



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND REIMS

Département de la Marne

Exercices 2017 et 2018

Le présent document a été délibéré par la chambre le 28 janvier 2021

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RAPPELS DU DROIT.....	6
RECOMMANDATIONS.....	7
1. PROCÉDURE ET CHAMP DU CONTRÔLE.....	8
1.1 Procédure.....	8
1.2 Champ du contrôle.....	8
2. LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND REIMS.....	8
2.1 Présentation générale du Grand Reims.....	8
2.2 Compétences du Grand Reims.....	9
2.3 La charte de gouvernance.....	9
2.4 Le protocole financier général.....	10
2.5 L'attribution de compensation liée aux transferts de charges.....	11
2.6 La mise en place d'une dotation de solidarité communautaire.....	12
2.6.1 Les principes de répartition de la dotation de solidarité communautaire en 2017 et en 2018.....	12
2.6.2 La répartition effective de la dotation de solidarité effective (DSC) en 2017 et 2018.....	14
2.7 Conclusion.....	16
3. LA GESTION COMPTABLE ET BUDGÉTAIRE.....	16
3.1 La gestion comptable.....	16
3.1.1 La situation patrimoniale.....	16
3.1.1.1 Concordance entre l'inventaire des immobilisations et l'état de l'actif.....	16
3.1.1.2 Le recensement et la constitution du patrimoine du Grand Reims à la suite de sa création.....	17
3.1.2 Les dotations aux amortissements des immobilisations.....	18
3.1.3 Les dotations aux provisions pour risques et charges des principaux budgets.....	18
3.1.3.1 Les provisions pour « dépréciation des comptes de tiers ».....	19
3.1.3.2 Conclusion.....	19
3.2 La gestion budgétaire.....	20
3.2.1 Les documents et les débats relatifs aux orientations budgétaires.....	20
3.2.2 La qualité des prévisions et du pilotage budgétaire.....	20
3.2.2.1 Les prévisions budgétaires.....	20
3.2.2.2 Le pilotage budgétaire.....	22
3.2.3 La sincérité des restes à réaliser en investissement.....	22
3.2.4 L'affectation des résultats.....	23
3.2.5 Les délais de paiement et les intérêts moratoires.....	24
4. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	26
4.1 Périmètre de l'analyse.....	26
4.2 La situation financière du budget principal.....	27
4.2.1 Les recettes de gestion courante.....	28
4.2.1.1 Les ressources fiscales propres.....	28
4.2.1.2 La fiscalité reversée à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).....	30
4.2.1.3 Les dotations et participations.....	30
4.2.1.4 Les autres recettes de gestion.....	31
4.2.2 Les dépenses de gestion courante.....	31
4.2.2.1 Les dépenses de personnel.....	31

4.2.2.2	Les subventions de fonctionnement	32
4.2.2.3	Les charges à caractère général	32
4.2.2.4	Le contrat de maîtrise des dépenses avec l'Etat	32
4.2.3	La capacité d'autofinancement (CAF)	33
4.2.4	Le financement de l'investissement	33
4.2.5	La situation de trésorerie	34
4.3	La situation financière du budget annexe de l'assainissement	35
4.4	La situation financière du budget annexe de l'eau potable	36
4.5	La situation financière du budget annexe des transports publics de personnes	36
4.6	La situation financière du budget annexe des ordures ménagères	37
4.7	La dette	38
4.7.1	Etat et évolution	38
4.7.2	Restructuration	40
4.8	Conclusion	40
5.	LA MISE EN PLACE DE LA COMPÉTENCE « CRÉATION, D'AMÉNAGEMENT ET D'ENTRETIEN DE LA VOIRIE »	40
5.1	Une compétence désormais exclusivement communautaire	40
5.1.1	Le champ d'application de la compétence voirie	41
5.1.1.1	Cadre juridique général	41
5.1.1.2	Le champ de compétences défini par le Grand Reims	42
5.1.1.3	L'exclusion des places publiques	42
5.1.1.4	Les trottoirs dans les communes traversées par des routes départementales	43
5.1.1.5	L'exclusion de la viabilité hivernale	43
5.1.1.6	Conclusion	44
5.2	Le personnel chargé de la voirie	44
5.2.1	La mise en place du personnel à la création de l'EPCI	44
5.2.1.1	Cadre juridique	44
5.2.1.2	Les dispositions prises par le Grand Reims	44
5.2.2	L'organisation	46
5.2.3	Les dépenses de personnel	47
5.3	La connaissance du réseau de voirie	47
5.3.1	Le diagnostic de la voirie	47
5.3.2	La hiérarchisation du réseau routier	48
5.4	Les dépenses de voirie	48
5.4.1	Les dépenses d'investissement	49
5.4.1.1	La gestion budgétaire	49
5.4.1.2	Le niveau des dépenses d'investissement	50
5.4.1.3	L'élaboration du programme d'investissement	50
5.4.1.4	Le suivi des investissements	51
5.4.1.5	La mise en place d'un accord-cadre pour les marchés de « travaux neufs »	51
5.4.2	Les dépenses de fonctionnement	52
5.4.3	L'entretien de la voirie	52
5.4.3.1	Périmètre	52
5.4.3.2	Le programme d'entretien	53
5.4.3.3	La mise en place d'un accord-cadre pour les marchés de travaux d'entretien	53
5.4.3.4	Le dispositif d'entretien courant	53
5.4.3.5	Performance et qualité du service de l'entretien courant	54
6.	LA TERRITORIALISATION DU LOGEMENT	54
6.1	La situation du logement dans le territoire du Grand Reims	54
6.1.1	Données générales sur le parc de logement	54
6.1.2	Données générales sur l'offre locative sociale	55

