.

La capacité de désendettement s'élevait à 6,4 années en 2020, avec un taux d'intérêt apparent de seulement 0,1 %. Le fonds de roulement, qui s'est amélioré sur la période, représentait 165 jours de charges courantes en 2020 (voir la grille d'analyse financière en annexe n° 11).

4.2 La situation financière du budget principal

4.2.1 Les produits de gestion

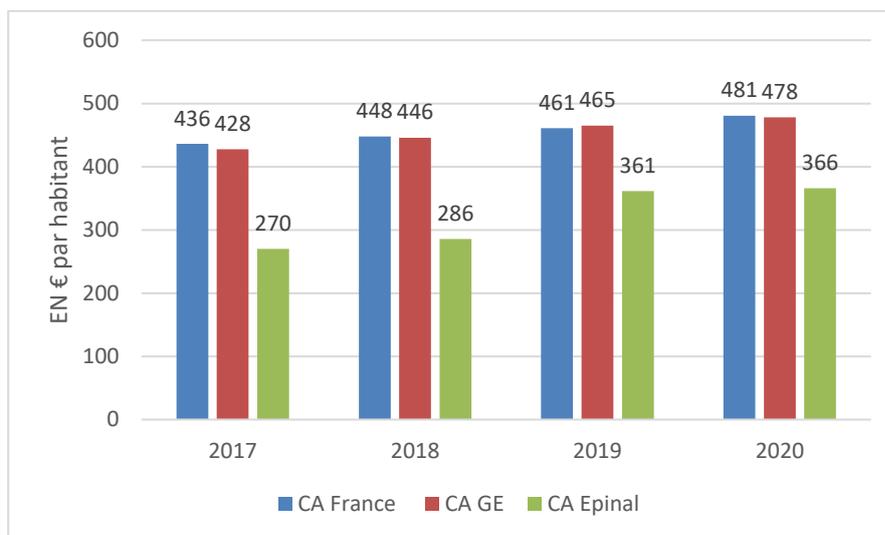
En 2020, les produits de gestion de la CAE s'élevaient à 41,7 M€, en hausse de 34,6 % depuis 2017. Cette évolution s'explique principalement par le transfert de la compétence « contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) » à partir de 2019, qui contribue à la baisse de 4,4 M€ du reversement de l'attribution de compensation sur la période.

Tableau 16 : Evolution des produits de gestion du budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017-2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	41 602 697	42 672 929	46 225 460	44 794 471	7,7 %
+ Fiscalité reversée	- 29 354 881	- 29 431 655	- 25 623 214	- 24 913 829	- 15,1 %
= Fiscalité totale (nette)	12 247 816	13 241 274	20 602 246	19 880 642	62,3 %
+ Ressources d'exploitation	2 842 306	2 782 201	3 145 444	2 621 487	- 7,8 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 909 635	17 034 488	16 742 232	19 233 302	20,9 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	20 739	23 393	0	14 170	- 31,7 %
= Produits de gestion	31 020 496	33 081 356	40 489 921	41 749 601	34,6 %

Source : Comptes de gestion

Bien que les taux d'imposition soient restés inchangés, les ressources fiscales ont augmenté de 3 % entre 2017 et 2020, soutenues notamment par le dynamisme de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) dont le montant s'est accru de 19 % entre 2017 et 2020. La hausse importante entre 2018 et 2019 s'explique toutefois par un trop perçu fiscal de 2,2 M€. Les ressources institutionnelles ont évolué de façon erratique sur la période, mais avec une forte hausse en 2020, en raison d'un reversement par l'Etat de 2 M€ d'exonération de taxe d'habitation et par un soutien accru de la caisse d'allocations familiales pour la gestion des crèches.

Figure 6 : Evolution comparée des recettes de fonctionnement par habitant

Source : CRC d'après OFGL (observatoire des finances et de la gestion publique locale)

En comparaison avec les moyennes des communautés d'agglomération du territoire métropolitain et du Grand Est, ces recettes apparaissent significativement inférieures, malgré la tendance haussière constatée à partir de 2019. Cette différence s'explique par le montant des reversements d'attribution de compensation couplé à de faibles produits fiscaux : 174 € par habitant en 2020 contre 268 € en moyenne pour les communautés d'agglomération du Grand Est et 282 € pour l'ensemble des communautés d'agglomération.

4.2.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion représentaient 36,8 M€ en 2020, en hausse de 24,8 % depuis 2017. Le transfert de la compétence « contribution au SDIS » constitue le premier facteur d'augmentation des charges avec un montant de 3,3 M€ versé à partir de 2019. Les charges à caractère général ont augmenté de 2 M€, soutenues par les contrats de prestations de services (+ 1,5 M€ entre 2017 et 2020) et par les dépenses de locations et de charges de copropriétés. Enfin les charges de personnel ont augmenté de 8 % sur la période (+ 1,1 M€).

Tableau 17 : Evolution des charges de gestion du budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017-2020
Charges à caractère général	6 011 197	7 325 836	8 471 799	8 058 346	34,1 %
+ Charges de personnel	14 319 573	14 677 699	15 130 592	15 463 358	8 %
+ Subventions de fonctionnement	2 758 668	3 772 136	4 200 839	4 093 596	48,4 %
+ Autres charges de gestion	6 433 453	5 049 605	8 089 131	9 231 900	43,5 %
= Charges de gestion	29 522 892	30 825 277	35 892 361	36 847 201	24,8 %

Source : Comptes de gestion

Relativement aux moyennes nationales et régionales des dépenses de fonctionnement par habitant des communautés d'agglomération, la CAE affichait des volumes de dépenses par habitant significativement inférieurs. Ainsi, en 2020, la CAE a dépensé 135 € par habitant en charges de personnel contre 168 € en moyenne sur l'ensemble des communautés d'agglomération métropolitaines et 189 € en moyenne sur les communautés d'agglomération du Grand Est. Elle a dépensé 70 € par habitant en charges externes contre 101 € pour les communautés d'agglomération métropolitaines et 89 € pour les communautés d'agglomération de la région. Enfin, les subventions aux personnes de droit privé représentaient 18 € par habitant contre 20 € en moyenne nationale et 29 € en moyenne régionale.

4.2.3 La formation du résultat

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

Entre 2017 et 2020, l'excédent brut de fonctionnement dégagé par la différence entre les produits et les charges de gestion est passé de 1,5 M€ à 4,9 M€, sous l'effet d'une hausse plus importante des produits que des charges de gestion. Nonobstant cette tendance, il ne représentait que 11,7 % des produits de gestion, ce qui est relativement faible.

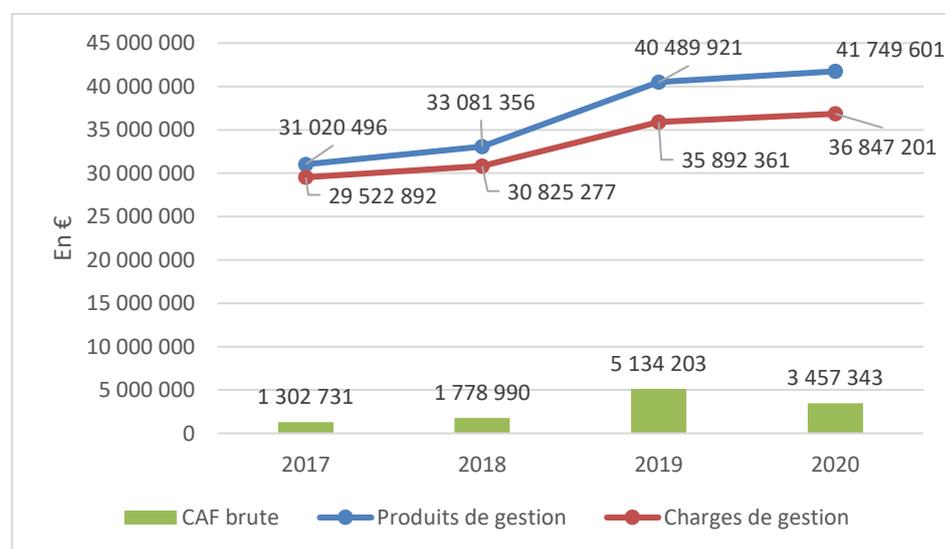
Au cours de la période 2017-2020, la capacité d'autofinancement brute du budget principal a augmenté de 164 % correspondant à 2,2 M€ (de 1,3 M€ en 2017 à 3,5 M€ en 2020). La CAF brute représentait en fin de période 8,3 % des produits de gestion, un niveau insuffisant qui limite les capacités d'investissement de la CAE.

Tableau 18 : Evolution de la capacité d'autofinancement (CAF)

en €	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017-2020
Produits de gestion (A)	31 020 496	33 081 356	40 489 921	41 749 601	34,6 %
Charges de gestion (B)	29 522 892	30 825 277	35 892 361	36 847 201	24,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 497 604	2 256 080	4 597 560	4 902 400	227,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	4,8 %	6,8 %	11,4 %	11,7 %	143,2 %
+/- Résultat financier	- 502 285	- 455 975	- 473 307	- 460 594	- 8,3 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	307 413	- 21 115	1 009 950	- 984 463	- 420,2 %
= CAF brute	1 302 731	1 778 990	5 134 203	3 457 343	165,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	4,2 %	5,4 %	12,7 %	8,3 %	97,2 %

Source : Comptes de gestion

Figure 7 : La formation de la capacité d'autofinancement



Source : CRC d'après les comptes de gestion

4.2.3.2 Le résultat de la section de fonctionnement

Entre 2017 et 2020, le résultat a augmenté pour passer de 0,4 M€ à 2,6 M€. Toutefois, sa qualité est affectée par des inscriptions irrégulières de rattachements. En 2019, le résultat bénéficiait par ailleurs du trop-perçu fiscal de 2,2 M€. Avec 2,6 M€, le résultat réel de la section de fonctionnement était encore faible en 2020 (voir en annexe n° 12).

4.2.4 Le financement de l'investissement

Négative en 2017 et 2018, la CAF nette est devenue positive en 2019 et 2020, mais à un niveau préoccupant. La faiblesse de la CAF brute et le montant des annuités en capital de la dette empêchent la CAE de dégager suffisamment d'autofinancement pour investir.

Entre 2017 et 2020, la CAE a dépensé 27,3 M€ pour ses équipements et 4,2 M€ en subventions d'investissement. La communauté d'agglomération a peu investi en comparaison avec la moyenne des communautés d'agglomération. En 2020, la CAE dépensait ainsi 76 € par habitant pour ses

équipements contre 92 € en moyenne pour les communautés d'agglomération françaises et 109 € pour les communautés d'agglomération du Grand Est.

La CAE a perçu 13,3 M€ de recettes d'investissement hors emprunt dont 6 M€ sur le seul exercice 2020, en raison notamment des subventions reçues pour les rénovations du stade de la Colombière et du gymnase Lapicque ainsi que pour la cession du réseau très haut débit.

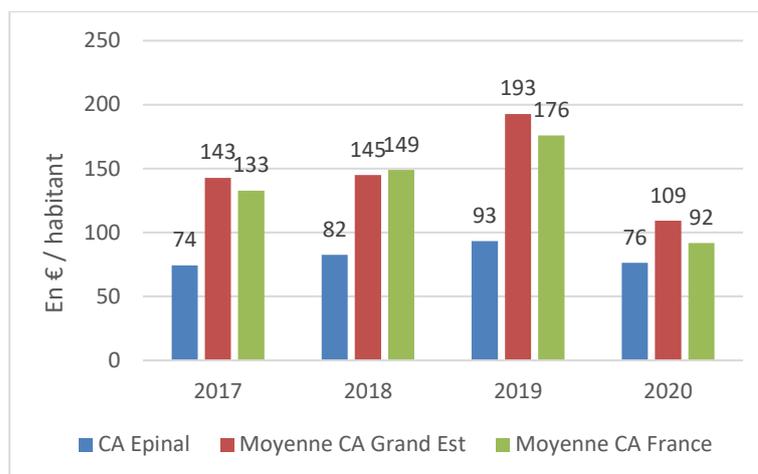
Pour financer ses investissements, la CAE a eu recours à 18,4 M€ de nouveaux emprunts sur l'ensemble de la période et a mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 2,1 M€.

Tableau 19 : Evolution du financement de l'investissement entre 2017 et 2020

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	1 302 731	1 778 990	5 134 203	3 457 343	11 673 267
- Annuité en capital de la dette	2 750 774	3 018 330	2 868 906	3 144 362	11 782 373
= CAF nette ou disponible (C)	- 1 448 042	- 1 239 341	2 265 297	312 981	- 109 106
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	729 667	1 005 274	1 479 331	1 019 581	4 233 853
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	2 129 122	501 527	948 037	3 061 808	6 640 494
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	72 000	0	220 000	178 250	470 250
+ Produits de cession	0	0	191 376	1 785 000	1 976 376
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 930 789	1 506 802	2 838 744	6 044 639	13 320 973
= Financement propre disponible (C+D)	1 482 746	267 461	5 104 040	6 357 620	13 211 867
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>20,3 %</i>	<i>5,2 %</i>	<i>82,9 %</i>	<i>72,7 %</i>	-
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 290 971	5 144 985	6 158 035	8 748 626	27 342 618
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	627 344	783 923	1 614 304	1 071 860	4 097 431
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	107 916	933 488	1	817 362	1 858 766
- Participations et inv. financiers nets	5 000	- 883 488	1 200 000	23 023	344 535
- Charges à répartir	12 681	0	0	0	12 681
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 107 916	0	107 916	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 6 453 249	- 5 711 447	- 3 976 216	- 4 303 251	- 20 444 163
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	85 908	- 119 096	6 685	33 083	6 579
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 6 367 342	- 5 830 543	- 3 969 531	- 4 270 168	- 20 437 584
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 188 102	3 500 000	6 299 830	5 392 171	18 380 103
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 3 179 240	- 2 330 543	2 330 299	1 122 004	- 2 057 481

Source : comptes de gestion

Figure 8 : Dépenses d'équipement par habitant



Source : CRC d'après données OFGL

La stratégie d'investissement de la CAE demeure limitée par une faible visibilité en matière de projets. C'est pourquoi, la mise en place d'un programme pluriannuel d'investissement devrait lui permettre d'ajuster ses projets à ses capacités financières et d'améliorer son pilotage financier.

4.2.5 La gestion de la dette

Au 31 décembre 2020, la CAE disposait d'un stock d'encours de 35,7 M€, en hausse de 27 % depuis 2017. La qualité de la dette n'appelle pas d'observation, les emprunts étant classés sans risque³³. Le taux d'intérêt apparent de 1,3 % en 2020 indique en outre que la CAE est parvenue à emprunter à des taux compétitifs.

Tableau 20 : Evolution de l'encours de dettes

en €	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	0	28 110 741	28 592 411	33 435 820
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2 750 774	3 018 330	2 868 906	3 144 362
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 107 916	0	107 916	0
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	27 565 497	0	1 520 401	0
+ Nouveaux emprunts	3 188 102	3 500 000	6 299 830	5 392 171
= Encours de dette du BP au 31 décembre	28 110 741	28 592 411	33 435 820	35 683 629
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	- 227 841	- 2 203 902	429 110	- 265 878
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	28 338 583	30 796 313	33 006 710	35 949 507

Source : Comptes de gestion

Toutefois la CAE disposait d'une capacité de désendettement préoccupante en début de période, avec un niveau très supérieur au seuil de 12 ans fixé par l'article 29 de la loi de programmation des

³³ A-1 selon la typologie de la circulaire du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales, à l'exception d'un emprunt classé B-1.

finances publiques pour 2018-2022. Ramené à 10,3 ans en 2020, cet indicateur demeurerait encore à un niveau peu élevé.

La CAE a peu investi comparativement aux entités de même nature, compte tenu de sa capacité de désendettement et de ses marges de manœuvre limitées sur la période.

Tableau 21 : Principaux ratios d'alerte

en €	2017	2018	2019	2020
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	499 365	455 975	473 307	460 594
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	1,8 %	1,6 %	1,4 %	1,3 %
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	28 338 583	30 796 313	33 006 710	35 949 507
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	21,75	17,31	6,43	10,4
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	28 110 741	28 592 411	33 435 820	35 683 629
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	21,6	16,1	6,5	10,3

Source : Comptes de gestion

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

Le fonds de roulement net global (FRNG) s'est amélioré en 2020, après avoir été négatif sur l'ensemble de la période. Ce niveau insuffisant de FRNG traduit la nécessité, pour la communauté d'agglomération, de financer ses actifs immobilisés par des ressources de court terme.

En 2017 et 2018, le besoin en fonds de roulement global (BFRG) était important et a contribué au déficit de la trésorerie. En 2019 et 2020, en l'absence de BFRG et compte tenu de la faiblesse des investissements, la trésorerie n'était plus déficitaire et représentait 59 jours de charges courantes.

La faiblesse du FRNG et les variations du BFRG se traduisent par des niveaux instables de trésorerie. En 2017 et 2018, la CAE a dû recourir à des lignes de trésorerie pour un montant cumulé de 13,5 M€. En 2020, la trésorerie atteint un niveau satisfaisant, équivalent à 59 jours de charges courantes, mais à l'appui de la trésorerie des budgets annexes.

Tableau 22 : Evolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	- 2 152 995	- 4 037 479	- 1 623 075	- 501 071
- Besoin en fonds de roulement global	1 978 913	3 016 423	- 3 296 149	- 6 597 251
=Trésorerie nette	- 4 131 908	- 7 053 902	1 673 074	6 096 179
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 50,2</i>	<i>- 82,3</i>	<i>16,8</i>	<i>59,6</i>
<i>dont trésorerie active</i>	<i>1 368 091</i>	<i>946 097</i>	<i>1 673 074</i>	<i>6 096 179</i>
<i>dont trésorerie passive</i>	<i>5 500 000</i>	<i>8 000 000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Source : Comptes de gestion

4.3 La situation financière consolidée

La situation financière consolidée au 31 décembre 2020 faisait apparaître un encours de dette de 80 M€, augmenté par le transfert des passifs de l'eau et de l'assainissement. Toutefois la capacité de désendettement consolidée s'établissait à 7,7 années, soit à un niveau satisfaisant.

4.4 Les conséquences de la crise sanitaire

Le bilan financier de la crise sanitaire dressé par la CAE pour l'exercice 2020, a mis en évidence une diminution des dépenses (- 0,2 M€) et la perte de recettes (- 0,8 M€), soit conséquemment un coût net de de la crise à hauteur de 0,6 M€.

De façon plus spécifique, les équipement sportifs et culturels ont été marqués par une baisse importante de leurs recettes d'entrée : - 330 000 € pour les piscines, - 96 000 € pour la patinoire, - 60 000 € pour la Souris verte et Scènes Vosges.