6.1.3	La demande de logement social	56
6.1.4	L'intervention de l'EPCI en faveur de la politique du logement.....	57
6.2	Le programme local de l'habitat (PLH)	57
6.2.1	Le PLH 2012 – 2017.....	58
6.2.2	Le PLH 2019 – 2024.....	58
6.2.2.1	Orientations et actions.....	59
6.2.2.2	Conformité	59
6.2.2.3	Le scénario de développement et la production de logements visée	60
6.3	La stratégie intercommunale d'attribution et de peuplement.....	61
6.3.1	La conférence intercommunale du logement et la convention intercommunale du logement.....	62
6.3.1.1	L'accueil des publics prioritaires et des personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 du CCH (DALO).....	62
6.3.1.2	L'accueil des ménages dits « du 1 ^{er} quartile »	63
6.3.1.3	Les autres dispositifs et actions en matière de gestion de la demande de logements	64
6.4	La délégation de compétence des aides à la pierre.....	64
6.5	L'attribution des aides déléguées au parc public	65
6.5.1	Les objectifs de production	65
6.5.2	Les moyens financiers mis en œuvre.....	66
6.6	L'attribution des aides au parc privé déléguées par l'Etat.....	66
6.6.1	La convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ..	66
6.6.2	Les objectifs quantitatifs et leur réalisation.....	67
6.6.3	Les moyens financiers propres mis en œuvre dans le cadre de l'OPAH du Grand Reims	69
6.6.4	Le soutien à l'accession sociale à la propriété	70
6.6.4.1	Dispositif d'aide	71
6.6.4.2	Critères d'éligibilité	71
6.6.4.3	Les moyens engagés	71
6.6.4.4	La clause anti spéculative et son respect	72
ANNEXE 1	: Principales compétences de la communauté urbaine du Grand Reims...	73
ANNEXE 2	: Les territoires du Grand Reims	75
ANNEXE 3	: Situation financière du budget principal.....	76
ANNEXE 4	: Situation financière du budget des transports publics	78
ANNEXE 5	: Situation financière du budget annexe assainissement.....	79
ANNEXE 6	: La situation financière du budget annexe de l'eau potable	80
ANNEXE 7	: La situation financière du budget annexe des ordures ménagères.....	81
ANNEXE 8	: Provisions pour « dépréciation de comptes de tiers »	82
ANNEXE 9	: Eléments intégrés à la compétence voirie (jurisprudences).....	83
ANNEXE 10	: Données relatives aux logements dans le périmètre du Grand Reims ..	84

SYNTHÈSE

La communauté urbaine du Grand Reims regroupe 143 communes pour près de 300 000 habitants, soit plus de la moitié de la population du département de la Marne. Reims en est la commune la plus peuplée, avec près de 60 % de la population de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La création du Grand Reims, au 1^{er} janvier 2017, par fusion-extension-transformation de divers EPCI, s'est accompagnée de la mise en place de mécanismes tendant à réduire l'intégration par rapport à celle correspondant au statut de communauté urbaine.

Ainsi, son protocole financier général établit des modalités de détermination des attributions de compensations décorrélées des charges transférées et réduites, par un abattement, au bénéfice de certaines communes membres. Enfin, en 2017 et 2018, la dotation de solidarité communautaire, d'un montant de près de 12 M€ en 2018, est répartie selon des critères non conformes aux dispositions en vigueur. Ces modalités devront donc être revues.

Au plan administratif et comptable, si aucun dysfonctionnement majeur n'a été relevé, des points d'amélioration existent toutefois. Ainsi, s'il a été engagé, le transfert de biens des communes membres à l'EPCI n'est pas achevé ce qui ne permet pas au Grand Reims de disposer d'un inventaire complet de son patrimoine. Par ailleurs, la communauté devra, à l'avenir, inscrire les restes à réaliser des opérations d'investissements entrant dans le cadre d'une autorisation de programme (AP).

La situation financière de l'établissement au 31 décembre 2018 apparaît globalement saine et maîtrisée, en particulier au regard des engagements pris dans le contrat de maîtrise des dépenses locales signé avec l'Etat en 2018 et de sa capacité de désendettement élevée.

Toutefois, les modalités de financement du budget annexe des ordures ménagères devront être revues. En effet, en 2017 et 2018, les produits de gestion ont été inférieurs aux charges de gestion et la différence a été couverte par ponction dans les réserves constituées par le passé, situation qui ne peut perdurer.

De plus, le niveau élevé de la trésorerie du budget principal de l'établissement vient en partie de celui de certains budgets annexes, tels que ceux de l'assainissement, de la gestion de l'eau potable et des ordures ménagères, ces budgets n'étant pas dotés, contrairement à la réglementation, de comptes au Trésor distincts. A eux seuls, ces budgets annexes concentrent une trésorerie pléthorique, très supérieure à leur besoin et représentant près de 60 % de la trésorerie globale de l'établissement.

Parmi les compétences de l'EPCI, celle de « *création, aménagement et entretien de voirie* » compte parmi les plus significatives. Ainsi, les dépenses d'investissement dans le domaine de la voirie se sont élevées en moyenne à près de 30 M€ en 2017 et 2018, soit environ 45 % des dépenses d'équipement du budget principal de l'EPCI.

Cependant, le Grand Reims n'exerce pas pleinement cette compétence en n'assurant pas la gestion des places publiques et la viabilité hivernale. A l'inverse, alors qu'il n'est pas gestionnaire du domaine public départemental, il assure la gestion de l'entretien courant des trottoirs des routes départementales sur son territoire, en lieu et place du Département de la Marne. Il devra donc ajuster en conséquence son intervention en la matière.

De plus, dans le cadre de l'exercice de cette compétence, la communauté urbaine a conclu, avec certaines communes, des conventions de mise à disposition de personnel communal, conventions auxquelles ont succédé des conventions de mise en commun de services.

Les dispositifs mis en place n'étant pas conformes aux textes en vigueur, la communauté urbaine est appelée à y mettre fin et, en lien avec les communes concernées, à

intégrer au sein du personnel de l'EPCI, le personnel communal employé dans des tâches relevant de la compétence voirie.