Avec le soutien de la Région Grand Est, la CAE a mis en place un soutien actif aux entreprises par l'instauration de deux plateformes pour faciliter l'accès aux aides et la valorisation de la production locale. La CAE a également contribué au versement des aides du fonds de résistance de la Région, bien qu'elle n'ait mobilisé que 50 000 € sur l'enveloppe de 200 000 € dont elle disposait.

Enfin la politique de subventions n'a pas connu de modifications liées à la crise. Les participations du budget principal à Scènes Vosges et à la Souris verte ont été maintenues à leur niveau d'avant crise.

5. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET CLIMATIQUE

5.1 La stratégie et la gouvernance

5.1.1 La vision stratégique

La vision stratégique de la CAE se fonde principalement sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Vosges Centrales dont la stratégie d'aménagement et de planification a vocation à être déclinée progressivement dans l'ensemble des documents de planification communautaires et communaux. Depuis 2014, le SCoT vise l'autonomie énergétique du territoire des Vosges Centrales et affiche l'objectif de devenir un territoire à énergie positive (TEPOS³⁴) en 2050.

Cette stratégie est déclinée dans un plan climat air énergie territorial (PCAET) de la CAE et plusieurs autres démarches, notamment un contrat de territoire « eau et climat » et une labélisation « territoire engagé transition écologique » attendue dans la continuité des processus « Cit'ergie » et « économie circulaire ».

En tant qu'EPCI de plus de 20 000 habitants et en application de l'article L. 229-26 du CGCT³⁵, la CAE s'est en effet dotée d'un plan climat air énergie territorial (PCAET) dont la réalisation a été confiée en juillet 2018 au syndicat mixte du SCoT des Vosges Centrales³⁶ pour le compte des deux EPCI membres du SCoT, la CAE et la communauté de communes Mirecourt-Dompaire (CCMD).

³⁴ Le réseau TEPOS a été créé par le CLER (<https://cler.org/association/nos-actions/tepos/>) en 2011, d'une initiative conjointe avec six territoires pionniers. Il réunit les territoires qui visent la couverture de leurs besoins énergétiques, après les avoir réduits au maximum, par les énergies renouvelables locales, selon les trois principes de la démarche négaWatt : sobriété énergétique, efficacité énergétique et énergies renouvelables.

³⁵ « Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018 ou dans un délai de deux ans à compter de leur création ou de la date à laquelle ils dépassent le seuil de 20 000 habitants ».

³⁶ Le syndicat mixte du SCoT est présidé par le président de la CAE.

Le projet de PCAET a été approuvé le 10 février 2020 par le conseil communautaire de la CAE et arrêté pour avis, soit quasiment dans le délai fixé par le CGCT (fin 2019 pour un EPCI créé le 1^{er} janvier 2017). Le processus de consultation a conduit la CAE à y apporter des modifications et à adopter le programme d'actions le 12 avril 2021.

Le PCAET qui couvre la période 2021/2026 mentionne comme stratégie globale (axe 1.1) « *la coordination des démarches et outils d'aménagement et de développement vers l'objectif d'autonomie énergétique territoriale* ».

Dès juillet 2018, la CAE était engagée dans le processus Cit'ergie animé par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)³⁷. Cette démarche volontaire de labellisation européenne (European Energy Award) doit amener la CAE à définir une vision stratégique climat-air-énergie, en y associant des objectifs qualitatifs et quantitatifs plus ambitieux que les objectifs nationaux minimums et à les décliner dans ses politiques sectorielles. En 2021, la CAE était en cours de labellisation Cit'ergie et avait obtenu la reconnaissance « en processus Cit'ergie ».

La CAE a également engagé en décembre 2020, dans le cadre de son action en faveur de l'économie locale, une démarche de labellisation économie circulaire avec l'ADEME, selon une double approche « économie circulaire » et « économie sociale et solidaire » présentée lors de la conférence des maires du 8 février 2021.

Ces deux démarches sont amenées à fusionner en 2022 sous la forme d'une labellisation intitulée « territoire engagé transition écologique » et qui remplacera les labellisations « économie circulaire » et « Cit'ergie ».

En outre, un contrat de territoire eau et climat (CTEC) 2021/2024 a été conclu avec l'agence de l'eau Rhin Meuse en partenariat avec la ville d'Épinal dont la dernière version a été validée par le conseil communautaire le 28 juin 2021. Les projets qu'il contient concernent l'eau, l'assainissement, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Ils s'inscrivent dans une stratégie d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique et doivent favoriser une gestion patrimoniale durable.

5.1.2 Les principaux objectifs associés à cette stratégie

5.1.2.1 Les principaux objectifs

La transition écologique et climatique impulsée par le SCoT des Vosges Centrales touche tous les secteurs d'activités (habitat, tertiaire, agriculture, forêt, transports, activités économiques et industrielles...) et fixe le cap de 46 % d'autonomie énergétique en 2030, soit le doublement en dix ans, dans la perspective d'une totale autonomie en 2050.

L'autonomie énergétique en 2050 à l'échelle du territoire du SCoT est fondée sur une réduction de 54 % des consommations énergétiques et une couverture des besoins restants par des énergies renouvelables produites localement, à partir de différentes sources : biomasse (bois-énergie, méthanisation...), hydraulique, solaire, éolien, récupération de la chaleur produite par les procédés de fabrication des industries.

L'objectif de neutralité carbone (soit une réduction de 75 % des émissions de GES par rapport à 1990) ne figure pas dans les orientations stratégiques du PCAET de la CAE, bien qu'il relève d'une

³⁷ Selon l'ADEME, 207 collectivités sont engagées et 122 labellisées. Ces démarches impliquent 22,9 millions d'habitants (33,9 % de la population).

disposition législative³⁸ et de la stratégie nationale bas-carbone³⁹ depuis 2018. Selon l'ordonnateur, il sera toutefois pris en considération en 2023 lors de la révision à mi-parcours du plan.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, postérieure à l'adoption du PCAET de la CAE, a par ailleurs renforcé cet objectif en indiquant dès son article 1^{er} qu'il convient d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris⁴⁰ et du Pacte vert pour l'Europe⁴¹. Conséquemment, la diminution des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la CAE devra être plus ambitieuse et portée à - 55 % en 2030.

Le développement durable constitue également un objectif de la CAE. Dans son rapport de développement durable établi annuellement, la CAE présente les actions qu'elle mène, celles en cours et à venir, en les déclinant selon les cinq objectifs stratégiques suivants :

- lutter contre le réchauffement climatique ;
- préserver la biodiversité, les espaces naturels et les ressources ;
- améliorer la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;
- favoriser l'épanouissement de tous ;
- développer des modes de production et de consommation responsables.

Ces enjeux sont repris dans le projet de territoire en cours d'élaboration.

Le principal objectif poursuivi par la CAE, issu du SCoT des Vosges Centrales, est donc celui de l'autonomie énergétique du territoire en 2050 qui s'inscrit dans un objectif plus vaste de développement durable. En l'état, le plan climat-air-énergie territorial de la CAE n'affiche pas formellement l'objectif de neutralité carbone, qui figure dans la stratégie nationale bas-carbone depuis 2018.

5.1.2.2 La société d'économie mixte Terr'EnR

Pour atteindre l'objectif d'autonomie énergétique décliné au sein du PCAET, la CAE s'est notamment dotée d'un dispositif innovant et a créé une société d'économie mixte Terr'EnR⁴² dédiée au financement participatif et citoyen d'énergies renouvelables sur le territoire des Vosges Centrales dont elle est actionnaire majoritaire. La SEM Terr'EnR a été identifiée comme porteuse de projet pour la mise en œuvre de certaines mesures du PCAET.

La Société Terr'EnR a été créée pour faciliter le financement des projets locaux de production d'énergies renouvelables. Elle est elle-même actionnaire de sociétés porteuses de projets (SA SOLENAL⁴³ pour un projet éolien citoyen sur la CCMD aux côtés de l'entreprise NEOEN, société

³⁸ L'article L. 222-1 B de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte précise que « *l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie nationale bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre* ».

³⁹ La première stratégie nationale bas-carbone (SNBC1) a été adoptée en novembre 2015 et la première programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE1) en 2016. Elles ont été élaborées en poursuivant l'objectif « facteur 4 », car antérieures à l'Accord de Paris. Les projets de révision de la SNBC (SNBC2) et de la PPE (PPE2) ont été publiés en novembre et décembre 2018, en visant la neutralité carbone en 2050, soit avec une ambition rehaussée.

⁴⁰ Adopté le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016.

⁴¹ Le 14 juillet 2021, « *la Commission européenne a adopté une série de propositions visant à adapter les politiques de l'UE en matière de climat, d'énergie, de transport et de fiscalité en vue de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cette réduction des émissions au cours de la prochaine décennie est essentielle pour permettre à l'Europe de devenir le premier continent climatiquement neutre d'ici à 2050 et de concrétiser le pacte vert pour l'Europe* ».

⁴² <https://www.terr-enr.fr/>

⁴³ Création de la SA SOLENVAL, filiale de la SEM Terr'EnR et de NEON, autorisée par délibération du conseil communautaire de la CAE du 28 juin 2021 (n° 220).

Hydro-Spinal⁴⁴ pour un projet d'hydrolienne, société H2air pour un parc éolien développé sur le territoire de la commune de Gruy-les-Surances par le biais d'une filiale Lun'Enr⁴⁵).

5.1.3 Les acteurs internes et les modalités de pilotage

5.1.3.1 Les commissions intercommunales

La transversalité des problématiques de développement durable et de transition écologique peut conduire plusieurs commissions à examiner le même sujet, notamment la préservation et la gestion des espaces naturels qui intéresse les commissions « développement durable, transition écologique et énergétique », « GEMAPI » et « attractivité et tourisme ». La commission « développement durable, transition écologique et énergétique » porte le projet d'*intracting* (dispositif de contractualisation interne⁴⁶) en lien avec la commission « travaux et commande publique », les questions d'économie circulaire, d'économie sociale et solidaire en lien avec la commission « économie ». En outre, le SCoT qui a vocation à être décliné dans les politiques sectorielles de la CAE (habitat, mobilités...) concerne également plusieurs commissions thématiques.

La commission « développement durable, transition écologique et énergétique » dite DDTEE est composée de 24 membres titulaires et de 18 membres complémentaires qui se réunissent *a minima* avant chaque conseil communautaire.

5.1.3.2 Les groupes de travail et comités de pilotage

Au-delà des vice-présidents, des conseillers communautaires ont été désignés référents sur certaines thématiques (GEMAPI, mobilités, bois, économie circulaire...) dans le cadre de leurs délégations. Des groupes de travail ont été constitués portant notamment sur les zones humides, l'économie circulaire, sociale et solidaire, l'*intracting*⁴⁷.

La CAE a constitué plusieurs comités de pilotage dont un COPIL « transition écologique » en janvier 2021 renommé ultérieurement COPIL « plan climat » pour porter les deux démarches : Cit'ergie et PCAET.

Composé de l'ensemble des vice-présidents et conseillers délégués, il est animé par la vice-présidente déléguée au développement durable, à la transition écologique et énergétique et a pour rôle :

- « *d'orienter et valider les travaux du comité technique (y compris les groupes de travail) ;*
- *d'assurer l'articulation et la cohérence avec les décisions et travaux réalisés dans les commissions ;*
- *d'assurer l'articulation avec les besoins et propositions faites par les communes sur les sujets de transition écologique ;*
- *de proposer et suivre dans le temps les orientations prioritaires et les objectifs à atteindre sur les questions climat-air-énergie ;*
- *de diffuser et présenter l'avancement de la démarche au conseil communautaire, de la population, des acteurs du territoire et des communes (conférence des Maires) ».*

⁴⁴ Entrée au capital de la SEM Terr'EnR à hauteur de 40 % autorisée par délibération du conseil communautaire de la CAE du 14 décembre 2020 (n° 336).

⁴⁵ Autorisée par délibération du conseil communautaire de la CAE du 14 décembre 2020 (n° 335).

⁴⁶ Ce dispositif permettra à la CAE de constituer un fonds d'investissement à partir des dépenses d'énergie évitées par les travaux d'efficacité énergétique qui seront réalisés (voir la partie relative à la gestion du patrimoine de la CAE).

⁴⁷ Les travaux de ces groupes pourront être traduits par un « contrat de performance interne » (voir infra).

Le COPIL « plan climat » s'est réuni à trois reprises depuis sa création, le 29 janvier 2021 et le 23 mars 2021 en présence de l'ADEME dans le cadre de la visite annuelle Cit'ergie visant à présenter les premiers objectifs proposés par les élus et les services. La séance du 6 septembre 2021 a notamment permis de situer la CAE par rapport aux différents niveaux du label, sa candidature devant intervenir formellement en mars 2022.

5.1.3.3 La sensibilisation des élus

Une information et sensibilisation des élus est organisée dans le cadre de la conférence des maires qui se tient préalablement aux séances du conseil communautaire. De multiples sujets y sont abordés, le cas échéant en la présence de partenaires.

Le PCAET a été évoqué à plusieurs reprises afin de favoriser son appropriation par la CAE et ses communes membres (diagnostic présenté le 9 septembre 2019, programme d'actions le 3 février 2020, plan le 2 novembre 2020 et de façon détaillée le 6 avril 2021).

Les communications ont également porté sur un groupement d'agriculteurs bio (le 28 octobre 2019) et sur un dispositif d'économies d'énergies porté par la Banque des Territoires (le 2 décembre 2019).

À plusieurs reprises, la conférence des maires a abordé le sujet d'un éventuel transfert de la compétence plan local d'urbanisme (PLU) et des pouvoirs de police qui découleraient d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

Les feuilles de route « économie circulaire » et « économie sociale et solidaire » ont été présentées le 8 février 2021, le service de vélo en libre-service le 15 mars 2021, l'appel à manifestation d'intérêt photovoltaïque de la SEM Terr'EnR le 6 avril 2021, le contrat territorial eau et climat par l'Agence de l'eau le 17 mai 2021.

5.1.3.4 L'organisation des services

La direction « habitat et aménagement durable » placée sous la responsabilité de la directrice générale adjointe comprend un service « transition énergétique » composé de trois personnes parmi lesquelles un chargé de mission transition énergétique qui est également chef de projet Cit'ergie et dont la fonction évolue vers la coordination de la transition écologique.

Ce service devait s'enrichir de trois nouvelles recrues en 2021 en raison de la dissolution de l'agence locale de l'énergie et du climat⁴⁸ (ALEC) et de la reprise directe de ses activités par la CAE avec intégration du patrimoine et du personnel de l'association (par délibération du 28 juin 2021). Ce personnel intervient notamment dans les domaines du conseil en énergie partagée (CEP).

D'autres agents sont appelés à mettre en œuvre la stratégie communautaire de transition écologique et énergétique, notamment au sein du pôle « éco constructions – éco matériaux », des directions « eau, assainissement, GEMAPI, déchets », « développement économique » et « aménagement du territoire, transports et mobilités ».

Une étude à vocation organisationnelle sur la transition énergétique a été confiée à un consultant et a abouti en 2020 à un plan de transformation sur la base d'un scénario cible d'organisation retenu par la CAE en 2019. L'étude propose un organigramme fonctionnel pour mettre en œuvre la transition énergétique, lequel détaille les interactions envisagées entre certaines directions de la CAE (transition énergétique-habitat-aménagement, services techniques, transports et mobilités, eau-assainissement-déchets), le syndicat mixte du SCoT et la SEM Terr'EnR. Elle aborde également le fonctionnement de la future maison de l'habitat dans une perspective de mutualisation des moyens d'accueil des particuliers pour améliorer la performance énergétique des logements, lutter contre

⁴⁸ L'ALEC a pour mission l'information et le conseil des particuliers, entreprises et collectivités de moins de 10 000 habitants par le biais d'un Espace Info Energie (EIE) et d'un Conseiller en Energie Partagé (CEP) : <https://www.alec-Épinal.com/>

l'habitat indigne/dégradé et la précarité énergétique, aider au maintien à domicile, accompagner dans les travaux de rénovation globale. L'étude contient en outre des fiches de postes.

Selon l'ordonnateur, le déploiement de cette organisation au sein de la CAE est en cours et, plutôt que de mettre en place des référents « transition écologique et énergétique » dans ses différents services, la communauté d'agglomération a opté pour une démarche de mobilisation globale des équipes pour relayer sa stratégie.

5.1.3.5 Le pilotage interne et la charte climat-air-énergie

Le pilotage interne de la transition écologique et énergétique est appelé à se renforcer, compte tenu de la validation et mise en œuvre récente du programme d'actions 2021-2026 du PCAET et de l'organisation inachevée des services.

Pour pallier les difficultés d'articulation des questions transversales et afin de faciliter la déclinaison des objectifs écologiques et énergétiques à l'échelle de la CAE, une charte d'engagement a été rédigée fin 2021. Elle devrait constituer une feuille de route pour les élus et les services. Les chapitres de la charte s'articulent selon les axes du plan climat-air-énergie territorial.

5.1.4 Les partenaires

Les démarches de transition écologique et climatique engagées par la CAE l'amènent à développer de multiples partenariats publics, associatifs⁴⁹ et privés, recouvrant des périmètres distincts.

À l'échelle du Grand Est, l'agence de la transition écologique (ADEME) se positionne comme un partenaire essentiel de la CAE, à la fois au titre du PCAET et des labels « Cit'ergie » et « économie circulaire », la démarche Cit'ergie étant menée conjointement à la ville d'Épinal.

La CAE coopère en outre avec des partenaires non étatiques, parmi lesquels la région Grand Est, le réseau de surveillance de la qualité de l'air ATMO Grand Est, le conseil départemental et la chambre d'agriculture des Vosges, l'office national des forêts (ONF), la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), Vosgelis, Épinal Habitat, l'association Territoire Zéro Chômeur Longue Durée 88 et la CCMD.

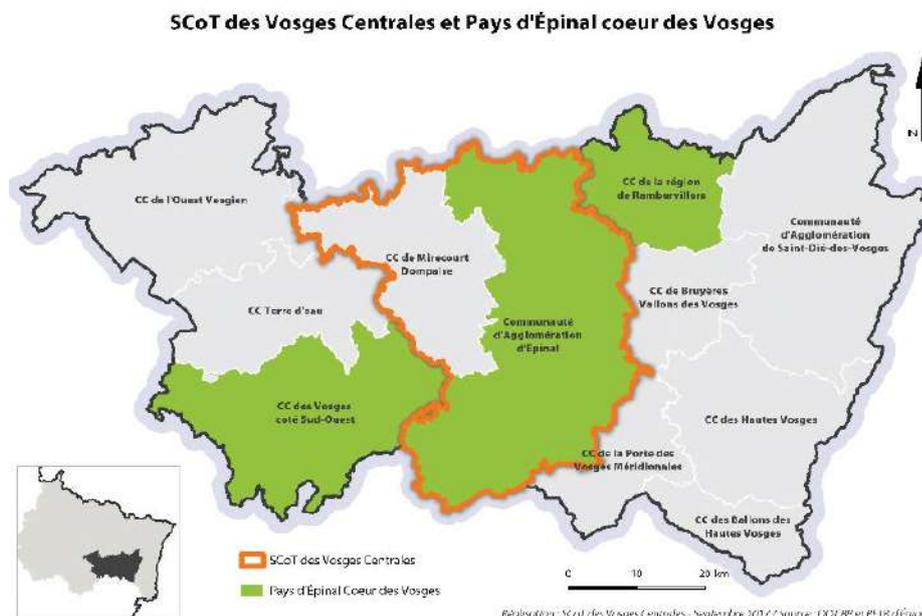
La CAE réalise par ailleurs un audit énergétique d'une partie de son patrimoine en partenariat avec la Banque des Territoires - Caisse des Dépôts, dans le cadre de la démarche d'*intracting*.

À l'échelon supra-intercommunal, la CAE est membre des syndicats mixtes du SCoT et du PETR⁵⁰ du Pays d'Épinal Cœur des Vosges, également identifiés comme porteurs d'actions inscrites dans le PCAET. Le PETR intervient notamment sur la thématique vélo-santé et la filière bois. Le programme Leader qu'il anime identifiait comme priorité pour la période 2014-2020 « *le développement économique d'un territoire rural basé sur l'innovation dans la filière forêt-bois dans une dynamique de développement durable* ».

⁴⁹ La CAE adhère notamment à l'association AMORCE depuis 2019, réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités et acteurs locaux en matière de transition énergétique, de gestion territoriale des déchets et de gestion durable de l'eau.

⁵⁰ Pôle d'équilibre territorial rural créé par la loi du 27 janvier 2014, constitué par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave correspondant à un bassin de vie ou de population (selon l'article L. 5741-1 du CGCT).

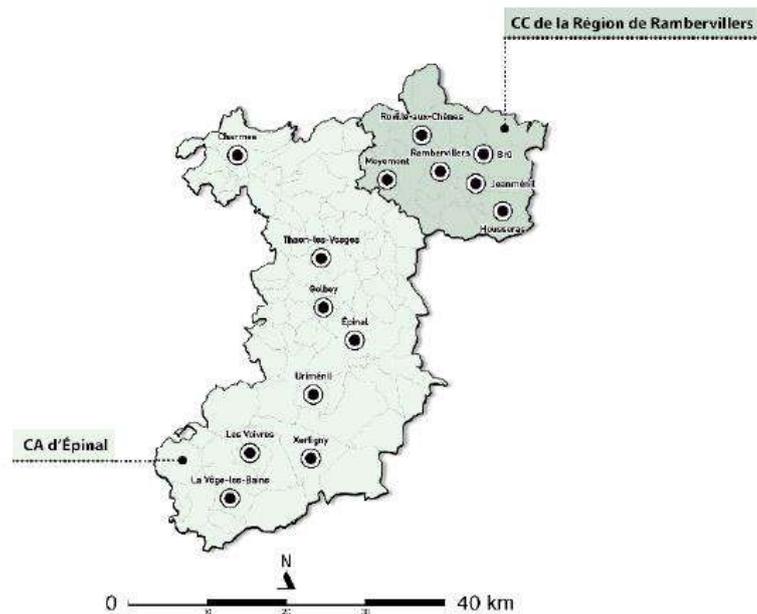
Figure 9 : La CAE dans les périmètres du SCoT des Vosges Centrales et du pays d'Épinal Cœur des Vosges au sein du département des Vosges



Source : SCoT des Vosges Centrales

La CAE appartient en outre à deux bassins versants et relève de deux agences de l'eau distinctes, Rhin Meuse et Rhône Méditerranée Corse. Le contrat de territoire eau et climat (CTEC) 2021/2024 conduit en partenariat avec la ville d'Épinal ne concerne que l'agence de l'eau Rhin Meuse.

Figure 11 : Le périmètre du pacte territorial de relance et de transition écologique (PTRTE)



Source : Pacte territorial de relance et de transition écologique

La politique de transition écologique et climatique menée par la CAE a conduit à développer de multiples partenariats sur des périmètres différents, constituant autant de territoires de projets et générant une certaine complexité dans leur gouvernance et gestion.

5.2 La performance des politiques publiques

5.2.1 La planification

5.2.1.1 L'articulation des documents de planification

Approuvé en 2007, le SCoT des Vosges Centrales a été complété par un plan climat énergie territorial en 2011, puis révisé à partir de 2014 en s'enrichissant d'une approche de type « territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ». La première révision du SCoT s'est achevée par l'approbation d'un projet le 29 avril 2019.

Les documents de planification de la CAE sont postérieurs au SCoT des Vosges Centrales, lequel exige leur convergence, en raison du caractère prescriptif des documents supra territoriaux tels que le SCoT sur le plan local d'urbanisme (PLU, PLUi), le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), le programme local de l'habitat (PLH), le plan mobilités (ex : plan de déplacements urbains / PDU).

La CAE a en effet approuvé en décembre 2019 son PLH qui porte sur la période 2020/2025 et en février 2020 son projet de PCAET qui couvre la période 2021/2026. Son plan mobilités est en processus d'élaboration courant 2020/2021, lequel devrait intégrer un schéma directeur cyclable et un schéma directeur des transports.

À l'échelle du Grand Est, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est également prescriptif, ce qui signifie que chacun des territoires de plus petite échelle doit le respecter.

Or, le SRADDET a été adopté le 22 novembre 2019 et approuvé le 24 janvier 2020, soit postérieurement au SCoT des Vosges Centrales et au projet de PCAET, ce qui ne garantit pas leur parfaite adéquation.

Figure 12 : Le SRADDET du Grand Est

La Région Grand Est s'est fixée 30 objectifs qui convergent autour de deux axes stratégiques. Le premier vise à changer de modèle pour un développement vertueux des territoires, le second à dépasser les frontières et à renforcer la cohésion, pour un espace européen connecté. Ils répondent à deux enjeux prioritaires : l'urgence climatique et les inégalités territoriales.

Les 30 objectifs du SRADDET se déclinent en 30 règles qui précisent la manière de les mettre en œuvre par les documents et acteurs ciblés règlementairement par le SRADDET.

Les règles s'appliquent à cinq grands domaines : le climat, l'air et l'énergie - la biodiversité et la gestion de l'eau - l'économie circulaire et la gestion des déchets - la gestion des espaces et l'urbanisme - les transports et la mobilité.

Source : CRC d'après Région Grand Est / SRADDET / Plaquette Grand Est Territoires

D'autres documents de planification élaborés par d'autres acteurs ont une incidence sur le territoire et les politiques publiques mises en œuvre par la CAE, notamment le schéma directeur de développement des infrastructures de recharge des véhicules électriques porté par le syndicat départemental d'électricité des Vosges (SDEV), le schéma directeur des réseaux de chaleur porté par la Ville d'Épinal et le schéma directeur des énergies porté par le SCoT des Vosges Centrales.

Ces documents de planification et de programmation doivent prendre en compte la stratégie nationale bas-carbone dès lors qu'ils ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre, conformément à l'article L. 222-1 B de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

5.2.1.2 Le diagnostic du PCAET

Le PCAET a été construit à partir d'un diagnostic climat-air-énergie commun aux deux EPCI, tout en favorisant la comparaison entre territoires (voir en annexe n° 13).

À titre d'exemple, le niveau supérieur d'émissions de GES de la CCMD comparativement à la CAE s'explique par la ruralité de ce territoire, à l'agriculture et aux mobilités. En effet, les secteurs agricole⁵² et routier⁵³ étaient les deux premiers émetteurs en 2016, avec respectivement 30 % et 27 %, le secteur résidentiel étant le troisième (18 %). La consommation d'énergie finale par habitant est supérieure au sein de la CAE, comparativement à la CCMD et plus largement à la région Grand Est, compte tenu de la forte présence de l'industrie sur son territoire.

⁵² Fermentation entérique, émissions de méthane et applications d'engrais avec émissions de protoxyde d'azote.

⁵³ 47 % véhicules particuliers, 28 % poids lourds et 20 % véhicules utilitaires légers.

Toutefois, le diagnostic de vulnérabilité au changement climatique⁵⁴ ne distingue pas les différents territoires, ce qui limite son appropriation par la CAE.

Le diagnostic climat-air-énergie affichait par ailleurs pour 2015, un taux d'autonomie énergétique de 20,9 %, correspondant au rapport entre les EnR&R⁵⁵ produites et les énergies consommées sur le territoire. L'indicateur « TEPOS » dont le calcul diffère sensiblement, puisqu'il intègre les EnR&R produites au niveau régional et consommées sur le territoire, était égal à 23,4 %. Selon les résultats de l'étude, cette situation est favorable pour le territoire du SCoT des Vosges Centrales qui a pris de l'avance par rapport aux objectifs nationaux.

5.2.1.3 Le bilan de gaz à effet de serre du PCAET et son plan de transition

Conformément à l'article L. 229-25 du code de l'environnement, un bilan de gaz à effet de serre (BEGES) a été réalisé pour chacun des deux territoires. Il porte sur les scopes 1 et 2, c'est-à-dire le périmètre de la CAE en tant que personne morale (patrimoine et compétences). Les autres acteurs du territoire non pas été intégrés (scope 3), ce qui n'était pas une obligation.

Pour réaliser le BEGES, les compétences de la CAE ont été regroupées en quatre thématiques (administration, transport de personnes, assainissement, collecte et traitement déchets), ce qui n'offre pas une vision suffisamment fine de leurs performances. Il en ressort que la source d'émission la plus significative concerne le traitement des déchets (46 %), suivie par les déplacements et le traitement des eaux usées.

Si le PCAET intègre bien un bilan de gaz à effet de serre, il ne contient pas de plan de transition, se limitant à des pistes d'actions de réduction. Or, en vertu de l'article 28 de la loi n° 2019-1147 relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019, les « plans de transition » remplacent les « pistes d'actions de réduction » qui étaient obligatoires dans la réalisation des BEGES.

La CAE et le SCoT des Vosges Centrales ont donc réalisé un BEGES intégrant les données les plus récentes. Ce bilan, obligatoire pour présenter un dossier de candidature auprès de la commission nationale en charge du label « Territoire en transitions » a été validé par la DREAL en mars 2022.

5.2.1.4 Les enjeux du PCAET

Le PCAET de la CAE est orienté vers l'objectif d'autonomie énergétique à l'horizon 2050 lequel implique une augmentation de la production d'énergie, couplée à une baisse de 69 % de l'énergie consommée par rapport à 2012 dans les transports, de 57 % dans le résidentiel et de 56 % dans le tertiaire (voir en annexe n° 14).

C'est pourquoi, au-delà du diagnostic, les enjeux du PCAET se concentrent sur la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments, les déplacements, la filière bois-énergie, la production locale d'électricité, le rapprochement de la production et de la consommation d'énergie.

⁵⁴ Eléments du diagnostic de vulnérabilité :

- ressource en eau (sécheresse, concentration pollution) ;
- forêt (sécheresse, espèces fragilisées, parasites dont scolytes de l'épicéa) ;
- milieux naturels (aire de répartition et cycle de vie des espèces, asynchronie entre espèces dépendantes, plantes invasives) ;
- risques naturels (inondations et dommages à l'environnement dont déversement matières dangereuses, mouvements de terrain par retrait/gonflement d'argiles) ;
- santé (canicule, pollution de l'air, allergies sur période plus longue, prolifération vecteurs de maladie tels que moustiques tigre) ;
- tourisme (redistribution flux touristiques, qualité/quantité eaux récréatives, thermalisme) ;
- agriculture (modification cycle des plantes et variation production).

⁵⁵ Il s'agit des énergies renouvelables et de récupération.

5.2.1.5 Le programme d'actions du PCAET

L'article L. 229-25 du code de l'environnement précise que le PCAET « *définit sur le territoire de l'établissement public [...] le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, y compris le potentiel de récupération de chaleur à partir des centres de données, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de réduire l'empreinte environnementale du numérique, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique* ».

Le programme d'actions définitif du PCAET est structuré en cinq axes stratégiques, en 18 sous-axes (voir en annexe n° 15), 34 mesures et 69 actions. Un sixième axe stratégique relatif aux actions d'adaptation au changement climatique concerne certaines actions transversales, mais n'a pas été détaillé et n'est pas suffisamment développé.

Le PCAET doit en effet aborder les questions d'atténuation, soit la réduction des émissions de GES pour limiter le changement climatique, mais également les questions d'adaptation aux conséquences des évolutions climatiques qui sont la hausse des températures, l'évolution des précipitations, la fréquence et gravité des inondations et submersions.

En outre, le programme d'actions du PCAET n'est pas assez précis sur la déclinaison de l'objectif de neutralité carbone en 2050 et les échéances intermédiaires qui nécessitent de mesurer la décarbonation des politiques publiques et donc la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

5.2.1.6 Le processus Cit'ergie et la labellisation « territoire engagé transition écologique »

Le processus Cit'ergie dans le cadre duquel s'est engagée volontairement la CAE l'inscrit dans une démarche de progrès puisque la labellisation exige l'atteinte d'un certain niveau de réalisation. Avec 33 actions réalisées en 2021 et 7 programmées, la CAE pourrait prétendre en 2022 à la labellisation Cap Cit'ergie qui constitue le premier palier (voir en annexe n° 16).

La démarche Cit'ergie enrichit et complète les objectifs stratégiques et opérationnels du PCAET. Elle favorise sa mise en œuvre et son suivi avec un tableau de bord spécifique.

Les 124 indicateurs Cit'ergie incluant ceux du PCAET permettent d'apprécier et de quantifier l'avancement du programme d'actions et son impact, notamment l'évolution des émissions de gaz à effet de serre du territoire. Une liste de 169 indicateurs complémentaires permet à la CAE d'affiner le suivi de son plan d'actions.

Le regroupement⁵⁶ des labels « climat – air – énergie » (anciennement Cit'ergie) et « économie circulaire » autour d'une nouvelle labellisation « territoire engagé transition écologique » renforcera la complémentarité des deux démarches et impulsera une stratégie plus globale, dans une logique d'amélioration continue sur toutes les dimensions de la transition écologique : performance énergétique des bâtiments publics et de l'habitat privé, mobilités, énergies alternatives aux énergies fossiles, déchets, sobriété de la gestion des ressources naturelles, commande publique...

5.2.2 La mise en œuvre des politiques publiques

La performance des politiques publiques de la CAE est difficilement évaluable en 2021 en raison de la mise en œuvre récente du plan climat-air-énergie territorial et de l'engagement récent des démarches « Cit'ergie » et « économie circulaire », mais également de l'exercice récent de certaines

⁵⁶ <https://territoireengagetransitionecologique.ademe.fr/>

compétences, notamment sur l'eau, l'assainissement dans son intégralité, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

Toutefois, la sensibilité écologique de la CAE et sa proximité avec le SCoT des Vosges Centrales, précurseur sur les questions énergétiques, la conduit à mettre en œuvre des politiques publiques relativement ambitieuses sur ces enjeux et à engager le territoire vers une transition écologique et énergétique.

Sans être exhaustive, la chambre a relevé plusieurs initiatives concourant à l'atténuation du changement climatique, les actions en matière d'adaptation étant peu développées.

Dans le domaine de l'habitat et de la rénovation énergétique, une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) et un projet d'intérêt général (PIG) sont opérationnels sur le territoire de la CAE qui propose notamment une prime pour l'utilisation de matériaux biosourcés⁵⁷ pour l'isolation des parois opaques des logements privés financée par la valorisation des certificats d'économie d'énergie (CEE) cédés par les propriétaires en contrepartie.

Dans le domaine des mobilités actives, la CAE valorise l'usage du vélo avec :

- un projet d'animation territoriale en 2018 « au boulot, j'y vais à vélo » pour les entreprises, associations, organismes publics et écoles du territoire ;
- un service intitulé Vilvolt en 2020, de location longue durée de vélos électriques pour les plus de 18 ans et de vélos non électriques aux lycéens et étudiants à partir de 16 ans ;
- un autre service Vilvolt à partir de 2021 de location de vélos électriques en libre-service ;
- une aide à l'acquisition de vélo à assistance électrique par octroi d'une subvention à hauteur de 20 % du coût d'achat plafonnée à 200 € (ou 300 € pour un vélo Cargo).

Dans le domaine des transports, la CAE :

- a lancé un appel à manifestation d'intérêt TENMOD compte mobilités permettant aux usagers l'accès et le paiement de tous les services de mobilités à travers une seule application ;
- a expérimenté en 2020 le covoiturage avec l'entreprise Klaxit, sous la forme d'un programme intitulé « Klaxit Liberté » en complément du programme « Tous Covoitureurs » permettant aux employeurs de bénéficier des certificats d'économie d'énergie. L'application Klaxit est utilisable à partir de fin 2021 pour covoiturer sur les 78 communes de l'agglomération pour se rendre au travail. Une aide est allouée aux conducteurs correspondant à au moins 2 € par trajet et par passager transporté, jusqu'à 2 fois par jour (soit 4 € / jour et 160 € / mois minimum). Pour les passagers, les trajets domicile-travail sont offerts.

Dans le domaine du développement économique, la CAE s'est engagée en 2021, dans une double démarche « économie circulaire » et « économie sociale et solidaire » dont les objectifs sont de promouvoir et sensibiliser (ex : intégration des clauses d'insertion dans les marchés publics), soutenir et financer (ex : pôle Eco Ter⁵⁸ depuis 2016), favoriser la détection de nouveaux besoins (création d'un cluster agroalimentaire). La CAE envisage d'ores et déjà de créer un site vitrine avec l'AFPA⁵⁹. En amont de ces démarches, la CAE a soutenu un projet de légumerie/conserverie⁶⁰ dans l'enceinte de l'ancienne usine de fromages du groupe Lactalis à Xertigny.

⁵⁷ Laines de fibres végétales ou animales, de textiles recyclés, ouate de cellulose, chènevotte, bottes de paille...

⁵⁸ <https://www.agglo-Epinal.fr/toute-l-actualite/297-pole-eco-ter-ecologie-economies-circulaire-sociale-solidaire-sur-le-territoire-de-l-agglo-epinal>

⁵⁹ Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes

⁶⁰ <https://www.legumesducoin.com/accueil/>

5.2.3 La gestion du patrimoine de la CAE

5.2.3.1 Le suivi de la performance du patrimoine bâti

La CAE gère un patrimoine composé de 97 bâtiments d'une surface totale de 108 721 m².