Depuis 2017, le Grand Reims a posé les fondements d'une politique d'entretien et d'amélioration de ce réseau. Il pourrait poursuivre cette démarche notamment en généralisant à l'ensemble de son territoire, la hiérarchisation des voies en fonction des sollicitations qu'elles subissent, du trafic qu'elles connaissent et de leur rôle en matière de mobilité. Cela lui permettant de définir une stratégie d'entretien et d'investissement sur des critères objectifs.

Par ailleurs, la mise en place d'indicateurs de performance et de qualité de service pourrait compléter le dispositif actuel de planification et de réalisation des opérations d'entretien de la voirie pour opérer, le cas échéant, les ajustements nécessaires.

Communauté urbaine dotée d'un programme local de l'habitat (PLH), le Grand Reims est le pilote des politiques publiques du logement sur son territoire. A ce titre, il a consacré un budget de 1,8 M€ en 2018 à plusieurs types d'interventions, notamment l'attribution d'aides pour le développement du logement locatif social et pour la rénovation du parc privé et l'attribution d'aides aux particuliers pour l'accession à la propriété.

Doté, à sa création, du PLH élaboré par Reims Métropole pour la période de 2013 à 2018, le Grand Reims a arrêté, en 2019, un nouveau PLH pour la période de 2019 à 2024, avec un objectif ambitieux de produire 1 500 logements neufs par an.

La production de logements sociaux a atteint, en 2017 et 2018 pour les logements financés en prêt locatif à usage social (PLUS) et prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), un niveau globalement proche (88 %) des objectifs fixés dans la convention de délégation conclues entre l'Etat et l'EPCI.

Il n'en va pas de même pour les logements sociaux financés en prêt locatif social (PLS) dont le taux de réalisation des objectifs est de 25 %.

Compte tenu de ces difficultés et des besoins de la population (issus des demandes de logement sociaux en particulier), les objectifs du PLH devraient être revus et comporter des objectifs de production plus précis, par type de financement et, partant, par niveau de loyer et par public visé.

Par ailleurs, le Grand Reims a signé une convention intercommunale d'attributions des logements sociaux avec notamment les bailleurs intervenant sur son territoire. Si elle comporte bien l'ensemble des thèmes prévus par la loi, elle devra être complétée par une déclinaison des objectifs d'attribution par bailleur social pour mieux tenir compte de la situation de chacun d'eux et permettre un meilleur suivi des engagements pris.

En matière d'aides au logement privé, les résultats obtenus par le Grand Reims en 2017 et 2018, dans le cadre de la convention de délégation conclue avec l'Etat, sont contrastés, avec notamment une difficulté à financer des travaux dans les logements dits « indignes », en particulier lorsqu'il s'agit de logements mis en location.

Dans le cadre de son dispositif de soutien à l'accession à la propriété, le Grand Reims a accordé une aide financière à près de 240 ménages en 2017 et 2018, pour un montant de dépenses mandatées de 1,1 M€. Près de la moitié des dossiers d'acquisitions aidés ont porté sur des logements sociaux. L'établissement devrait toutefois mieux s'assurer du respect de la clause anti-spéculative qui fait partie de ce dispositif.

RAPPELS DU DROIT

N° 1 : Revoir le calcul de la Dotation de Solidarité Communautaire afin que cette dotation soit répartie conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités locales (CGCT).	15
N° 2 : Constituer des provisions pour dépréciation des comptes de tiers conformément à l'article L. 2321-2 et R. 2321 2 du CGCT.	19
N° 3 : Procéder à la détermination de restes à réaliser sur les crédits de paiement dans le cadre d'une gestion pluriannuelle en AP/CP, conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT.	23
N° 4 : Respecter le délai de paiement réglementaire de 30 jours et, en cas de retard de paiement, procéder au mandatement, sans demande préalable du créancier, des intérêts moratoires et autres indemnités forfaitaires en application de la réglementation relative à la lutte contre les retards de paiement.	26
N° 5 : Doter les budgets annexes des SPIC d'un compte au Trésor conformément à l'instruction M14 et garantir ainsi leur autonomie financière conformément à l'article L. 2221-4 du CGCT.	35
N° 6 : Exercer pleinement la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » en assurant la gestion des places publiques et de la viabilité hivernale conformément à l'article L. 5215-20 du CGCT.	44
N° 7 : Transférer à la communauté urbaine le personnel des communes de Fismes, Tinquieux et Witry-les-Reims intervenant dans le cadre de la compétence voirie, conformément au I de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.	46
N° 8 : Préciser les objectifs de production de logements locatifs sociaux en distinguant l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre locative privée, conformément à l'article L. 302-1 du CCH.	60
N° 9 : Conformément à l'article L. 441-1-6 du CCH, préciser, dans la convention intercommunale d'attribution (CIA), pour chaque bailleur concerné, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements à réaliser au bénéfice des demandeurs du 1 ^{er} quartile et des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbaine.	64

RECOMMANDATIONS

N° 1 : Poursuivre la fiabilisation de l'inventaire du patrimoine en lien avec le comptable public.....	17
N° 2 : Définir dans un document formalisé les critères de priorité à prendre en compte pour la programmation des opérations d'investissement dans le domaine de la voirie.	51
N° 3 : Réaliser un bilan annuel du programme d'entretien de la voirie et le présenter en conseil communautaire.....	53
N° 4 : Mettre en place des indicateurs de performance et de qualité de service dans le cadre du dispositif d'entretien courant de la voirie.	54
N° 5 : Procéder à des contrôles réguliers permettant au Grand Reims de s'assurer du respect des dispositions de la convention d'accession sociale et à prix maîtrisé, en particulier de celui de la clause anti-spéculative.	72

1. PROCÉDURE ET CHAMP DU CONTRÔLE

1.1 Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté urbaine du Grand Reims porte sur les exercices 2017 et 2018.

Le 9 septembre 2020, le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur et des extraits ont été adressés aux personnes mises en cause.

Après examen des réponses reçues, la chambre, lors de son délibéré du 28 janvier 2021 a arrêté les observations définitives qui suivent.

1.2 Champ du contrôle

Le contrôle des comptes et de la gestion a porté sur la création de l'établissement, sa gestion budgétaire et comptable, sa situation financière, la mise en place de la compétence de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie ainsi que, dans le cadre d'une enquête commune avec la Cour des comptes, la territorialisation du logement.

2. LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND REIMS

2.1 Présentation générale du Grand Reims

Située dans le département de la Marne, la communauté urbaine du Grand Reims regroupe 143 communes pour une population totale de 294 724 habitants¹ au 1^{er} janvier 2015 (soit plus de la moitié de la population du département²), sur un territoire d'une superficie de 1 146 km²³.

Avec 184 076 habitants en 2015, soit 62 % de la population de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), Reims en est la commune la plus peuplée et la plus dense⁴, suivie par la commune de Tinquieux, limitrophe de Reims, qui compte 10 073 habitants.

Outre ces deux communes, les communes de Bétheny, Cormontreuil et Witry-les-Reims, également limitrophes de Reims, ainsi que Fismes comptent plus de 3 500 habitants, seuil démographique sous lequel se situent toutes les autres communes de l'EPCI⁵.

En raison de naissances plus nombreuses que les décès⁶, la population du territoire du Grand Reims a crû de 0,5 % par an en moyenne entre 2010 et 2015.

Au plan socio-économique, le Grand Reims comprend à la fois une part d'emplois tertiaires (services, commerces...) caractéristique des unités urbaines dites « métropolitaines » et concentrée sur la commune de Reims, et une spécificité agricole, avec un poids particulier des cultures céréalières et betteravières et de l'activité viticole⁷.

¹ Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dossier Grand Est n° 9, août 2018.

² D'après l'INSEE (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3292643?sommaire=3292701>), la population de la Marne s'établissait à 572 293 habitants au 1^{er} janvier 2015.

³ Source : « Portrait d'agglomération – Mars 2017 », Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

⁴ Plus de 2 000 habitants au km², contre environ 100 habitants au km² sur l'ensemble des autres communes.

⁵ Source : INSEE, dossier Grand est n° 9, août 2018.

⁶ Le solde migratoire jouant un rôle mineur, d'après l'INSEE (source : INSEE, dossier Grand Est n° 9, août 2018).

⁷ Source : « Portrait d'agglomération – Mars 2017 », SRADDET.

Sa population dispose d'un revenu moyen proche de celui constaté dans les autres principales intercommunalités de la région Grand Est en 2014, avec des disparités internes, notamment entre la commune centre et ses communes périphériques, ces dernières pouvant comporter proportionnellement plus de ménages plus aisés.

Le territoire de la communauté urbaine du Grand Reims compte sept quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), tous situés à Reims. Dans ces quartiers vivaient 32 810 habitants en 2014, soit environ 11 % de la population de l'EPCI⁸.

Cette même année, d'un QPV à l'autre, le revenu médian variait entre 6 800 € (quartier Croix Rouge) à 10 200 € (quartier Wilson Châtillon Maison Blanche), soit environ entre 60 % et 40 % de moins que le revenu médian de la population de la ville de Reims.

2.2 Compétences du Grand Reims

Créée par arrêté préfectoral du 15 septembre 2016 avec effet au 1^{er} janvier 2017, la communauté urbaine du Grand Reims est, à cette dernière date, un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) issu de la fusion-extension-transformation⁹ en communauté urbaine de la communauté d'agglomération de Reims Métropole, de plusieurs communautés de communes et de l'adhésion de 18 autres communes¹⁰.

Par le même arrêté, le préfet du département de la Marne a fixé les compétences du nouvel EPCI (voir en annexe 1)¹¹, notamment la création, l'aménagement et l'entretien de voirie, l'assainissement et la distribution d'eau potable, qui sont autant de nouvelles compétences significatives en termes financiers.

2.3 La charte de gouvernance

Adoptée par le conseil communautaire le 9 janvier 2017, une charte de gouvernance décrit les instances de gouvernance de l'EPCI, leur rôle et leur composition, au regard des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicables en la matière.

En outre, cette charte établit les principes de fonctionnement de la communauté urbaine :

- le « *respect de la place de chaque territoire, de chaque commune et de ses élus* », qui se traduit par l'adhésion des communes comme un prérequis aux décisions prises au niveau intercommunal et par la mise en place d'un droit de veto au profit des communes¹² ;

⁸ Source : Grand Reims, contrat de ville 2015 – 2020.

⁹ L'article L. 5211-41-3 du CGCT encadre les modalités de transformation/fusion. Il dispose notamment que l'ensemble des biens, droits et obligations EPCI fusionnés sont transférés à l'établissement public issu de la fusion. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

¹⁰ Article 1^{er} de l'arrêté du 15 septembre 2016 : « Il est créé, à compter du 1^{er} janvier 2017, un nouvel établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion-extension-transformation en communauté urbaine de la communauté d'agglomération de Reims Métropole, de la communauté de communes Beine-Bourgogne, de la communauté de communes Champagne Vesle, de la communauté de communes du Nord Champenois, de la communauté de communes Fismes Ardre et Vesle, de la communauté de communes de la Vallée de la Suippe, de la communauté de communes des Rives de la Suippe, de la communauté de communes Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims en y incluant les communes d'Anthenay, Aougny, Bligny, Brouillet, Chambrecy, Chaumuzy, Cuisles, Jonquery, Lagery, Lhéry, Marfaux, Olizy-Violaine, Poilly, Pourcy, Romigny, Sarcy, Tramery et Ville-en-Tardenois ».