Vingt-huit bâtiments sont concernés par une obligation d'affichage⁶¹ de leur diagnostic de performance énergétique (DPE). Toutefois seuls neuf bâtiments disposent d'un DPE, mais aucun n'est affiché.

Trente-trois bâtiments sont concernés par le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire⁶². Ils auraient dû être déclarés avant le 1^{er} janvier 2021 sur l'observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire (OPERAT) créé par l'ADEME. La CAE devra en outre déclarer leurs consommations d'énergie au plus tard le 30 septembre 2022⁶³.

La CAE n'a pas réalisé d'audit énergétique récent sur la totalité de son patrimoine. Un suivi des fluides était réalisé par un économiste des flux (eau, électricité, chauffage) dont le départ à la retraite a suspendu l'activité en juillet 2020, suivi qui n'était pas assorti d'une comptabilisation des émissions de CO₂. Chaque bâtiment est doté de compteurs individuels permettant le suivi énergétique, selon une fréquence généralement mensuelle. Des relevés automatiques ont été établis pour le chauffage et un logiciel de suivi des consommations d'électricité permet de créer des alertes en cas de dépassement. Les compteurs d'eau ne sont pas systématiquement communicants.

Le contrat de performance interne (ou *intracting*) engagé en partenariat avec la Banque des Territoires et confié à un bureau d'études en 2021 aboutira au diagnostic d'une trentaine de bâtiments de la CAE et autant pour les communes membres. Cette initiative doit permettre à la CAE de constituer un fonds d'investissement à partir des dépenses d'énergie évitées par les travaux d'efficacité énergétique qui seront réalisés. Concrètement, ce fonds « fictif » déterminera l'enveloppe budgétaire à inscrire pour financer les investissements, selon la trajectoire des dépenses d'énergie évitées.

5.2.3.2 L'usage des énergies renouvelables et de récupération (EnR&R)

Un indicateur Cit'ergie mesure le rapport entre les achats d'électricité renouvelable (dite verte) et le montant total des achats d'électricité de la collectivité pour ses bâtiments et équipements (y compris services publics de l'eau, de l'assainissement, des déchets et de l'éclairage public s'ils sont de la compétence de la collectivité), la cible étant de 100 %.

En 2019, la CAE se situait à 20 %. En 2020, les compteurs C1, C2, C3 et C4, soit de puissance supérieure à 36 kVA, étaient alimentés à 100 % en électricité verte d'origine garantie européenne, dans le cadre d'un appel d'offres de la Métropole du Grand Nancy auquel s'est associée la CAE. Depuis le 1^{er} janvier 2021, tous les compteurs sont concernés.

Pour le chauffage de ses bâtiments, la CAE s'approvisionne principalement avec le réseau de chauffage urbain de la ville d'Épinal (6 536 MWh PCI en 2020) et dans une moindre mesure en gaz (1 521 MWh PCI en 2020).

Le réseau de chauffage, d'une longueur de 30 km, mais en cours d'extension, dessert 150 points de livraison soit 8 500 équivalents-logements. Il est raccordé à une chaudière cogénération biomasse bois, alimentée à 88 % en EnR&R en 2020.

⁶¹ Bâtiments avec une surface SHON (surface hors œuvre nette) ou SU (surface utile) de plus de 250 m² et accueillant un établissement recevant du public (ERP) de catégorie 1 à 4.

⁶² Bâtiments à usage tertiaire de plus de 1 000 m².

⁶³ En raison du report de la première échéance de déclaration des données de consommation du 30 septembre 2021 au 30 septembre 2022.

5.2.3.3 La maison de l'habitat et du territoire

La maison de l'habitat et du territoire, futur siège de la CAE, sera mise en service en 2022. Il s'agit d'un bâtiment de plus de 2 600 m², aux performances énergétiques élevées, l'objectif étant d'atteindre un niveau de consommation BEPOS – 40 % et d'obtenir le label « énergie positive & réduction carbone » à un niveau E3C1⁶⁴. Ce bâtiment à énergie positive (BEPOS) devrait produire une quantité d'énergie supérieure à sa consommation.

Un marché global de performance a été passé dans le cadre de la construction. Il comprend l'exploitation, la maintenance et la fourniture de fluides durant quatre années après sa mise en service.

5.2.3.4 La production d'énergie solaire photovoltaïque

La CAE a lancé un projet de création et d'exploitation d'une centrale photovoltaïque sur la toiture de la maison de l'habitat et du territoire en cours d'achèvement, dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt pour occupation du domaine public publié en vertu de l'article L. 2122-1-4 du code général de la propriété des personnes publiques⁶⁵.

Par convention d'occupation temporaire d'une durée de 30 ans (2021/2050), la CAE a autorisé la SEM Terr'EnR à installer et exploiter 345 m² de panneaux photovoltaïques, donnant lieu au paiement d'une redevance annuelle d'un montant de 1€/m²/an, à l'obligation de production d'un minimum de 61,1 MWh et à la signature d'un contrat de raccordement au réseau public d'électricité par la société d'économie Mixte (SEM) avec l'acheteur d'énergie produite.

Au-delà de cette réalisation, l'intervention de la CAE se fait par l'intermédiaire de la SEM Terr'EnR qui a notamment lancé un appel à projets auprès des communes membres de la CAE pour l'installation de panneaux photovoltaïques sur leurs patrimoines.

5.2.3.5 L'éclairage public

La CAE n'intervient que sur ses zones d'activités en matière d'éclairage public. Elle n'a pas encore développé de programme d'efficacité énergétique de l'éclairage public, mais elle prévoit de réaliser une étude à ce sujet en 2023 dans le cadre du contrat d'objectif territorial avec l'ADEME.

5.2.4 Les fonctions transverses

5.2.4.1 La gestion budgétaire et comptable

Malgré son ambition et la multiplicité des actions en cours ou envisagées, la CAE n'a pas encore établi de stratégie budgétaire pour contribuer à la transition écologique et climatique autre que celle relative à la gestion d'une partie de son patrimoine (*intracting*).

Dans le cadre d'une première approche actée dans son projet de charte, la CAE envisage d'identifier les recettes et dépenses dédiées à la transition dès 2021, et à l'avenir d'établir un budget vert selon la méthodologie développée par l'institut I4CE⁶⁶ qui lui permettrait d'examiner si son budget est favorable au climat, neutre ou défavorable.

⁶⁴ Sur un maximum E4 pour la performance énergétique et C2 pour la performance environnementale.

⁶⁵ « Lorsque la délivrance du titre mentionné à l'article L. 2122-1 intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente ».

⁶⁶ institute for climate economics (<https://www.i4ce.org/budgets-verts-completons-les-climat/>)

La CAE finance d'ores et déjà certaines réalisations par les certificats d'économie d'énergie (CEE), de même que ses communes membres, dans le cadre d'une prestation effectuée par le syndicat mixte du SCoT qui assure l'instruction des dossiers (en partenariat avec l'ALEC jusqu'à sa dissolution), comprenant notamment la gestion des conventions avec les « obligés » et la mise en ligne des dossiers sur la plateforme nationale des certificats d'économies d'énergie (Emmy)⁶⁷.

Dans ce contexte, la CAE est invitée à instaurer un pilotage budgétaire et comptable de la transition, par ailleurs requis dans le cadre du processus Cit'ergie, qui intègre les dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement, et qui lui permette d'élaborer un plan de financement pluriannuel de la transition.

En fonction de la portée de ses dépenses, la CAE pourra à terme compléter son analyse par l'évaluation de leur rentabilité collective et valoriser leurs effets externes : impact environnemental (coût de la tonne de CO₂ non émise), impact sur la santé publique (vie épargnée), impact social (qualité de vie), impact sur l'image (attractivité).

Recommandation n° 6 : Mettre en place un pilotage et suivi budgétaire et financier de la transition écologique et climatique.

5.2.4.2 La commande publique

La CAE a développé une politique d'achat public socialement et écologiquement responsable, préalablement à l'élaboration de son plan climat-air-énergie et avant d'être engagée dans le processus Cit'ergie, cette démarche lui permettant dorénavant d'effectuer un suivi de sa performance.

En 2020, 50 des 107 marchés publics passés par la CAE intégraient des clauses environnementales, lesquels représentaient 66 % des dépenses (14,2 M€ / 21,6 M€), l'objectif de 80 % en 2026 étant inscrit dans la charte.

5.2.4.3 La gestion des ressources humaines

Les mesures retenues sur l'organisation du travail au sein de la CAE afin de contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique portent sur l'instauration en octobre 2021, à titre expérimental, d'une journée de télétravail par semaine. La CAE a, par ailleurs, adhéré en décembre 2021 à un plan de déplacements inter-administrations et accorde, en tant qu'employeur, des aides à l'utilisation des transports en commun, du vélo ou du co-voiturage pour les déplacements domicile-travail.

Nonobstant, elle envisage de former ses agents sur les sujets climat-air-énergie, à raison de 5 % par an, soit 23 des 450 agents, pour atteindre l'objectif d'un tiers des agents formés en 2026, ce qui apparaît peu ambitieux au regard des compétences qu'elle exerce et des enjeux transversaux.

La CAE pourrait développer la formation de ses agents, dans la mesure où ses actions de sensibilisation sur l'éco-exemplarité ne permettraient pas d'aborder l'ensemble des thématiques de transition.

5.2.4.4 Le numérique et les systèmes d'information

La CAE n'a pas évalué l'empreinte carbone de son activité numérique et de ses systèmes d'information, mais les services ont indiqué qu'une sensibilisation des agents à l'impact de la messagerie était effectuée et qu'une réflexion était conduite pour ne pas ajouter de serveurs.

⁶⁷ <https://www.emmy.fr/public/accueil>

Dans ce contexte, la CAE gagnerait à déployer une stratégie numérique responsable, en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement et de l'article 35 de la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

5.2.4.5 La communication

Si au travers d'actions de sensibilisation, la CAE déploie une communication interne orientée sur les enjeux climat-air-énergie, avec notamment la proposition de visites d'un centre de tri, la mise en place de composteurs de biodéchets pour les restes de repas des agents ou l'utilisation de papier recyclé, sa communication externe gagnerait à être formalisée afin de toucher l'ensemble des acteurs.

La charte d'engagement de la CAE prévoit à cet effet d'établir un plan de communication chaque année, en lien avec les événements et manifestations récurrents. La charte mentionne également l'animation d'un réseau de transition avec les communes du territoire et l'organisation d'une dizaine d'actions de sensibilisation du public sur différentes thématiques : mobilité, air, développement durable, rénovation de l'habitat, eau et tourisme, assainissement, bois et forêt, compostage.

La CAE propose d'ores et déjà chaque année à 400/500 élèves un programme éducatif de sensibilisation aux économies d'énergies intitulé « Watty à l'école » qui rencontre un vif succès, dans le cadre d'un partenariat avec un prestataire privé. Elle prévoit de développer un nouveau programme pour les scolaires sur les mobilités intitulé « Moby ».

6. LA GESTION DES SALLES DE SPECTACLE

6.1 La politique du spectacle vivant

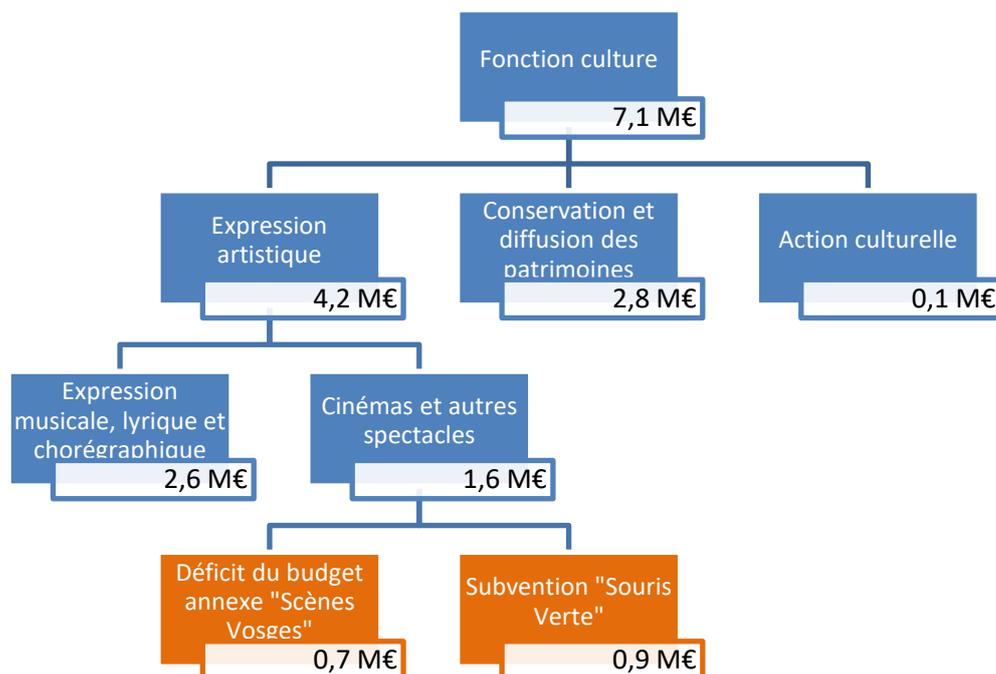
6.1.1 Gouvernance et organisation

Le spectacle vivant constitue l'un des piliers de la politique culturelle de la communauté d'agglomération, bien que cette politique ne soit pas encore définie dans un document cadre et que ses objectifs n'aient pas été explicitement adoptés par l'EPCI.

La délégation culture est portée par une vice-présidence et examinée par une commission communautaire. Au 31 décembre 2020, la CAE comptait 84,5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) relevant de la filière culturelle, soit 25 % de l'ensemble des ETPT, ce qui en faisait la filière la plus représentée au sein des effectifs, devant les filières administratives (66,5 ETPT) et techniques (51,4 ETPT). Les agents de la direction de la culture et de l'animation du territoire étaient répartis au sein du réseau de lecture publique, des établissements d'enseignement artistique, de la base Roland Naudin et de Scènes Vosges.

Le compte administratif 2020 du budget général retraçait 7,1 M€ de dépenses de fonctionnement dans la fonction culture, soit 9,5 % de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement, dont 22,5 % relevait directement du spectacle vivant, à travers la prise en charge du déficit du budget annexe Scènes Vosges et la subvention à la régie personnalisée de la Souris verte.

Figure 13 : Répartition des dépenses de fonctionnement 2020 de la politique culturelle



Source : CAE Compte administratif 2020

6.1.2 Histoire de Scènes Vosges et de la Souris verte

Syndicat mixte fondé à l'occasion du contrat de plan Etat-Région 2000-2006, Scènes Vosges répondait à l'objectif de doter la Lorraine Sud d'un lieu structurant pour le spectacle vivant. En 2013, le syndicat a été dissous et son activité transférée à la communauté d'agglomération d'Épinal, tout en conservant l'appellation « Scènes Vosges ».

En 2014, la CAE a inauguré un nouvel espace, « la Souris verte », consacré aux musiques actuelles et géré au sein du service « Scènes Vosges ». Afin d'obtenir le label « scènes de musiques actuelles » (SMAC), la CAE a créé le 1^{er} janvier 2018 une régie personnalisée pour cet établissement. Depuis, la gestion des salles de spectacle de la CAE est assurée en régie directe par les services de « Scènes Vosges » et en régie personnalisée par la « Souris verte ».

6.1.3 Objectifs et pilotage

En 2021, Scènes Vosges poursuivait un objectif de labellisation par l'Etat en tant que « Scène conventionnée ». Défini par la circulaire n° 168110 du 5 mai 1999, ce label distingue les salles de spectacle vivant dont l'action culturelle relève manifestement d'objectifs d'intérêt national.

Dans ce cadre, un projet artistique a été formalisé par le directeur, complété par un projet culturel recouvrant plus largement les missions de Scènes Vosges. Ces documents permettent d'apprécier la trajectoire de Scènes Vosges et témoignent de son ambition artistique pour le territoire. Ils restent toutefois des émanations de l'administration sans avoir fait l'objet d'une approbation et d'une appropriation par l'assemblée délibérante ou le bureau de la CAE. En outre, ils ne contiennent ni objectifs, ni indicateurs, ni modalités de suivi du projet.

La Souris verte dispose quant à elle, à travers la convention pluriannuelle signée en 2019, d'une feuille de route avec des objectifs et un cadre de suivi, qui permettent à la CAE de s'impliquer dans le projet, dans sa gouvernance et son accompagnement.

Le pilotage de la politique du spectacle vivant souffre donc d'un déséquilibre entre une gestion des musiques actuelles aux objectifs établis et une gestion du spectacle vivant dont les attendus sont insuffisamment formalisés.

Si la démarche de labellisation entreprise par Scènes Vosges devait aboutir, elle impliquerait la définition d'objectifs communs entre les parties prenantes. En l'absence de labellisation, la chambre recommande à la CAE de fixer des objectifs, des indicateurs de suivi et des modalités d'évaluation pour ce service.

Recommandation n° 7 : Fixer des objectifs et des modalités d'évaluation pour l'activité « Scènes Vosges ».

6.2 Les établissements de Scènes Vosges

6.2.1 La Rotonde, le théâtre municipal d'Épinal et l'auditorium de la Louvière

Sous l'appellation « Scènes Vosges », la CAE gère directement trois établissements de spectacle vivant situés à Épinal et Thaon-les-Vosges, dont l'exploitation est assurée par une équipe de six personnes. Ces établissements se distinguent par des emplacements, des jauges et des capacités techniques complémentaires.

Tableau 23 : Liste des établissements Scènes Vosges

	Théâtre de la Rotonde	Auditorium de la Louvière d'Épinal	Théâtre d'Épinal
Ville	Thaon-les-Vosges	Épinal	Épinal
Surface assurance (m ² de plancher)	3 770	1 169	1 554
Type 1	L	L	L
Catégorie d'ERP	2	3	3
Capacité	1 200 personnes	590 personnes	340 personnes
Date réception	1923	1987	1806

Source : CAE

6.2.2 Le transfert et la mise à disposition des établissements « Scènes Vosges ».

La Rotonde, le théâtre municipal et l'auditorium de la Louvière constituent des immobilisations corporelles mises à disposition de la communauté d'agglomération par les communes propriétaires. Ces établissements sont enregistrés à ce titre au compte 217. Ces biens, y compris leurs éventuelles adjonctions, ne sont pas propriété de la CAE.

Par une convention tripartite adoptée en 2010, le syndicat mixte Scènes Vosges et les villes d'Épinal et de Thaon-les-Vosges avaient instauré un régime de loyer visant à couvrir les charges de gestion de ces équipements. Ce régime qui a perduré entre la CAE et les deux communes, a permis à la communauté d'agglomération de percevoir 0,6 M€ imputés au compte 752 « revenus des immeubles ».

Tableau 24 : Revenus des immeubles

en €	2017	2018	2019	2020
752 - Revenus des immeubles	194 767	93 079	160 964	157 000

Source : Comptes de gestion

En application de son premier article, la convention repose sur le principe suivant : « *en dehors de la programmation artistique du syndicat, chaque ville membre peut utiliser ces équipements pour ses besoins propres* ». Il résulte de ce principe que les communes d'Épinal et de Thaon-les-Vosges sont les principaux exploitants de ces équipements. Ainsi, en 2019, la CAE disposait de 54 jours d'occupation de la Rotonde contre 311 jours pour Thaon-les-Vosges, de 15 jours pour l'auditorium de la Louvière contre 350 jours pour Épinal, et de 34 jours pour le théâtre municipal contre 331 jours pour la même commune.

Par ce procédé conventionnel, les communes transfèrent donc à la CAE des équipements que la CAE met à leur disposition. Sans que ce procédé soit irrégulier⁶⁸, il traduit toutefois une appropriation parcellaire de la compétence de gestion des équipements culturels qui pourrait s'apparenter à une rupture du principe d'exclusivité.

De plus cette location est facturée par un loyer journalier dont les modalités de calcul ne sont pas précisées dans la convention. L'assiette utilisée dans les procès-verbaux annuels comprend des charges de fluides et de maintenance dont le périmètre n'est pas arrêté conventionnellement et qui diffère selon les équipements. Si la convention prévoit que les procès-verbaux soient arrêtés annuellement par le président de la CAE et par les maires des communes, seule la signature du président apparaît dans les documents à disposition de la chambre.

Il appartient donc à la communauté d'agglomération, en lien avec les communes d'Épinal et de Thaon-les-Vosges, de préciser le cadre conventionnel et les modalités de calcul des loyers.

Recommandation n° 8 : Préciser le cadre conventionnel et les modalités de calcul des loyers journaliers d'utilisation des équipements de spectacle.

6.3 La sécurité des établissements

6.3.1 La réglementation des établissements recevant du public

Aux termes de l'article R. 143-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), « *constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non* ». Les établissements recevant du public sont soumis à des obligations de contrôle par les commissions de sécurité et d'accessibilité, ainsi qu'aux actes administratifs de l'autorité municipale.

Les avis des commissions de sécurité et d'accessibilité s'adressent en premier lieu aux exploitants d'établissements recevant du public qui doivent s'assurer que leurs installations sont construites et exploitées en conformité avec les règles de sécurité et d'accessibilité. La loi impose à l'autorité municipale des obligations dont le non-respect est de nature à engager sa responsabilité.

Les établissements recevant du public sont classés par catégories prévues par l'article R. 143-19 du code de la construction et de l'habitation, selon l'effectif maximum théorique admissible. Les obligations relatives aux mesures de sécurité varient en fonction du classement.

En application de l'article R. 143-3 du code de la construction et de l'habitation, « *les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ; ces mesures sont déterminées compte tenu de la nature de l'exploitation, des dimensions des locaux, de leur mode de construction, du nombre de personnes pouvant y être admises et de leur aptitude à se soustraire aux effets d'un incendie* ».

⁶⁸ L'article L. 5211-4-3 du CGCT prévoit un régime de biens partagés entre l'EPCI et ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition.

6.3.2 La sécurité de l'auditorium de la Louvière

Les dernières visites ponctuelles effectuées sur les trois sites de Scènes Vosges ont été effectuées par la sous-commission départementale de sécurité le 11 mars 2019 pour la Rotonde, le 30 septembre 2019 pour le théâtre municipal et le 21 novembre 2019 pour l'auditorium de la Louvière.

Si la sous-commission a délivré un avis favorable à la poursuite de l'activité pour le théâtre municipal et la Rotonde, ce ne fut pas le cas pour l'auditorium de la Louvière, la sous-commission relevant dans son avis défavorable que « cet établissement [présentait] de nombreux risques significatifs ».

De façon plus particulière, l'analyse relevait trois risques classés très élevés :

- risque de développement : « *il existe un stockage anarchique dans l'ensemble du bâtiment et beaucoup de potentiel calorifique se trouve aussi bien dans la salle de réunion, dans l'arrière scène ainsi que sous les escaliers* » ;
- risque de propagation : « *le stockage anarchique dans l'ensemble du bâtiment faciliterait la propagation du feu. De plus, l'exploitant ne peut assurer la réaction au feu des matériaux pour tous les voilages utilisés. Il n'existe aucun local de stockage réglementaire ce qui a pour but d'avoir du potentiel calorifique dans tout le bâtiment* » ;
- risque pour les personnes : « *en cas de déclenchement de l'alarme, celle-ci ne coupe pas la sonorisation. La lumière ne s'allume pas automatiquement et il n'y a pas de message préenregistré prescrivant en clair l'ordre d'évacuation. Si le public n'est pas averti rapidement l'issue pourrait être dramatique en cas de sinistre* ».

À la suite de sa visite, la sous-commission émettait neuf prescriptions. Si la CAE a depuis investi dans son système d'alarme et dans un plan de sécurité incendie, certaines prescriptions impliquent des investissements importants portant sur les revêtements de sol, de plafonds, de murs et de gros mobiliers qui n'ont pas été réalisés. D'une façon plus générale, la vétusté du bâtiment appelle d'autres investissements, tels que la réfection de la toiture à laquelle la CAE a procédé en 2020.

Rappel du droit n° 10 : Respecter les prescriptions de l'article R. 143-3 du code de la construction et de l'habitation au regard des situations de non-conformité relevées par la sous-commission départementale de sécurité dans le bâtiment de l'auditorium de la Louvière.

6.4 L'analyse de l'activité

6.4.1 La programmation

La programmation de Scènes Vosges est assurée par son directeur et s'organise sous cinq genres (théâtre, danse, chanson française, cirque, jeune public) qui sont déclinés sous trois axes :

- soutien à la création : accueil d'artistes en résidence et coproductions, notamment ;
- diffusion des spectacles ;
- actions culturelles : par l'accompagnement et le prolongement des spectacles auprès du public, sous forme de rencontres et d'interventions.

Tableau 25 : Programmation par genre

Nombre de spectacles	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Théâtre	7	6	8	9	10
Danse	3	3	5	5	4
Cirque	4	5	5	6	7
Chanson française	6	5	5	5	5
Jeune public	6	5	6	6	6

Source : *Programmation Scènes Vosges*

Depuis 2017, deux tendances se dégagent dans la programmation, soit d'une part, une augmentation des spectacles de théâtre et de cirque, et d'autre part, une diffusion accrue sur le site de l'auditorium de la Louvière et dans d'autres lieux que les équipements spinaliens et thaonnais. Sur ce dernier point, l'objectif informel d'une programmation plus proche des différents territoires de l'agglomération paraît suivi.

Tableau 26 : Programmation par site

Nombre de spectacles	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Auditorium de la Louvière	6	5	7	10	10
Théâtre municipal	3	4	2	3	2
La Rotonde	13	14	14	16	14
Souris verte	4		2		
Autres lieux	2	1	4	2	6

Source : *Programmation Scènes Vosges*

6.4.2 La tarification

Les spectacles sont classés en quatre catégories tarifaires, avec un prix des places compris entre 5,5 € en catégorie D et 30 € en catégorie A. Deux formules d'abonnement, pour trois ou six spectacles, permettent d'obtenir des tarifs dégressifs. Une seconde catégorie, avec réductions spécifiques pour les moins de 15 ans et les scolaires, est également prévue.

Tableau 27 : Nombre de spectateurs et d'abonnés par saison

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Nombre de spectateurs	31 426	19 592	16 651	1 614
Nombre d'abonnés	1 281	1 303	1 614	1 436

Source : *Scènes Vosges*

Les tarifs pour 2021 ont été fixés par arrêté du président. Toutefois, l'article L. 5211-10 du CGCT interdit de déléguer au président et au bureau le pouvoir de fixer les tarifs des redevances. Dans la mesure où ce pouvoir ne saurait être délégué, la chambre invite l'ordonnateur à soumettre à l'assemblée délibérante le vote des tarifs de Scènes Vosges.

6.4.3 L'activité de diffusion

Sur les saisons 2017-2018 à 2019-2020, Scènes Vosges a réuni 67 669 spectateurs. La programmation théâtre et jeune public représente 45 % des entrées sur la période. Si le cirque rassemble le plus de spectateurs, ce phénomène est lié en particulier à la venue du cirque Plume pour 12 représentations exceptionnelles en mai et juin 2018.

Tableau 28 : Nombre d'entrées par genre de spectacle

Nombre d'entrées	2017-2018	2018-2019	2019-2020	TOTAL	<i>Part d'entrées par genre</i>
Chanson française - musique	3 555	4 430	2 234	10 219	15 %
Cirque	14 113	3 056	2 421	19 590	29 %
Danse	258	2 777	3 110	6 145	9 %
Jeune public	6 861	4 779	3 362	15 002	22 %
Théâtre	6 639	4 550	4 315	15 504	23 %
Magie nouvelle	-	-	1 209	1 209	2 %
Total	31 426	19 592	16 651	67 669	100 %

Source : Scènes Vosges

En raison de la crise sanitaire, la saison 2019-2020 a été interrompue le 15 mars 2020 et la saison 2020-2021 le 15 octobre 2021. Sur cette dernière saison, 32 spectacles et 76 levers de rideau étaient inscrits à la programmation. Seuls cinq spectacles ont pu se jouer, soit huit levers de rideau pour 1 614 spectateurs.

Hors crise sanitaire, le taux de remplissage oscillait entre 78 % et 85 % sur la période, témoignant que Scènes Vosges a su proposer une programmation adaptée aux attentes et aux capacités financières de son public.

6.4.4 L'accueil en résidence

Le soutien à la création repose à la fois sur la coproduction et sur l'accueil en résidence. Par ces outils, la CAE met à disposition d'artistes de danse et de théâtre des moyens financiers, matériels et humains pour les accompagner dans des projets, tout en les associant à la programmation et aux missions d'action culturelle de Scènes Vosges.

Entre 2017 et 2020, la CAE a dépensé 0,3 M€ pour ces projets et a versé aux principales compagnies associées des subventions d'un montant annuel compris entre 40 000 € et 52 000 € par an, dans le cadre de conventions de résidence. Sur cette période, la CAE a soutenu la compagnie Astrov pendant trois ans puis, en 2020, le théâtre de l'Unité et le groupe Emile Dubois - compagnie Jean-Claude Gallotta.

Les conventions de résidence et de coproduction prévoyaient des engagements inégaux entre compagnies et des participations parfois imprécises aux missions de Scènes Vosges. La compagnie Astrov devait ainsi diffuser « au moins un spectacle de son répertoire », une création et des actions de sensibilisation sans que leur nature ne soit précisément définie quand le théâtre de l'Unité devait diffuser quatre spectacles, présenter une création, et disposait un cahier des charges précis en matière de sensibilisation.

La chambre invite donc l'ordonnateur à renforcer et préciser les actions attendues dans le cadre de ces conventions.

6.5 Les relations avec la Souris verte

6.5.1 La labellisation « Scènes de musiques actuelles »

Encadré par le décret du 28 mars 2017 relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques, le label SMAC est attribué aux structures porteuses d'un projet artistique et culturel d'intérêt général dans le champ des musiques actuelles.

Les projets doivent comporter une forte implication territoriale, en complémentarité avec les partenaires territoriaux. En complément des subventions provenant des collectivités locales, les structures reçoivent le soutien de l'État, matérialisé par une convention pluriannuelle d'objectifs avec les partenaires publics, conclue pour une période de quatre ans. Une évaluation doit être réalisée dans un délai d'un an à six mois avant le terme de la convention, dans la perspective de sa reconduction.

L'article 2 du décret précité prévoit que l'attribution du label est subordonnée à la condition de garantie de « *la liberté de programmation artistique, notamment en confiant à la direction responsable de celle-ci la gestion autonome d'un budget identifié* ».

6.5.2 Les objectifs de la Souris verte

La CAE a décidé de créer une régie personnalisée pour la gestion de la scène de musiques actuelles de la Souris verte par délibération du 11 décembre 2017. Son conseil d'administration est composé de neuf membres dont cinq représentent la CAE et quatre sont des personnalités qualifiées.

La création et les statuts de la régie au 1^{er} janvier 2018 ont été arrêtés par le préfet de Vosges le 27 décembre 2017. Les actes portant création, gouvernance et organisation administrative et financière de la régie sont conformes aux dispositions des articles L. 2221-10, R. 2221-53, R. 2221-54 et R. 2221-55 du CGCT.

Le label « Scènes de musiques actuelles – SMAC » a été attribué le 24 juillet 2018 et une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) pour 2019 à 2022 a été conclue associant l'Etat, le Département des Vosges, la Région Grand Est, la CAE et la Souris verte.

La convention précise que « *les partenaires attendent de cette CPO la consolidation de la nouvelle SMAC de manière à créer les conditions de l'accompagnement des musiciens du territoire, qu'ils soient amateurs ou professionnels, émergents ou confirmés, et des professionnels qui les entourent (techniciens, producteurs...)* ». Elle fixe également pour objectif de « *permettre aux populations de l'agglomération, quel que soit leur âge, leur situation sociale, économique, de santé ou encore géographique, d'accéder à la culture* ».

Un programme d'actions est envisagé sous un premier axe artistique, prévoyant notamment une ligne éditoriale de programmation artistique éclectique en lien avec l'environnement territorial de la structure ainsi qu'un engagement professionnel auprès des acteurs des musiques actuelles. Le second axe, territorial, vise « *à rendre plus effectifs les droits culturels des personnes* » à l'appui d'un volet d'actions culturelles, d'un volet d'accompagnement des pratiques amateurs et d'un engagement territorial et citoyen de la Souris verte.

6.5.3 Le suivi et l'évaluation des actions

Afin de fournir à ses financeurs un rapport d'activité, ainsi qu'une information financière et comptable permettant d'apprécier sa situation financière, l'article 7 de la convention stipule que la régie transmette dans les six mois suivant la clôture de chaque exercice un compte rendu financier détaillé, les comptes annuels⁶⁹, le rapport d'activité, un état du personnel et les montants des cinq rémunérations les plus élevées. En l'absence de transmission ou en cas de transmission tardive, les soutiens financiers peuvent supprimer leur aide, au titre de l'article 9 de la convention. Si le rapport d'activité était constitué par la Souris verte et envoyé à la CAE, les autres informations n'étaient ni transmises ni présentées à l'assemblée délibérante.

En outre, l'article 6 de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) prévoit que le montant des subventions de la communauté d'agglomération et les modalités de versement correspondantes

⁶⁹ Au titre de l'article R. 2221-60 du CGCT, il est prévu que les comptes soient transmis à l'EPCI dans un délai de deux mois à compter de la délibération du conseil d'administration.

doivent être arrêtées par des conventions annuelles d'application bilatérales entre la régie et l'EPCI. Or ces conventions n'ont pas été établies.

Conformément à la CPO, la CAE doit conventionner annuellement avec la régie pour fixer les montants et les modalités de versement des subventions. La CAE doit également renforcer son contrôle en disposant de l'ensemble des documents d'activité de la Souris Verte prévu à l'article 7.

6.5.4 Les conséquences financières de la labellisation

La labellisation permet à la CAE de garantir, sur la durée de la convention, des ressources prévisibles de la part de ses partenaires institutionnels. Tout en maintenant le niveau de contribution de la CAE à hauteur de 870 000 € par an, la Souris verte bénéficie d'un montant de subventions variant de 175 000 €, en 2019, à 190 000 € en 2022.

Tableau 29 : Contribution financière

en €	2019	2020	2021	2022
Etat	100 000	100 000	100 000	100 000
Région Grand Est	45 000	50 000	55 000	60 000
Département des Vosges	30 000	30 000	30 000	30 000
CA d'Épinal	864 000	870 234	871 334	870 534

Source : CPO 2019-2022

Pour la CAE, la labellisation fait donc effet de levier auprès de ces trois partenaires institutionnels. Leur contribution consolidée pour l'ensemble du projet Scènes Vosges et Souris verte s'élevait à 190 900 € en 2017 contre 319 000 € en 2019.

L'effet sur les dépenses de la CAE est toutefois limité. Entre 2017 et 2020, le montant de sa contribution cumulée pour le budget annexe Scènes Vosges et pour la régie de la Souris verte est resté stable, proche de 1,6 M€.

Tableau 30 : Contributions institutionnelles consolidées pour Scènes Vosges et la Souris verte

en €	2017	2018	2019	2020
Etat	97 789	57 926	161 900	174 525
Région Grand Est	45 000	45 000	90 000	90 000
Département des Vosges	48 000	38 000	68 000	68 000
CA d'Épinal - BP	1 624 499	1 613 000	1 780 806	1 570 234

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Il apparaît de plus que la scission de Scènes Vosges a réduit les marges de mutualisation entre les deux services, avec la coexistence de deux administrations distinctes. En effet, les deux services cohabitaient dans les bureaux administratifs de la Souris verte jusqu'au déménagement de Scènes Vosges fin 2021.

*

ANNEXE 1 : Compétences exercées par la CAE

Production, distribution d'énergie

- Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie (MDE) ;
- Autres énergies ;

Proposition de délimitation des zones de développement éolien Compétence facultative territorialisée jusqu'au 1/01/2019.

Environnement et cadre de vie

- Eau (Traitement, Adduction, Distribution) ;

Gestion des eaux pluviales urbaines

- Assainissement collectif ;
- *Collecte, transport et traitement des eaux usées par tout type de réseau unitaire et séparatif - Epuration des eaux usées : création, exploitation et entretien des stations d'épuration - Elimination des boues Compétence facultative territorialisée jusqu'au 1/01/2019.*

- Assainissement non collectif ;

- Contrôle des systèmes d'assainissement non collectif - Opération d'aide à la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif, compétence facultative territorialisée jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

- Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;

- Lutte contre les nuisances sonores ;

- Lutte contre la pollution de l'air ;

- GEMAPI : Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

- GEMAPI : Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ;

- GEMAPI : Défense contre les inondations et contre la mer ;

- GEMAPI : Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques, des zones humides et des formations boisées riveraines ;

- Gestion des eaux pluviales urbaines ;

- Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;

- Autres actions environnementales ;

Protection et mise en valeur de l'environnement (le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux) et notamment la réflexion, l'élaboration, la signature d'une charte de l'environnement sur le territoire communautaire et la maîtrise d'ouvrage d'actions en découlant), compétence facultative territorialisée jusqu'en 2019.