¹¹ Un arrêté préfectoral du 21 novembre 2018 a par la suite approuvé les statuts actualisés de l'EPCI.

¹² La charte de gouvernance précise que pour mettre en œuvre ce droit de veto, « le Maire concerné adresse à l'Exécutif de la Communauté urbaine un courrier écrit signalant son intention d'exercer son droit de veto. En l'absence de réponse par la Communauté urbaine dans les 15 jours ou si aucun accord ne peut être trouvé, le Maire confirme l'exercice de son droit de veto, après accord de son Conseil municipal ».

- l'« *exercice des compétences respectueux de la volonté des communes et adapté à la réalité des Territoires* » qui se traduit notamment par la « *garantie a minima d'un niveau de service public équivalent à celui existant avant le processus de fusion-extension* » ;
- la « *neutralité financière et fiscale* » pour les contribuables et les communes, qui se traduit par l'équité entre les communes membres, la neutralité budgétaire et financière pour les communes et la neutralité fiscale pour les ménages, et qui se matérialise dans un protocole financier général ;
- l'« *organisation territoriale de proximité* », qui prend une forme déconcentrée au travers de pôles territoriaux de proximité qui, installés physiquement dans les locaux des anciens EPCI, exercent les compétences présentant des « *enjeux forts de proximité aux élus, aux communes et aux habitants* », en particulier la voirie.

La chambre observe que la mise en place d'un droit de veto au profit des maires est contraire à l'esprit d'intégration induit par le statut de communauté urbaine et contrevient aux dispositions du CGCT¹³, en vertu desquelles les instances décisionnelles communautaires ont le pouvoir d'adopter les décisions en lieu et place des communes membres, qui sont dessaisies des compétences transférées.

De plus, la chambre relève que si, en application de l'article L. 5211-17 du CGCT, les décisions du conseil communautaire dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune, lorsque cet avis est défavorable, le dernier mot appartient au conseil communautaire de l'EPCI, qui prend sa décision à la majorité des deux tiers de ses membres.

La chambre prend note que, selon l'ordonnateur, la charte n'a pas de portée juridique et que le conseil communautaire garde la possibilité de passer outre l'avis d'un conseil municipal.

2.4 Le protocole financier général

Prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI)¹⁴ et adopté par le conseil communautaire le 19 janvier 2017, le protocole financier général décline le principe de neutralité financière et fiscale énoncé dans la charte de gouvernance et précise notamment les modalités de détermination des attributions de compensation entre le Grand Reims et ses communes membres qui en découlent.

Ainsi, l'attribution de compensation se décompose comme suit :

- une attribution de compensation dite « fiscale », destinée à assurer la neutralité budgétaire pour les communes qui étaient membres de communautés de communes à fiscalité additionnelle avant le 1^{er} janvier 2017 ;
- une attribution de compensation dite de « neutralisation fiscale », destinée à assurer, lors de la création du Grand Reims, la stabilité de l'imposition des ménages en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties, (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)¹⁵, et par laquelle la communauté urbaine compense la baisse (ou la hausse) des taux d'imposition communaux des ménages¹⁶ intercommunaux consécutive à la fusion par le versement d'une attribution de compensation (ou un prélèvement sur l'attribution de compensation communale) ;

¹³ Notamment articles L. 5211-6, L. 5211-9, L. 5211-9-2 et L. 5211-10.

¹⁴ « Un protocole financier général définit les modalités de détermination des attributions de compensation entre l'établissement public de coopération intercommunale fusionné et les communes ».

¹⁵ Ces impôts locaux étant levés à la fois par les communes et par les intercommunalités.

¹⁶ Le protocole financier précise que les taux communaux de neutralisation fiscale pour 2017 sont proposés par la direction départementale des finances publiques et intègrent l'effet lié à l'harmonisation des abattements de taxe d'habitation sur l'ensemble du territoire.

- une attribution de compensation liée aux transferts de charges, découlant des transferts de compétences entre les communes et la communauté urbaine du Grand Reims.

En ce qui concerne le calcul de cette dernière composante, le protocole financier général introduit notamment les modalités d'un écrêtement qui « permet aux communes de ne pas se voir prélever un montant supérieur à un certain niveau de leurs recettes réelles de fonctionnement. L'écrêtement consiste à limiter le montant de l'attribution de compensation à la part que représente en moyenne, pour chaque catégorie de communes, l'attribution de compensation dans leurs recettes réelles de fonctionnement (5,31 % pour les pôles, 12,08 % pour les bourgs, 14 % pour les communes urbaines/rurales)¹⁷ ».

Le dispositif d'attribution de compensation ainsi mis en place apparaît conforme à l'article 1609 nonies C du CGI¹⁸.

2.5 L'attribution de compensation liée aux transferts de charges

Conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI, une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a été mise en place par délibération du 19 janvier 2017.

Elle s'est réunie à trois reprises en vue d'évaluer le coût des charges transférées à la communauté urbaine, ou restituées par elle, et d'arrêter le montant des attributions de compensation pour chacune des communes membres¹⁹.

Les modalités d'évaluation des charges transférées liées à l'investissement en matière de voirie retenues par la CLECT découlent notamment des travaux effectués préalablement à la création de l'EPCI par un groupe de travail constitué pour réfléchir à ce transfert de compétence.

Elles consistent à retenir la répartition des communes membres dans les quatre catégories arrêtée par le schéma de cohérence territorial (SCOT) du Grand Reims : Reims (qui constitue une catégorie), les pôles (six communes), les bourgs (26 communes) et les communes urbaines et rurales (111 communes).

A chacune de ces catégories est associé un coût moyen annuel d'investissement par mètre linéaire de voirie, établi à partir de données financières des communes membres. La CLECT a établi qu'il variait entre 6,64 € par mètre linéaire pour les communes urbaines et rurales et 18,57 € pour Reims.

Le montant des charges d'investissement transférées au titre de la compétence voirie pour une commune membre (charges financières incluses) est alors obtenu en multipliant le linéaire de voirie de la commune par le coût net au mètre linéaire moyen de la catégorie à laquelle elle appartient et en ajoutant à ce montant celui qui correspond à l'évaluation des frais financiers liés à l'investissement.

Pour obtenir le montant de l'attribution de compensation d'investissement pour le transfert de la compétence voirie, le principe d'écrêtement prévu par le protocole financier général est appliqué au montant des charges d'investissement transférées précédemment calculé.

Au final, pour l'ensemble des communes de l'EPCI, le montant total de l'attribution de compensation d'investissement pour le transfert de la compétence voirie s'élève à près de

¹⁷ Source : protocole financier général du Grand Reims.

¹⁸ En particulier au 1° bis du V, qui prévoit notamment que « le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges ».

¹⁹ Délibérations du 19 janvier 2017, du 21 décembre 2017 et du 17 décembre 2018.

16 M€ après écrêtement, ce dernier ayant conduit à un abattement d'un montant de près de 2 M€ (soit plus de 10 % du montant de l'attribution de compensation au titre de la voirie avant écrêtement) d'après les réflexions du groupe de travail relatif au transfert des charges liées à la compétence de voirie²⁰.

Le principe d'écrêtement introduit par le Grand Reims n'apparaît pas contraire à l'article 1609 nonies C du CGI²¹.

La chambre relève qu'en raison, d'une part, du mode de détermination forfaitaire du montant des charges d'investissement et financières transférées des communes à l'EPCI, et, d'autre part, de l'écrêtement auquel il est procédé pour établir l'attribution de compensation au titre de la voirie, le montant de cette dernière apparaît déconnecté de celui des charges réellement transférées à l'EPCI, au titre de la voirie, par chacune des communes membres concernées.

Enfin, elle rappelle que l'attribution de compensation n'a pas vocation à assurer une péréquation entre les communes.

2.6 La mise en place d'une dotation de solidarité communautaire

Conformément à l'article 86 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les communautés urbaines sont tenues de mettre en place une dotation de solidarité urbaine²².

Jusqu'au 29 décembre 2019, le VI de l'article 1609 nonies C du CGI précise que pour une communauté urbaine, « cette dotation est répartie selon les critères de péréquation [...] afin de réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes. Ces critères sont déterminés notamment en fonction : a) de l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale ; b) de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ». Il indique enfin que « des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil »²³.

Conformément à ces dispositions, par délibération du 27 mars 2017, le conseil communautaire du Grand Reims a mis en place une dotation de solidarité communautaire (DSC).

2.6.1 Les principes de répartition de la dotation de solidarité communautaire en 2017 et en 2018

La DSC mise en place en 2017 comporte une première part d'un montant de 11 053 556 €²⁴ et une seconde part d'un montant de 741 746 €²⁵.

Le conseil communautaire a décidé que la première part de la DSC devait être répartie selon une formule combinant trois critères de répartition qui apparaissent conformes à l'article

²⁰ Le compte rendu de la réunion de la CLECT du 24 février 2017 présente les modalités d'écrêtement issues des réflexions du groupe de travail, en particulier les seuils au-delà desquels l'abattement est mis en place. Toutefois, contrairement au compte rendu de groupe de travail, il ne mentionne pas le montant total de l'abattement auquel aboutit l'application de ces modalités.

²¹ Cet article précise les modalités d'évaluation des charges et dispose que « la commission locale chargée d'évaluer les charges transférées remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net des charges transférées ».

²² Introduit par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019, l'article L. 5211-28-4 du CGCT en vigueur à compter de cette dernière date dispose que : « les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon sont tenues d'instituer au bénéfice de leurs communes membres une dotation de solidarité communautaire visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre ces communes ».

²³ Cette disposition a été reprise dans l'article L. 5211-28-4 du CGCT en vigueur au 30 décembre 2019.

²⁴ Délibération CC-2017-82 du 27 mars 2017.

²⁵ Délibération CC-2017-144 du 29 juin 2017.

1609 nonies C du CGI, applicable à cette période²⁶, à savoir : « 0,35 x population, 0,50 x potentiel fiscal et 0,15 x revenu », dans laquelle :

- la population correspond à la part de la population dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune qui figure sur les fiches DGF de l'année n-1, dans la population DGF de l'EPCI sur la même année ;
- le potentiel fiscal mesure l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI, ces données étant issues des fiches DGF de l'année n-1 ;
- le revenu mesure l'écart du revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, ces données étant issues des fiches DGF de l'année n-1 ».

Il a décidé que la seconde part de la DSC, destinée exclusivement²⁷ aux communes des territoires des ex-communautés de Fismes Ardre et Vesle, Nord Champenois, des Rives de la Suipe, de Beine Bourgogne, de Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims, de Champagne Vesle, et des 18 communes d'Ardre et Chatillonnais, était à répartir selon les critères de la population DGF et de l'insuffisance du potentiel financier par habitant.

Le poids accordé à chacun des deux critères n'a pas été précisé.

De plus, cette répartition ne tient pas compte de l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI, qui constitue pourtant, selon l'article 1609 nonies C du CGI alors en vigueur²⁸, l'un des deux critères à prendre en compte dans le cas d'une communauté urbaine.

Enfin, le fait d'exclure du champ de répartition de la deuxième part de l'enveloppe de la DSC une partie des communes de l'EPCI n'apparaît pas conforme à l'article 1609 nonies C du CGI alors en vigueur²⁹, les critères de répartition ayant vocation à porter sur l'ensemble des communes membres de l'EPCI et non sur une partie d'entre elles seulement.