Sanitaires et social

- Action sociale ;

- Petite enfance ;

Création, aménagement, entretien et gestion des structures d'accueil en faveur de la petite enfance - Soutien aux structures associatives d'accueil de la petite enfance - Gestion et animation du réseau d'assistants maternels grâce au relais assistants maternels, compétence facultative territorialisée jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

Politique de la ville / Prévention de la délinquance

- Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

- Contrat local de sécurité transports.

Développement et aménagement économique

- Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale,

touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

Développement et aménagement social et culturel

- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs ;
- Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;

Développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation dans le respect des dispositions réglementaires et législatives en vigueur : par des actions de financement et de soutien à l'investissement et/ou au fonctionnement des activités d'enseignement supérieur, de la restauration et de logement universitaire ; par des actions de financement et de soutien à la vie étudiante, compétence facultative territorialisée jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

Aménagement de l'espace

- Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ;
- Schéma de secteur ;
- Création et réalisation de zone d'aménagement concertée (ZAC) ;
- Constitution de réserves foncières ;
- Organisation de la mobilité, au sens des articles L. 1231-1 et suivants du code des transports ;
- Transport scolaire ;
- Plans de déplacement urbains ;
- Etudes et programmation ;

Mise en place de toutes les actions permettant le maintien des services publics sur le territoire de la Communauté de communes de la Moyenne Moselle.

Voirie

- Création, aménagement, entretien de la voirie ;
- Prise en charge des travaux d'entretien général de la voirie reconnue d'intérêt communautaire ;*
- Parcs de stationnement.

Développement touristique

- Promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme ;
- Création, aménagement, entretien et gestion des structures d'accueil en faveur du tourisme : Compétence facultative territorialisée jusqu'au 1^{er} janvier 2019.*
- *Etat des lieux des potentiels culturels et touristiques et définition d'une politique culturelle et touristique concertée à l'échelle communautaire.*
- *Mise en place d'itinéraires de randonnées pédestres, équestres, de parcours de santé, de circuits animés d'intérêt communautaire. Sont d'intérêt communautaire les projets susceptibles de toucher plusieurs communes du territoire.*
- *Etude d'opportunités et de faisabilité pour la création ou la réhabilitation d'équipements ou de sites touristiques.*
- *Développement de l'éco-tourisme" et du "tourisme durable"*
- *Participation à la compétence "itinéraire VTT de pays : gestion des itinéraires et communication du pays d'Épinal, cœur des Vosges - Participation à la compétence "vélo route Charles le Téméraire - section canal des Vosges" du pays d'Épinal, cœur des Vosges - Participation à la compétence "Label Pays d'Art et d'Histoire" du pays d'Épinal, cœur des Vosges.*

Logement et habitat

- Programme local de l'habitat ;
- Politique du logement non social ;
- Politique du logement social ;
- Action et aide financière en faveur du logement social ;

- Action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ;
- Amélioration du parc immobilier bâti ;
- Droit de préemption urbain (DPU) pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;
- Actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

Autres

- Acquisition en commun de matériel ;

Centrale d'achat : constitution en centrale d'achat, au sens de l'article 9 du code des marchés publics issu du décret n° 2006-975 du 1er août 2006 pour toutes catégories d'achat ou de commandes publiques se rattachant aux compétences exercées par la CA.

- Collecte des contributions pour le financement du SDIS ;
- Infrastructure de télécommunication (téléphonie mobile...) ;
- NTIC (Internet, câble...) ;

La constitution et la gestion des réseaux câblés de vidéocommunications ainsi que l'exploitation et la programmation des services de radiotélévision sur ces réseaux. Compétence facultative territorialisée jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- Création et gestion des maisons de services au public.

ANNEXE 2 : Répartition des conseillers communautaires par habitant

Commune	Population (pop. Légale 2018)	Nombre de siège (titulaires)	Nombre de conseillers/hab.
Montmotier	41	1	41
Gigney	49	1	49
Zincourt	80	1	80
Villoncourt	109	1	109
Renauvoid	119	1	119
La Haye	120	1	120
Hergugney	132	1	132
Rugney	138	1	138
Badménil-aux-Bois	149	1	149
Fomerey	154	1	154
Langley	158	1	158
Pallegney	164	1	164
Vaudéville	170	1	170
Haillainville	171	1	171
Ubexy	171	1	171
Savigny	184	1	184
Dignonville	195	1	195
Brantigny	214	1	214
Sercœur	235	1	235
Gruey-lès-Surance	250	1	250
Bayecourt	252	1	252
Dompierre	254	1	254
Trémonzey	255	1	255
Mazeley	265	1	265
Damas-aux-Bois	269	1	269
Domèvre-sur-Durbion	271	1	271
Socourt	272	1	272
Les Voivres	304	1	304
Rehaincourt	363	1	363
Hadigny-les-Verrières	397	1	397
Domèvre-sur-Avière	400	1	400
Moriville	429	1	429
Vaxoncourt	446	1	446
Longchamp	450	1	450
Florémont	455	1	455
Chamagne	466	1	466
Jarménil	475	1	475
Padoux	507	1	507
Frizon	520	1	520

Fontenoy-le-Château	521	1	521
Le Clerjus	537	1	537
Charmois-l'Orgueilleux	592	1	592
Dinozé	611	1	611
La Baffe	620	1	620
La Chapelle-aux-Bois	670	1	670
Jeuxy	685	1	685
Essegney	747	1	747
Dounoux	853	1	853
Girancourt	897	1	897
Chaumousey	902	1	902
Sanchev	943	1	943
Bellefontaine	986	1	986
Aydoilles	1 012	1	1 012
Uzemain	1 046	1	1 046
Archettes	1 081	1	1 081
Igney	1 165	1	1 165
Hadol	2 358	2	1 179
Épinal	32 223	27	1 193
Raon-aux-Bois	1 234	1	1 234
Golbey	8 714	7	1 245
Portieux	1 249	1	1 249
Capavenir Vosges	8 748	7	1 250
Xertigny	2 598	2	1 299
Uriménil	1 348	1	1 348
Chavelot	1 381	1	1 381
Deyvillers	1 389	1	1 389
Darnieulles	1 398	1	1 398
Dogneville	1 485	1	1 485
Charmes	4 700	3	1 567
Chantraine	3 205	2	1 603
La Vôge-les-Bains	1 618	1	1 618
Arches	1 629	1	1 629
Châtel-sur-Moselle	1 699	1	1 699
Les Forges	1 850	1	1 850
Pouxieux	1 993	1	1 993
Nomexy	2 054	1	2 054
Vincey	2 183	1	2 183
Uxegney	2 282	1	2 282

Source : CRC

ANNEXE 3 : Les équilibres financiers intercommunaux

Tableau 1 : L'intégration fiscale

en €	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017-2020
Fiscalité levée par les communes (A)	33 955 017	35 869 455	38 575 031	37 705 942	11 %
Fiscalité levée par le groupement (B)	35 068 489	36 381 588	39 898 855	38 204 114	9 %
Total communes et groupement (C = A+B)	69 023 506	72 251 043	78 473 886	75 910 056	10 %
Fiscalité conservée par le groupement €	3 519 145	4 754 152	12 115 409	11 047 663	214 %
Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	5,10 %	6,58 %	15,44 %	14,55 %	-
Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	10,04 %	13,07 %	30,37 %	28,92 %	-

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau 2 : Ecart entre les montants de TEOM recouverts et reversés

en €	2017	2018	2019	2020	Total
Montant TEOM recouvert (cpte 7331)	8 433 958	8 466 121	8 470 914	8 777 949	34 148 942
Montant TEOM reversé (cpte 739118)	9 422 651	9 026 174	8 911 069	9 045 766	36 405 660

Source : CRC d'après comptes de gestion et grands livres

Tableau 3 : Tableaux internes à la CAE de lissage de la TEOM sur Golbey

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taux	4,65 %	4,65 %	4,65 %	6,30 %	7,06 %	7,82 %	8,58 %	9,33 %
Produit TEOM CAE sur Golbey	487 096	496 459	495 571	685 014	769 901	852 779	935 658	1 017 447
Versement SICOVAD	933 990	947 010	945 315	962 532	1 017 447	1 017 447	1 017 447	1 017 447
Baisse AC de Golbey	219 893	219 893	219 893	219 893	219 893	219 893	219 893	219 893
Coût net CAE	- 227 001	- 230 658	- 229 851	- 57 625	- 27 653	55 225	138 104	219 893

Source : CAE

en €	TOTAL 2017-2020	TOTAL 2017-2024
Produit TEOM CAE sur Golbey	2 164 140	5 739 925
Versement SICOVAD	3 788 847	7 858 635
Baisse AC de Golbey	879 572	1 759 144
Coût net CAE	- 745 135	- 359 566

Source : CAE

Tableau 4 : Participation réelle de la CAE nette de la baisse d'attribution de compensation

en €	2017	2018	2019	2020	Total
A - Montant TEOM recouvré (cpte 7331)	8 433 958	8 466 121	8 470 914	8 777 949	34 148 942
B - Montant TEOM reversé (cpte 739118)	9 422 651	9 026 174	8 911 069	9 045 766	36 405 660
Recouvrement-reversement (A-B)	- 988 693	- 560 053	- 440 155	- 267 817	- 2 256 718
Baisse AC Golbey	219 893	219 893	219 893	219 893	879 572
Coût net réel CAE	- 768 800	- 340 160	- 220 262	- 47 924	- 1 377 146

Source : CRC d'après comptes de gestion et CAE

ANNEXE 4 : Les prévisions budgétaires

Tableau 1 : Prévisions budgétaires du budget principal (fonctionnement)

en €	2017	2018	2019	2020
Recettes réelles de fonctionnement (chapitres 013 - 70 - 73 - 74 - 75 - 77)				
Crédits ouverts	73 011 630	77 713 145	81 081 325	80 864 664
Crédits employés	72 415 505	74 315 367	78 974 728	80 223 770
Écart ouverts/employés	596 125	3 397 778	2 106 597	640 894
Taux de réalisation (%)	99 %	96 %	97 %	99 %
Dépenses réelles de fonctionnement (chapitres 011 - 012 - 014 - 65 - 66 - 67)				
Crédits ouverts	72 250 108	75 859 822	77 080 026	78 218 198
Crédits employés	71 146 193	72 559 770	73 649 149	74 995 597
Écart ouverts/employés	1 103 915	3 300 052	3 430 877	3 222 601
Taux de réalisation (%)	98 %	96 %	96 %	96 %

Source : Comptes de gestion

Tableau 2 : Prévisions budgétaires du budget principal (investissement)

en €	2017	2018	2019	2020
Recettes réelles d'investissement				
Crédits ouverts	18 913 642	21 246 821	26 029 257	24 586 092
Crédits employés	7 313 629	6 742 558	10 139 665	12 005 650
Écart ouverts/employés	11 600 013	14 504 263	15 889 592	12 580 442
Taux de réalisation hors RAR (%)	39 %	32 %	39 %	49 %
Restes à réaliser	11 580 016	14 494 411	11 150 268	7 900 014
Dépenses réelles d'investissement				
Crédits ouverts	20 432 779	19 970 615	25 096 598	23 053 745
Crédits employés	11 047 492	9 406 105	12 154 362	13 556 082
Écart ouverts/employés	9 385 287	10 564 510	12 942 236	9 497 663
Taux de réalisation hors RAR (%)	54 %	47 %	48 %	59 %
Restes à réaliser	8 497 838	9 184 966	6 533 500	4 281 653

Source : Comptes de gestion et comptes administratifs

ANNEXE 5 : La tenue de l'inventaire et l'état de l'actif

Tableau 1 : La valeur nette comptable des immobilisations (fin 2020)

en €	Etat actif	Inventaire	Ecart actif/inventaire
BP	190 070 522	188 325 458	1 745 064
BA TRANSPORTS	2 405 770	2 615 100	- 209 330
BA LOC COMMERCIALES	14 472 183	14 302 733	169 450
BA ZAC	8 284 109	8 229 870	54 239
BA SCENES VOSGES	12 210 565	4 689 790	7 520 775
BA ASST REGIE	45 991 137	44 971 363	1 019 774
BA ASST DSP	55 808 169	55 832 278	- 24 109
BA EAU DSP	37 235 737	2 216 881	35 018 856
BA EAU REGIE	26 731 681	2 007 031	24 724 650

Source : CRC d'après les états d'actifs et inventaires

Tableau 2 : Participations et créances rattachées à des participations (budget principal)

en €	2017	2018	2019	2020
Comptes 261 et 266	1 883 048	949 560	2 149 606	2 149 606

Source : Comptes de gestion

Tableau 3 : Inventaire du compte 26 (budget principal)

Num. immo.	Libellé	Date acq.	Valeur
3303	SSCDG PARTICIPATION CHAUMOUSEY	31/12/2004	2 848
3297	PARTICIPATION SEM GOLBEY	27/05/2009	276 000
3296	AUGMENTATION DE CAPITAL IMAGES	23/06/2009	80 000
3298	AUGMENTATION CAPITAL SEM DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE GOLBEY	08/07/2013	556 000
3299	ACHAT 220 ACTIONS SOVODEB	24/10/2014	2 200
3302	APPORT EN CAPITAL INITIAL	15/12/2015	2 000
3301	APPORT EN CAPITAL 2016	28/06/2016	2 000
3304	TRANSFORMATION AVANCE EN CAPITAL SEM GOLBEY	31/12/2015	850 000
3305	TRANSFORMATION INTERETS EN CAPITAL SEM GOLBEY	31/12/2015	102 000
3300	PARTICIPATION ACOMPTE 1	26/02/2016	10 000
201980-261-00164	ACTIONS TERR ENR	09/12/2019	1 200 000
	Total =		3 083 048

Source : CRC d'après l'inventaire de la CAE

ANNEXE 6 : La comptabilisation de la dette

Tableau 1 : La comptabilisation de la dette du budget principal (en 2019 et 2020)

en €	2019		2020	
	Compte de gestion	Annexe compte administratif	Compte de gestion	Annexe compte administratif
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	33 379 187	31 389 352	35 500 919	33 989 344
Autres emprunts et dettes assimilées - autres prêteurs (cpte 16818)	55 923	209 132	182 000	182 000
Total	33 435 110	31 598 484	35 682 919	34 171 344
Écart		1 836 626		1 511 575

Source : Comptes de gestion et comptes administratifs

Tableau 2 : La comptabilisation de la dette des budgets annexes (en 2020)

en €	2020		
	Compte de gestion	Annexe compte administratif	Ecart
ASST DSP			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	10 804 549	10 816 464	- 11 915
Emprunts et dettes assortis de conditions particulières - autres (1678)	38 994	38 994	0
ASST REGIE			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	10 437 966	10 448 054	- 10 088
Emprunts auprès des établissements de crédit / en devises (cpte 164)	44 572	46 919	- 2 347
EAU REGIE			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	3 586 773	3 586 773	0
Autres emprunts et dettes assimilées - autres prêteurs (cpte 16818)	50 100	50 100	0
EAU DSP			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	7 750 196	9 145 140	- 1 394 944
Emprunts auprès des établissements de crédit / en devises (cpte 164)	20 148	20 088	60
TRANSPORTS			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	852 797	nc	-
ZAC			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	2 518 242	nc	-
Autres emprunts et dettes assimilées - communes membres du GFP (cpte 168741)	774 791	nc	-
LOC COMMERCIALES			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	4 593 144	4 593 144	0
XERTIPOLE			
Autres emprunts et dettes assimilées - communes membres du GFP (cpte 168741)	185 680	nc	-
LOT HERMITAGE			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	824 790	824 790	0
SCENES VOSGES			
Emprunts auprès des établissements de crédit / en euros (cpte 164)	2 033 537	2 033 537	0

Source : Comptes de gestion et comptes administratifs

ANNEXE 7 : Les redevables et débiteurs

Tableau 1 : Redevables et débiteurs divers pour le budget principal (de 2017 à 2020)

en €	2017	2018	2019	2020
Redevables et comptes rattachés (41) dont :				
Redevables amiables (4111)	313 362	231 488	332 993	128 355
Redevables contentieux (4116)	113 921	88 104	81 605	70 901
Locataires amiable (4141)	18 980	5 548	5 365	1 761
Locataires contentieux (4146)	4 663	240	346	240
Débiteurs divers (46) dont :				
Créances sur cessions d'immobilisations amiable (4621)	0	0	180 000	693 801
Débiteurs divers amiables (46721)	145 712	60 582	114 264	485 070
Débiteurs divers contentieux (46726)	4 258	2 254	3 060	23 473
Pertes sur créances irrécouvrables (654)	36 605	31 997	32 503	53 950

Source : Comptes de gestion

Tableau 2 : Redevables et débiteurs pour neuf des onze budgets annexes (en 2020)

en €	Asst DSP	Asst Régie	Eau DSP	Eau Régie	Haut Débit	Transports	Locations commerciales	ZAC	Scènes Vosges
Redevables et comptes rattachés (41) dont :									
Clients redevables amiables et contentieux (411)	173 293	771 655	141 269	992 985	50 793	2	33 818	0	24
Clients redevance pollution (4121)	0	0	27	536	0	0	0	0	0
Clients redevance modernisation (4122)	0	0	18	24	0	0	0	0	0
Locataires amiables et contentieux (414)	0	0	0	0	0	0	186 277	7 558	762
Créances douteuses (4161)	8 494	703 695	9 512	55 255	0	1 038	0	0	0
Débiteurs divers (46) dont :									
Débiteurs divers amiables (46721)	0	28 548	33	174	0	0	0	0	1 612
Débiteurs divers contentieux (46726)	0	62 370	0	7 404	0	0	0	0	0
Pertes sur créances irrécouvrables (654)	856	3 852	843	6 515	0	0	0	0	0

Source : Comptes de gestion

ANNEXE 8 : Les rattachements

Tableau 1 : Les charges et produits rattachés au budget principal

en €	2017	2018	2019	2020
Fournisseurs - Factures non parvenues (c/408)	459 265	625 347	1 767 691	1 529 814
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	23 048	0	0
+ Etat - Charges à payer	726 570	173 642	0	0
+ Divers - Charges à payer	192 322	456 883	0	0
= Total des charges rattachées	1 378 157	1 278 921	1 767 691	1 529 814
Charges de gestion	29 522 892	30 825 277	35 892 361	36 847 201
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	<i>4,7 %</i>	<i>4,1 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>4,2 %</i>
Produits non encore facturés (c/4181)	52 181	31 617	31 619	289 738
+ Etat - Produits à recevoir (c/4487)	1 720 994	1 601 486	863 327	951 583
+ Divers - Produits à recevoir (c/4687)	147 734	0	1 111 121	903 121
= Total des produits rattachés	1 920 909	1 633 103	2 006 068	2 144 442
Produits de gestion	31 020 496	33 081 356	40 489 921	41 749 601
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	<i>6,2 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>5 %</i>	<i>5,1 %</i>
Différence (produits - charges rattachées)	542 752	354 182	238 376	614 628
<i>Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion/2)</i>	<i>1,8 %</i>	<i>1,1 %</i>	<i>0,6 %</i>	<i>1,6 %</i>
Résultat de l'exercice	410 803	877 307	4 227 228	2 629 705
<i>Différence en % du résultat</i>	<i>132,1 %</i>	<i>40,4 %</i>	<i>5,6 %</i>	<i>23,4 %</i>