En outre, le conseil communautaire a décidé, par délibération du 27 mars 2017 de :

- « mettre en place, à compter de 2018, un mécanisme de garantie permettant à chaque commune de ne pas percevoir moins que l'enveloppe allouée en année n-1 ;
- garantir pour 2017 aux communes de l'ex communauté d'agglomération de Reims Métropole une dotation de solidarité communautaire correspondant au moins au montant perçu en 2016 ».

Ce mécanisme de garantie consiste, en 2017, à distinguer les communes de l'ex communauté d'agglomération de Reims Métropole des autres communes pour la répartition de la DSC. A l'instar de ce qui a été relevé pour la répartition de la deuxième part de la DSC, une telle discrimination, fondée sur l'appartenance à un ensemble de communes, n'est pas autorisée par l'article 1609 nonies C du CGI³⁰.

²⁶ Et à l'article L. 5211-28-4 du CGCT en vigueur au 30 décembre 2019, qui reprend cette disposition.

²⁶ Délibération CC-2017-82 du 27 mars 2017.

²⁷ La délibération du 29 juin 2017 précise qu'en application de la charte de gouvernance adoptée par le Conseil communautaire le 9 janvier 2017, fondée sur les principes de solidarité intercommunale, d'équité entre les communes et de neutralité budgétaire pour les communes de la Communauté urbaine du Grand Reims, et compte tenu d'évolutions intervenues, avec la création du Grand Reims, dans l'économie du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) au sein de l'intercommunalité, une deuxième part de la DSC est créée à destination de certaines communes membres de l'intercommunalité.

²⁸ Comme de l'article L. 5211-28-4 du CGCT en vigueur au 30 décembre 2019.

²⁹ Ni par l'article L. 5211-28-4 du CGCT en vigueur au 30 décembre 2019.

³⁰ Ni par l'article L. 5211-28-4 du CGCT en vigueur au 30 décembre 2019.

Au titre de l'année 2018³¹, comme en 2017, la DSC comporte deux parts (la première de 11 088 566 € et la seconde de 741 746 €), distribuées aux communes membres selon les mêmes principes et les mêmes critères de répartition qu'en 2017.

En complément, le conseil communautaire a décidé de créer, en 2018, une « *part complémentaire n° 2 affectée à la DSC* », compte tenu d'évolutions dans les dotations nationales de péréquation (DNP) et la dotation de solidarité rurale (DSR) perçues par les communes membres de l'intercommunalité³².

D'un montant de 665 194 €, elle est répartie « *entre les communes de la communauté urbaine du Grand Reims pour lesquelles une baisse des produits totaux de DNP et DSR est constatée entre 2017 et 2018* », de la façon suivante : « *DSR de la commune = (DSR et DNP perçue en 2017 par la commune) – (DSR et DNP perçue en 2018 par la commune)* »³³.

Comme pour la seconde part de la DSC, les modalités de répartition de la part complémentaire n° 2 ne prennent pas en compte les critères prévus par l'article 1609 nonies C du CGI.

Enfin, le conseil communautaire a décidé de reconduire, en 2018, le mécanisme de garantie de montant perçu par les communes membres³⁴.

La chambre relève donc qu'en 2017 et 2018, la DSC a été mise en place en ne tenant que partiellement compte des critères de répartition figurant expressément dans les dispositions applicables. Si, comme le rappelle l'ordonnateur, d'autres critères pouvaient être définis et mis en œuvre, tous les critères prévus par l'article 1609 nonies C du CGI devaient être pris en compte.

De plus, elle relève qu'un traitement différencié des communes membres de l'EPCI, indépendant des critères de répartition acceptés par le CGI, a été introduit, les communes membres de l'ex communauté d'agglomération de Reims Métropole disposant, dès 2017, d'une garantie sur le montant de l'enveloppe qui leur est distribuée dans le cadre de la répartition de la DSC.

Contrairement à ce que soutient l'ordonnateur, une telle différenciation, fondée sur la seule appartenance à un des anciens EPCI et non sur des critères démographiques ou financiers n'est pas conforme aux dispositions en vigueur.

2.6.2 La répartition effective de la dotation de solidarité effective (DSC) en 2017 et 2018

Tableau 1 : La répartition de la DSC du Grand Reims en 2017 et 2018

En €	DSC 2017			DSC 2018		
	Part 1	Part 2	Total	Part 1 et 2	Part compl. ³⁵	Total
Communes du territoire de l'ex-Reims Métropole	9 552 602	0	9 552 602	9 587 610	46 386	9 633 996
Autres communes du Grand Reims	1 500 904	741 746	2 242 700	2 242 702	618 808	2 861 510
Toutes communes	11 053 556	741 746	11 795 302	11 830 312	665 194	12 495 506

Source : délibérations du conseil communautaire du Grand Reims, tableaux de calcul fournis par le Grand Reims.

³¹ Délibération CC-2018-89 du 28 juin 2018.

³² Délibération CC-2018-164 du 27 septembre 2018.

³³ Délibération du 28 juin 2018.

³⁴ Délibération du 28 juin 2018.

³⁵ Part complémentaire instituée par la délibération du 28 juin 2018.

Parmi les seize communes du territoire de l'ex-Reims Métropole, douze³⁶ ont perçu un montant de la DSC pour 2017 et 2018 égal à celui reçu en 2016 de Reims Métropole, en application du mécanisme de garantie prévu par les délibérations du 27 mars 2017 et 28 juin 2018 tandis que les quatre autres ont perçu un montant supérieur à celui de 2016.

Trois de ces communes ont reçu en 2018 un complément de DSC (part complémentaire n° 2) qui représentait 5 % du montant de la DSC totale qu'elles ont reçu et 7 % de l'enveloppe distribuée par le Grand Reims en 2018 au titre de la part complémentaire n° 2.

Au total, entre 2017 et 2018, le montant de la DSC distribué aux seize communes du territoire de l'ex-Reims Métropole a augmenté de 0,9 %.