Source : Comptes de gestion

Tableau 2 : Exemples de rattachements et justificatifs produits

Rattachement	Justificatif produit
Rattachement intitulé « refacturation années antérieures » au compte 4687 en 2019 (titre n° 1518) pour 195 000 € et au compte 4181 en 2020 (titre n° 1321) pour le même montant	Courrier adressé au CROUS le 15 septembre 2021 justifiant une facturation de 60 029 € relatif aux fluides consommés sur la période 2017 à 2020
Subvention rattachée sur deux exercices successifs au compte 4487 correspondant à une subvention Cit'ergie (titre n° 1510 en 2019 et titre n° 1309 en 2020 pour 21 387 €)	Convention avec l'ADEME de juillet 2018 comprenant une annexe financière / Montant de la subvention 26 733 € / Premier versement de 20 % sur état récapitulatif de 20 % des dépenses éligibles (5 346 €) / Deuxième versement de 20 % sur état récapitulatif de 40 % des dépenses éligibles (5 346 €) / Solde sur présentation du rapport final constitué de l'ensemble des rapports de visites annuelles
Subvention PIG ingénierie rattachée au titre du programme 2018 (titre n° 1508 en 2019 et titre n° 1307 en 2020 pour 114 785 €) et du programme 2019 (titre n° 1509 en 2019 et titre 1308 en 2020 pour 130 538 €)	Annexe à la notification d'une aide régionale transmise portant sur décision du 7 décembre 2018 d'allouer une subvention totale de 371 250 € : avance 10 % au démarrage et ensuite à concurrence des dépenses effectivement réalisées, soit en fonction des dossiers engagés pour l'OPAH avec le détail des paiements réalisés par la CAE (fichier informatique non transmis) / Durée de l'action 2018/2024
Somme de 850 000 € relative à l'assurance de la patinoire rattachée au compte 4687 sur deux exercices successifs (titre n° 1524 en 2019 et titre n° 1327 en 2020)	Requête de la CAE enregistrée au TA de Nancy le 8 août 2019 / Mémoire récapitulatif de l'avocat (SCP Lebon & Associés) en date du 7 avril 2021 ne mentionne pas ce montant / Affaire close par la TA de Nancy le 8 juillet 2021

Source : Comptes de gestion et justificatifs CAE

ANNEXE 9 : La situation financière du budget annexe Transports

Tableau 1 : Evolution de la capacité d'autofinancement brute

en €	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	1 065 594	1 096 009	1 132 883	824 398	- 8,2 %
+ redevances versées par les fermiers	0	0	0	170 041	
= Ressources d'exploitation	1 065 594	1 096 009	1 132 883	994 439	- 2,3 %
+ Ressources fiscales (M4 - M41 - M43 - M44)	5 118 706	5 707 610	6 360 942	6 145 392	6,3 %
= Produit total	6 184 300	6 803 619	7 493 825	7 139 831	4,9 %
- Consommations intermédiaires	5 778 724	5 687 309	5 816 896	6 130 213	2 %
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	938	940	954	2 221	33,3 %
= Valeur ajoutée	404 638	1 115 370	1 675 975	1 007 398	35,5 %
<i>en % du produit total</i>	6,5 %	16,4 %	22,4 %	14,1 %	
- Charges de personnel	147 499	346 964	286 140	449 873	45 %
+ Subvention d'exploitation perçues	17 581	17 581	17 581	17 581	0 %
- Subventions d'exploitation versées (M43)	0	0	2 750	0	
+ Autres produits de gestion	382	1 068	1 427	1 652	62,9 %
- Autres charges de gestion	41 686	55 453	56 902	29 444	- 10,9 %
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées)	233 416	731 602	1 349 191	547 313	32,9 %
<i>en % du produit total</i>	3,8 %	10,8 %	18 %	7,7 %	
- Subventions d'équipement versées (M43)	0	0	0	116 334	
= Excédent brut d'exploitation	233 416	731 602	1 349 191	430 979	22,7 %
<i>en % du produit total</i>	3,8 %	10,8 %	18 %	6 %	
+/- Résultat financier	0	0	0	- 5 344	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	1 637	446	36 111	1 426	- 4,5 %
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices (M4) (M43)	235 053	732 048	1 385 302	427 062	22 %
<i>en % du produit total</i>	3,8 %	10,8 %	18,5 %	6 %	
= CAF brute	235 053	732 048	1 385 302	427 062	22 %
<i>en % du produit total</i>	3,8 %	10,8 %	18,5 %	6 %	

Source : Comptes de gestion

Tableau 2 : Financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	235 053	732 048	1 385 302	427 062	2 779 464
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	68 380	68 380
= CAF nette ou disponible (C)	235 053	732 048	1 385 302	358 682	2 711 084
<i>en % du produit total</i>	3,8 %	10,8 %	18,5 %	5,0 %	0
+ Subventions d'investissement	0	0	0	107 876	107 876
+ Produits de cession	866	688	0	8 500	10 054
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	866	688	0	116 376	117 930
= Financement propre disponible (C+D)	235 919	732 736	1 385 302	475 058	2 829 014
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	338,7 %	298,8 %	192,2 %	110,2 %	9
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	69 650	245 247	720 789	431 069	1 466 755
dont matériel spécifique d'exploitation (compteurs M41-M49) (matériel de transport - M43)	5 312	168 806	156 166	54 307	384 591
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	166 269	487 488	664 513	43 989	1 362 258
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	921 178	0	921 178
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	166 269	487 488	1 585 690	43 989	2 283 436

Source : Comptes de gestion

Tableau 3 : Capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Encours de dette au 31 décembre	50 000	50 000	971 178	902 797	162,3 %
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	0,2	0,1	0,7	2,1	-

Source : Comptes de gestion

Tableau 4 : Evolution du fonds de roulement et de la trésorerie

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	466 794	954 283	2 539 973	2 583 962	76,9 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 312 316	- 378 587	- 297 150	- 794 044	36,5 %
=Trésorerie nette	779 111	1 332 870	2 837 123	3 378 006	63,1 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	47,6	79,9	168	183,1	-
<i>Dont trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	779 111	1 332 870	2 837 123	3 378 006	63,1 %

Source : Comptes de gestion

ANNEXE 10 : La situation financière du budget annexe Locations commerciales

Tableau 1 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute

en €	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
+ Ressources d'exploitation	813 669	957 453	859 771	1 185 381	13,4 %
= Produits de gestion (A)	813 669	957 453	859 771	1 185 381	13,4 %
Charges à caractère général	528 112	568 086	254 103	300 330	- 17,2 %
+ Autres charges de gestion	189 722	89 766	222 113	72 068	- 27,6 %
= Charges de gestion (B)	717 834	657 853	476 216	372 397	- 19,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	95 834	299 601	383 554	812 983	103,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,8 %</i>	<i>31,3 %</i>	<i>44,6 %</i>	<i>68,6 %</i>	-
+/- Résultat financier	- 36 836	- 40 537	- 57 157	- 53 346	13,1 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 8 000	3 851	- 63 496	64 958	-
= CAF brute	50 998	262 914	262 901	824 596	152,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>6,3 %</i>	<i>27,5 %</i>	<i>30,6 %</i>	<i>69,6 %</i>	-

Source : Comptes de gestion

Tableau 2 : Financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	50 998	262 914	262 901	824 596	1 401 409
- Annuité en capital de la dette	89 886	131 355	276 345	284 457	782 044
= CAF nette ou disponible (C)	- 38 888	131 559	- 13 444	540 138	619 365
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	307 560	67 906	97 678	99 010	572 154
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	12 880	261 187	87 668	361 735
+ Produits de cession	0	0	0	900 000	900 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	307 560	80 786	358 865	1 086 677	1 833 888
= Financement propre disponible (C+D)	268 671	212 345	345 421	1 626 816	2 453 254
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>34,6 %</i>	<i>6,9 %</i>	<i>43,8 %</i>	<i>403,9 %</i>	-
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	776 952	3 068 714	788 742	402 796	5 037 204
+/- Variation autres dettes et cautionnements	3 041	- 24 689	10 596	13 001	1 949
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 511 322	- 2 831 680	- 453 917	1 211 019	- 2 585 899
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	789 000	2 500 000	477 599	0	3 766 599
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	277 678	- 331 680	23 682	1 211 019	1 180 700

Source : Comptes de gestion

Tableau 3 : Capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	36 836	40 537	57 157	53 346	13,1 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	1,6 %	0,9 %	1,2 %	1,2 %	-
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	2 856 758	6 174 434	5 869 355	4 424 324	15,7 %
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	56,0	23,5	22,3	5,4	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	2 336 943	4 730 277	4 920 935	4 623 476	25,5 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	45,8	18	18,7	5,6	-

Source : Comptes de gestion

Tableau 4 : Evolution du fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	209 787	- 567 952	- 544 270	666 749	47 %
- Besoin en fonds de roulement global	729 602	876 205	404 150	467 597	- 13,8 %
= Trésorerie nette	- 519 816	-1 444 157	- 948 420	199 152	-
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 251,4	- 754,8	- 649	170,7	-
<i>Dont trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	- 519 985	- 1 444 157	- 948 420	199 152	-

Source : Comptes de gestion

ANNEXE 11 : La situation financière du budget annexe Scènes Vosges

Tableau 1 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute

en €	2017	2018	2019	2020	Variation Annuelle moyenne
+ Ressources d'exploitation	673 538	1 263 643	1 368 140	1 025 384	15 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 862 409	160 936	163 080	172 167	- 54,8 %
= Produits de gestion (A)	2 535 947	1 424 578	1 531 220	1 197 551	- 22,1 %
Charges à caractère général	1 055 413	708 109	630 058	514 417	- 21,3 %
+ Charges de personnel	747 217	496 739	328 805	355 157	- 22 %
+ Subventions de fonctionnement	1 948	0	0	0	- 100 %
+ Autres charges de gestion	27 656	40 000	34 985	35 723	8,9 %
= Charges de gestion (B)	1 832 234	1 244 847	993 848	905 296	- 20,9 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	703 714	179 731	537 372	292 255	- 25,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	27,7 %	12,6 %	35,1 %	24,4 %	-
+/- Résultat financier	- 100 318	- 2 796	- 2 417	- 1 979	- 73 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	3 967	5 608	5 546	- 21 999	-
= CAF brute	607 363	182 543	540 501	268 277	- 23,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	24 %	12,8 %	35,3 %	22,4 %	-

Source : Comptes de gestion

Tableau 2 : Financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	607 363	182 543	540 501	268 277	1 598 684
- Annuité en capital de la dette	519 765	211 109	216 828	222 771	1 170 472
= CAF nette ou disponible (C)	87 598	- 28 566	323 673	45 506	428 212
= Financement propre disponible (C+D)	87 598	- 28 566	323 673	45 506	428 212
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	172,6 %	- 119,8 %	1 141,2 %	34,5 %	-
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	50 750	23 843	28 361	131 972	234 927
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	36 848	- 52 408	295 312	- 86 467	193 285
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	132 770	132 770
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	36 848	- 52 408	295 312	46 303	326 055

Source : Comptes de gestion

Tableau 3 : Capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	100 318	2 796	2 417	1 979	- 73 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	1,5 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	-
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	6 460 148	3 171 880	2 145 769	1 708 533	- 35,8 %
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	10,6	17,4	4,0	6,4	-

Source : Comptes de gestion

Tableau 4 : Evolution du fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	163 635	68 800	364 112	410 415	35,9 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 93 144	900 313	386 341	85 411	
= Trésorerie nette	256 779	- 831 513	- 22 230	325 004	8,2 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	48,5	- 243,3	- 8,1	130,8	
<i>Dont trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	205 782	- 869 200	- 58 069	289 895	12,1 %

Source : Comptes de gestion

ANNEXE 12 : La situation financière du budget principal

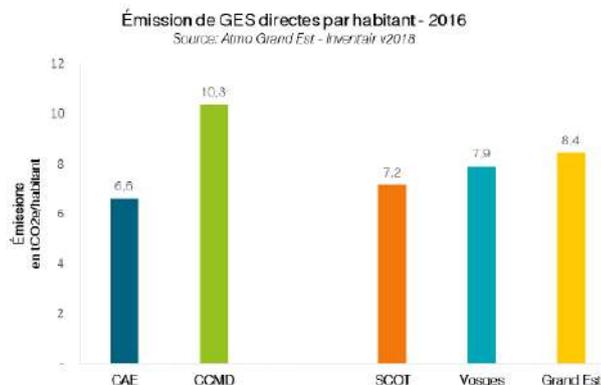
Tableau 1 : Evolution du résultat en 2017 et 2020

en €	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017-2020
CAF brute	1 302 731	1 778 990	5 134 203	3 457 343	165,4 %
- Dotations nettes aux amortissements	1 440 513	1 657 172	1 771 037	1 832 290	27,2 %
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	266 837	302 382	346 784	367 290	37,6 %
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	281 746	453 108	517 278	637 362	126,2 %
= Résultat section de fonctionnement	410 803	877 307	4 227 228	2 629 705	540,1 %

Source : Comptes de gestion

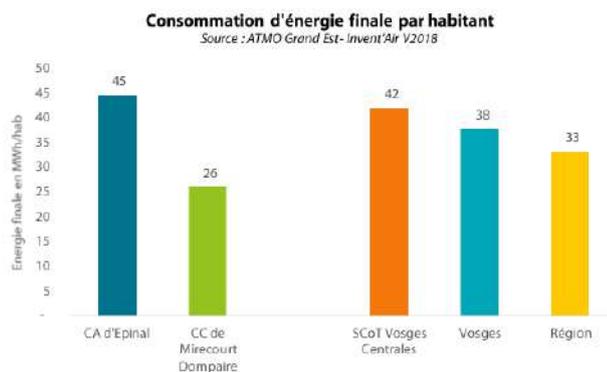
ANNEXE 13 : Le diagnostic du plan climat-air-énergie territorial

Figure 1 : 1^{er} exemple de présentation du diagnostic climat-air-énergie



Source : PCAET Vosges Centrales / Diagnostic climat-air-énergie

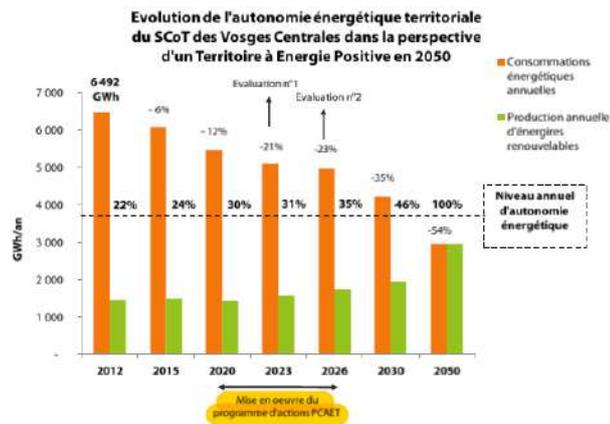
Figure 2 : 2^{ème} exemple de présentation du diagnostic climat-air-énergie



Source : PCAET Vosges Centrales / Diagnostic climat-air-énergie

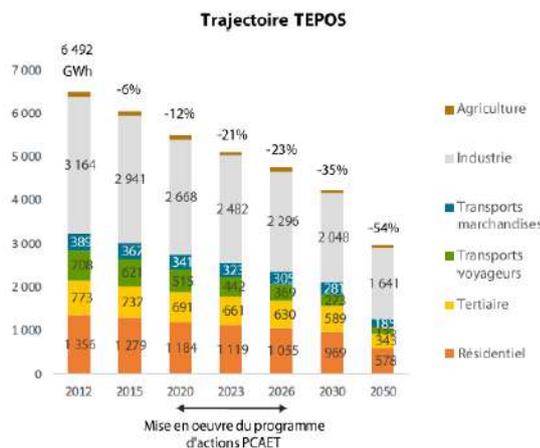
ANNEXE 14 : Les trajectoires du plan climat-air-énergie territorial

Figure 1 : Trajectoire d'autonomie énergétique



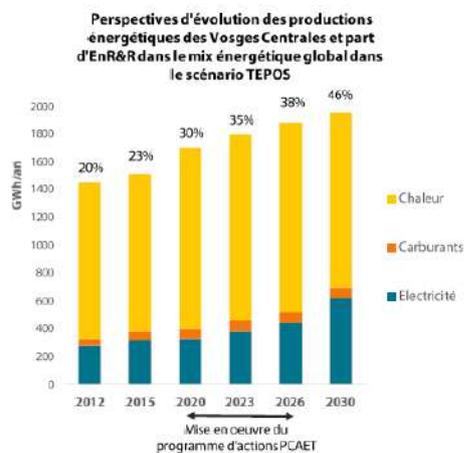
Source : PCAET / Projet global

Figure 2 : Trajectoire d'évolution des consommations par secteurs



Source : PCAET / Projet global

Figure 3 : Trajectoire d'évolution des productions d'énergie



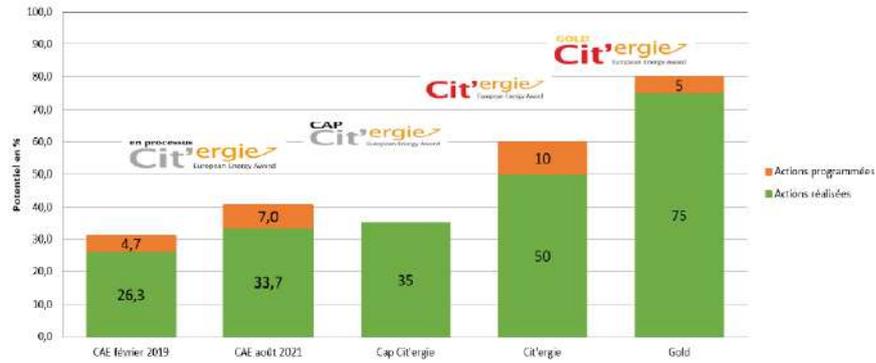
Source : PCAET / Projet global

ANNEXE 15 : Les axes du programme d'actions du plan climat-air-énergie territorial

Axe		Sous-Axe
Axe 1	La structuration de la collectivité à la hauteur du défi climatique	Stratégie globale
		Gouvernance et financement
		Communication et concertation
Axe 2	L'engagement de l'ensemble du territoire	Mobilisation de la société civile
		Coopération avec le monde de l'éducation et de la formation
		Coopération avec le service public
		Coopération avec les acteurs économiques
Axe 3	Un urbanisme et des bâtiments durables	Inventer un urbanisme durable pour notre territoire
		Gestion globale du patrimoine bâti et des équipements des collectivités
		Favoriser un air de qualité
		Accélérer la rénovation énergétique du parc résidentiel existant
Axe 4	Une gestion vertueuse des flux du territoire	Encourager et soutenir le développement des énergies renouvelables et de récupération
		Faire grandir les réseaux de chaleur existants et évaluer les nouvelles opportunités
		Valoriser les déchets et économiser l'eau
		Optimiser les réseaux existants pour un mix énergétique soutenable et intelligent
Axe 5	Une mobilité respectueuse de l'environnement et accessible à tous	Consolidation et structuration des transports en commun
		Développement des modes actifs et des mobilités é-carbonées
		Mise en valeur et communication des services de mobilité

Source : PCAET CAE

ANNEXE 16 : La progression de la CAE dans le processus Cit'ergie



Source : CAE / Copil Cit'ergie 6 septembre 2021



Le Président
de la Communauté d'Agglomération
d'Épinal

Ancien Député des Vosges
Membre honoraire de l'Assemblée Nationale
Ancien Maire d'Épinal
Maire honoraire

CHAMBRE RÉGIONALE
DES COMPTES GRAND EST
ENREGISTRÉ LE

31/08/2022

ARRIVÉE GREFFE

Épinal, le 30 août 2022

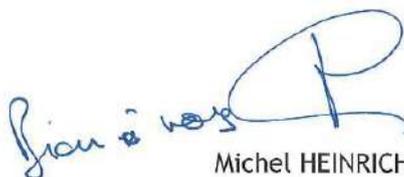
Monsieur Dominique ROGUEZ
Président
Chambre Régionale des Comptes
Grand Est
3-5 rue de la Citadelle
57000 METZ

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération d'Épinal pour les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente.

J'ai l'honneur de vous faire parvenir, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, la réponse écrite que je souhaite y apporter.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes salutations distinguées.


Michel HEINRICH



CHAMBRE RÉGIONALE
DES COMPTES GRAND EST
ENREGISTRÉ LE
31/08/2022
ARRIVÉE GREFFE

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'EPINAL

Réponse aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes du
Grand Est

Contrôle de la gestion de 2017 à 2022

SYNTHESE :

Le contrôle de la gestion de la communauté d'agglomération d'Épinal nous permet de disposer d'une analyse de notre collectivité, depuis la dernière fusion de 2017.

Conformément aux objectifs de la Chambre Régionale des Comptes, cette analyse financière et administrative présente un réel intérêt en confirmant une bonne gestion, notamment en cette période de fusion, même si une vigilance se doit d'être maintenue en matière de capacité d'investissement et de désendettement.

La Chambre émet également différentes recommandations souvent techniques, quant à notre gestion, que la communauté d'agglomération ne manquera pas d'appliquer immédiatement.

La Chambre fournit une analyse plus particulière quant à notre politique en matière de « transition énergétique » confirmant son bien-fondé et la qualité de sa mise en œuvre, qui ne peut que nous conforter dans la poursuite et même l'intensification de celle-ci.

Concernant la politique culturelle et notamment les établissements gérés par Scènes-Vosges, la communauté d'agglomération d'Épinal prend note des recommandations de la Chambre sur leur mode de gestion et sur la nécessité d'investir à l'auditorium de la Louvière.

Les rappels de droit que fait la Chambre à l'encontre de la communauté d'agglomération sont au demeurant mineurs et ont pour la plupart déjà été corrigés ou sont en cours de l'être.

Sur le fonctionnement général, la Chambre relève ainsi :

- « *Le périmètre territorial de la CAE est donc en grande partie cohérent avec les objectifs qui présidaient à sa création et avec les habitudes de vie des habitants* » ;
- « *Les petites Communes disposent d'une représentation proportionnellement plus élevée que les Commune plus peuplées* »

- Les règles de fonctionnement des commissions communautaires « *élaborées par un groupe d'élus (...) clarifient la gestion des commissions et contribuent au bon exercice de la gouvernance.* »
- « *Le respect des taux et de l'enveloppe globale* » des indemnités des élus ;
- Les délais de paiement des factures aux entreprises sont jugés « *satisfaisants* » par la Chambre avec en moyenne annuelle, un délai de paiement de 7,99 jours en 2020 ;
- Sur les régies d'avances et de recettes : une seule anomalie a été relevée sur les 36 régies de la communauté d'agglomération et celle-ci a été corrigée ;
- La Chambre souligne la qualité du rapport sur la « *situation en matière de développement durable* » présenté chaque année lors du débat d'orientation budgétaire ;
- La Chambre souligne une évolution des charges de fonctionnement par habitant qui restent « *significativement inférieures* » aux moyennes nationales et régionales des communautés d'agglomération ;
- « *La qualité de la dette n'appelle pas d'observation, les emprunts étant classés sans risque.* » « *La CAE est parvenue à emprunter à des taux compétitifs.* » ;
- En 2020, « *la capacité de désendettement consolidée s'établissait à 7,7 années, soit à un niveau satisfaisant.* » ;
- La Chambre souligne « *la sensibilité écologique de la CAE* » qui la conduise à la mise en œuvre de « *politiques publiques relativement ambitieuses sur ces enjeux et à engager le territoire vers une transition écologique et énergétique.* »

Sur la situation financière :

L'analyse de la Chambre sur les relations financières de la communauté d'agglomération avec ses Communes membres est particulièrement intéressante. Comme le rappelle la Chambre, les principales ressources fiscales de la communauté d'agglomération reposent sur sa fiscalité économique.

Pour la Chambre, la faiblesse des investissements de la Communauté d'Agglomération, comparativement aux autres EPCI de même nature juridique, est due au reversement d'une attribution de compensation aux Communes trop importante (le reversement de fiscalité aux Communes membres représente 237 € par habitant en moyenne pour la Communauté d'Agglomération d'Épinal, contre 147 € par habitant en moyenne pour les Communautés d'Agglomération métropolitaines et 136 € par habitant en moyenne pour les Communautés d'Agglomération du Grand Est).

En effet, lors de la fusion de 2017, la Communauté d'Agglomération a mis en place un pacte de neutralité fiscale et financière. Un ajustement des taux ménages sur les taux les plus élevés des EPCI appelés à fusionner a été appliqué. Afin de respecter la neutralité fiscale pour le contribuable, les Communes ont eu la possibilité de faire varier leurs taux communaux. Le produit fiscal perdu pour les Communes est

compensé par la Communauté d'Agglomération par le biais des attributions de compensation, par le versement d'une attribution de neutralité financière. En 2017, la Chambre relève que cette attribution de neutralité a coûté à la Communauté d'Agglomération 2,4 millions d'euros.

Cette attribution est par ailleurs revalorisée chaque année afin de prendre en compte le coefficient de revalorisation des valeurs locatives cadastrales.

Conformément aux préconisations de la Chambre et afin de ne pas remettre en cause cette attribution de neutralité, la Communauté d'Agglomération d'Épinal a pris l'engagement de mettre fin à cette revalorisation annuelle.

Il aurait par ailleurs été intéressant de développer un autre axe d'analyse pour expliquer la relative faiblesse des ressources pour la Communauté d'Agglomération, qui est le remplacement de la fiscalité économique et de la fiscalité ménage par des mécanismes de compensations de l'Etat, dont le dynamisme restera à démontrer sur le moyen long terme :

- Réforme de la taxe d'habitation ;
- Instauration en 2019 de l'exonération de CFE pour les micro-entreprises réalisant moins de 5.000 € de chiffres d'affaires ;
- Baisse des impôts de production en 2021 : réduction de moitié de la valeur locative des établissements industriels sur la taxe foncière et la CFE.

Si la Chambre relève la forte implication financière de la communauté d'agglomération avec ses Communes membres, la modification du dynamisme de la fiscalité induite par les réformes fiscales successives engagées par l'Etat, pourrait avoir un impact direct sur les recettes de la collectivité et sa situation financière.

Ce dynamisme fiscal étant la principale ressource de la Communauté d'Agglomération pour développer de nouvelles actions ou investissements, une vigilance particulière sera nécessaire.

Il convient en effet de rappeler que depuis sa création, la Communauté d'Agglomération d'Épinal n'a jamais instauré le moindre impôt direct et qu'ainsi tout son développement a été financé par le dynamisme fiscal, notamment économique.

Par ailleurs, la période analysée par la Chambre est une période marquée par deux années de crise sanitaire dont les conséquences se font sentir encore aujourd'hui.

La crise sanitaire a eu des impacts sur la fréquentation des équipements communautaires et donc sur les recettes perçues. Le coût net de la crise sanitaire sur les principaux équipements communautaires s'est élevé en 2020 et 2021, à 770 000 € cumulé, prenant en compte les recettes non perçues et certaines économies de fonctionnement sur ces équipements partiellement fermés.

La crise du COVID et le contexte de crise économique qu'elle a généré (baisse d'activité, ralentissement de la croissance, contexte inflationniste...) a également

eu des impacts sur notre fiscalité avec une baisse conséquente de notre CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Une analyse extrapolant le montant de CVAE que l'on aurait dû percevoir entre 2020 et 2022 fait ressortir la perte cumulée de CVAE entre 2020 et 2022 à 3,8 M€, et 1,56 M€ pour les seules années cumulées 2020 et 2021.

Ainsi, si la Chambre souligne la faiblesse des produits fiscaux sur le territoire ainsi que la faiblesse des investissements réalisés en comparaison avec la moyenne des communautés d'agglomération, elle n'en explique pas les causes qui sont souvent liées à des facteurs exogènes à la communauté d'agglomération. Et le fruit des efforts engagés pour y faire face et y remédier est un temps souvent long. La Chambre souligne ainsi une amélioration de la capacité d'investissement en 2021.

Sur le désendettement :

Les résultats de l'analyse de la dette par la Chambre confirme notre perception et celles effectuées chaque année par la DDFIP. La chambre souligne notre bonne capacité de désendettement qui s'établit en budgets consolidés à 7,7 années en 2020.

Cette amélioration est la conséquence de nos efforts de gestion et de notre volonté de maintenir notre endettement à périmètre constant.

Sur les rappels du droit et recommandations formulés par la Chambre :

Rapport de la Chambre page 13 : Les délégations du président et du bureau

« Rappel du droit n°1 : Retirer des attributions le pouvoir de fixation des redevances en application de l'article L.5211-10 du CGCT. »

La Communauté d'Agglomération d'Épinal inscrira lors d'une prochaine séance du Conseil Communautaire une délibération visant à supprimer cette délégation au Président.

Rapport de la Chambre page 14 : L'attribution de compensation et la CLETC

« Rappel de droit n°2 : Organiser le fonctionnement de la CLETC dans le respect des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI. »

La Communauté d'Agglomération d'Épinal veillera à réunir la CLETC, afin d'élaborer son rapport, dans les délais prévus par l'article 1609 nonies C du CGI soit avant le 30 septembre de l'année au cours de laquelle le transfert a été réalisé.

Rapport de la Chambre page 17 : La gestion comptable et budgétaire - Les outils et procédures

« Recommandation n°1 : Mettre en place un règlement budgétaire et financier, et poursuivre le développement d'une comptabilité analytique. »

Un règlement budgétaire et financier n'est obligatoire que pour les EPCI ayant adoptés la nomenclature budgétaire et financière M57.

La Communauté d'Agglomération dans le cadre du passage à la nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2023, adoptera un règlement budgétaire et financier avant le 31 décembre 2022.

Rapport de la Chambre page 20 : Les budgets annexes des zones d'activité économique :

« Recommandation n°2 : Simplifier l'organisation budgétaire et comptable, en ne conservant qu'un budget annexe pour l'ensemble des zones d'activités, assurer leur suivi extracomptable sous forme de registres annexes et effectuer des déclarations de TVA pour chaque secteur. »

Une réflexion sur l'organisation budgétaire et comptable sera menée en 2022 pour simplifier l'organisation des budgets annexes.

Rapport de la Chambre page 21 : Le budget annexe Locations Commerciales

« Rappel du droit n°3 : En application des articles L.1412-1 et L.2221-4 du CGCT ainsi que instructions M14 et M4, redéfinir le contenu du budget annexe locations commerciales en isolant les activités relevant du secteur concurrentiel dans un budget annexe disposant de l'autonomie financière. »

Une étude précise sera lancée en 2022 pour identifier les activités du budget annexe Locations Commerciales relevant d'activités industrielles et commerciales. Ces activités seront isolées dans un budget M4 disposant de l'autonomie financière.

Rapport de la Chambre page 21 :

« Rappel du droit n°4 : En application de l'article L.1611-7-1 du CGCT, obtenir l'avis conforme du comptable public et établir une convention écrite pour l'encaissement des recettes de location de vélo courte durée par la régie mobilité (Vilvolt). »

Ce point a été régularisé par la passation d'une convention de mandat avec la Société FIFTEEN lors du conseil communautaire du 27 juin 2022.

Cette convention mandate la Société FIFTEEN à percevoir et reverser à la Communauté d'Agglomération, les recettes de la mobilité pour la location des vélos musculaires et électriques.

La convention a reçu l'avis conforme du comptable public.

Rapport de la Chambre page 24 : Les prévisions budgétaires

« Recommandation n°3 : Améliorer les prévisions budgétaires de la section d'investissement en établissant notamment un programme pluriannuel d'investissement. »

Un programme pluriannuel d'investissement sera élaboré avant fin 2022 suite à l'arrêt définitif du Projet de Territoire de la CAE.

Rapport de la Chambre page 24 : Les prévisions budgétaires

« Recommandation n° 4 : Compléter les fiches relatives aux opérations d'équipement présentées dans les documents budgétaires avec les recettes qui y sont affectées. »

Les investissements sont présentés par opération dans un tableau en dépenses et en recettes.

Suite à un problème de paramétrage du logiciel de comptabilité, les recettes n'apparaissaient pas par opération.

Cela a été corrigé dès l'édition de la maquette du BP 2022.

Rapport de la Chambre page 25 : Les annexes budgétaires

« Rappel du droit n°5 : Etablir les annexes budgétaires des budgets primitifs et comptes administratifs conformément aux articles L.2313-1 et R.2313-3 du CGCT. »

La CAE veillera à améliorer l'état des annexes budgétaires des budgets primitifs et comptes administratifs conformément aux articles L.2313-1 et R.2313-3 du CGCT.

Rapport de la Chambre page 25 : La mise à disposition de l'information

« Rappel du droit n°6 : Mettre en ligne sur le site internet de la CAE les informations budgétaires et financières déterminées à l'article L.2313-1 du CGCT, dans les conditions précisées à l'article 2 du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 et, à compter du 1^{er} juillet 2022, par l'article 5 du décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021. »

Les informations budgétaires et financières déterminées à l'article L.2313-1 du CGCT ont toujours été mise en ligne sur le site internet de la CAE. Mais l'ancien site internet ne permettait pas de les conserver dans le temps.

Le nouveau site internet mis en place en 2022, permet de conserver dans le temps les fichiers mis en ligne. Dès le DOB et le budget 2022, les informations figureront en ligne de façon pérenne.

Rapport de la Chambre page 27 : La gestion du patrimoine et son suivi comptable

« Recommandation n°5 : Compléter et consolider en partenariat avec le comptable public les inventaires de l'ensemble des budgets et vérifier la valeur comptable des actifs. »

La CAE et le comptable public se sont rapprochés dès l'exercice 2021 afin de mettre en conformité et en concordance l'inventaire et l'état de l'actif.

Cette mise en concordance a donné lieu dès l'exercice 2021 à l'intégration à l'inventaire de la CAE des immobilisations qui n'étaient pas intégrées et à l'amortissement de ces immobilisations.

Cette mise en concordance sera également exercée dans le cadre de la mise en œuvre de la M57 au 1^{er} janvier 2023.

Rapport de la Chambre page 31 : Les restes à réaliser

« Rappel du droit n°7 : Conformément à l'article R.2311-1 du CGCT, constater des restes à réaliser en recettes exclusivement pour les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et fondées sur des pièces justificatives. »

Les restes à réaliser en recettes évoquées par la Chambre sont justifiées par des notifications de subventions. L'ensemble des documents ont été transmis à la Chambre.

Les éléments de réponses apportés au rapport d'observations provisoires, concernant les restes à réaliser, n'ont pas été pris en compte par la Chambre Régionale des Comptes, ainsi que des documents transmis conformément aux demandes effectuées par la Chambre.

Concernant le FCTVA, contrairement aux Communes qui perçoivent le FCTVA en n+1, les EPCI à fiscalité propres le perçoivent l'année n. Le report de FCTVA correspond au montant de FCTVA à percevoir l'année n du montant des reports des travaux en investissement.

Rapport de la Chambre page 32 : L'application du principe d'indépendance des exercices

« Rappel du droit n°8 : Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, procéder au rattachement des charges et des produits pour lesquels les droits ont été constatés à la clôture de l'exercice auxquels ils se rapportent. »

L'ensemble des justificatifs concernant les rattachements de recettes ont été transmis à la Chambre. Ce rappel du droit est infondé et le commentaire du rapport selon lequel certains rattachements n'ont pu être expliqués l'est aussi.

Les rattachements des charges et des produits font l'objet chaque année d'une attention particulière.

Rapport de la Chambre page 33 : Le principe de prudence

« Rappel du droit n°9 : Constituer des provisions en application des articles L.2321-2 et R.2321-2 du CGCT, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la CAE et pour limiter le risque d'irrecouvrabilité de certaines créances ».

Des crédits sont affectés dès le vote du budget primitif sur les comptes « créances éteintes » et « admissions en non-valeur » rendant inutile la constitution de provisions.

Toutefois, si un litige survenait, nous ne manquerions pas de constituer une provision pour y faire face dans de bonnes conditions.

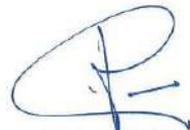
* * *

En conclusion :

L'ensemble des remarques émises par la Chambre portent sur des points très techniques et très précis, qui sont par ailleurs corrigés ou en cours de l'être.

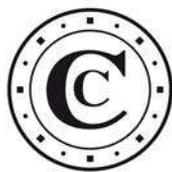
Aucune remarque importante n'est émise ni même la moindre éventuelle irrégularité, alors même que la Communauté d'Agglomération d'Épinal traite plusieurs milliers d'actes annuellement, confirmant ainsi la bonne gestion de la collectivité.

Le Président,



Michel HEINRICH





« 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