Pour les communes hors du territoire de l'ex-Reims Métropole, le montant de la DSC distribué par le Grand Reims en 2017 résulte, pour sa première part, de l'application, à une enveloppe globale, de critères de population, de potentiel fiscal et de revenu par habitant.

Le montant des parts 1 et 2 de la DSC distribué par le Grand Reims en 2018 résulte de l'application du mécanisme de garantie (cf. supra) et 70 de ces communes ont reçu un complément de DSC (part complémentaire n° 2) qui représentait 29 % du montant total de la DSC qu'elles ont reçu et 93 % de l'enveloppe correspondant à la part complémentaire n° 2 distribuée par le Grand Reims.

Entre 2017 et 2018, le montant de la DSC distribué à ces communes a augmenté de 28 %, presque entièrement du fait de la mise en place d'une part complémentaire n° 2.

Ainsi, globalement, compte tenu du mécanisme de garantie introduit dès 2017 pour les communes appartenant précédemment à Reims Métropole, les modalités de répartition de la DSC diffèrent entre ces seize communes et les autres communes du Grand Reims.

Le montant de DSC distribué par habitant en 2018 est en moyenne supérieur de 12 % pour les communes ayant été membres de Reims Métropole par rapport aux autres communes du Grand Reims.

Tableau 2 : La DSC par habitant en 2018 sur le territoire du Grand Reims

	DSC parts 1 et 2 (en €)	DSC part complémentaire (en €)	DSC totale (en €)	Population DGF 2017 (en habitants)	DSC totale par habitant (en € par habitant)
Communes du territoire de l'ex-Reims Métropole	9 587 610	46 386	9 633 996	226 088	42,6
Autres communes du Grand Reims	2 242 702	618 808	2 861 510	75 089	38,1
Total ou moyenne	11 830 312	665 194	12 495 506	301 177	41,5

Source : Grand Reims

Rappel du droit n° 1 : Revoir le calcul de la Dotation de Solidarité Communautaire afin que cette dotation soit répartie conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités locales (CGCT).

³⁶ Qui ont reçu 9 363 298 €, soit 98 % du montant de la DSC distribué en 2017 aux communes du territoire de l'ex-Reims Métropole.

2.7 Conclusion

La création d'une communauté urbaine, en lieu et place d'une communauté d'agglomération et de communautés de communes préexistantes, correspond en principe à un approfondissement et une amplification de l'intégration entre les communes membres du nouvel EPCI.

Dans le cas de la création du Grand Reims, par fusion – extension – transformations d'EPCI existants et d'adhésion de communes, certains des mécanismes introduits lors de sa mise en place, tendent à réduire l'intégration correspondant au statut de communauté urbaine :

- au niveau financier : les attributions de compensations au titre de la compétence de voirie sont décorréélées des charges transférées et réduites par abattement au bénéfice de certaines communes membres ;
- au niveau de la solidarité intercommunale : la dotation de solidarité communautaire est répartie selon des critères non conformes avec les dispositions de péréquation en vigueur.

3. LA GESTION COMPTABLE ET BUDGÉTAIRE

Le Grand Reims est doté d'un budget principal et de vingt budgets annexes (dont la gestion de l'eau potable, l'assainissement, les transports et les ordures ménagères).

3.1 La gestion comptable

En complément de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel « *la société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration* », l'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Les comptes publics doivent s'appuyer sur « *des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière* »³⁷.

Les règles budgétaires et comptables propres à chaque catégorie de personnes morales soumises à la comptabilité publique sont fixées par le ministre chargé du budget. Celles relatives aux communes figurent dans les instructions budgétaires et comptables M14 et M4³⁸. Ces instructions s'appliquent également aux EPCI tels que le Grand Reims³⁹.

3.1.1 La situation patrimoniale

3.1.1.1 Concordance entre l'inventaire des immobilisations et l'état de l'actif

Selon l'instruction M14, le suivi des immobilisations incombe à la fois à l'ordonnateur et au comptable public. L'ordonnateur tient à jour un inventaire attestant de l'existence physique des biens et retraçant leur évolution financière et comptable. Le comptable public est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Pour ce faire, il élabore l'état de l'actif.

L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre, bien qu'étant des documents différents et élaborés par des personnes distinctes. Les immobilisations à prendre en compte sont celles

³⁷ Articles 53 et 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

³⁸ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/m14> et <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/comptabilite-des-spic-m4-1>.

³⁹ D'une manière générale, sauf exception, les dispositions financières et comptables applicables aux communes le sont également aux EPCI, notamment en application de l'article L. 5211-36 du CGCT.

enregistrées en comptes de classe 2, qu'il s'agisse d'immobilisations incorporelles, corporelles ou financières.

L'inventaire du budget principal tenu par le Grand Reims fait état d'une valeur brute totale de 202,2 M€ alors que l'état de l'actif du comptable recense au total 844,9 M€ d'immobilisations. Cette différence importante s'explique notamment par le fait que l'inventaire ne comporte pas d'immobilisations en cours (compte 23) alors que l'état de l'actif en comptabilise pour 650 M€.

Parmi les immobilisations en cours figurant dans l'état de l'actif, nombre d'entre elles font état de dates d'acquisition désormais anciennes (2009, 2010, 2011, 2012, etc). Lorsqu'une opération est terminée, l'ordonnateur doit en informer le comptable public et la valeur du bien doit être transférée du compte 23 au compte 21.

Tableau 3 : Comparaison entre inventaire et état de l'actif pour les principaux budgets annexes

Valeur brute totale	Inventaire tenu par l'ordonnateur	Etat de l'actif tenu par le comptable
Budget annexe eau	129,2 M€	212,4 M€
Budget annexe assainissement	108,6 M€	408,2 M€
Budget annexe transports	34,3 M€	45,8 M€
Budget annexe ordures ménagères	16,2 M€	39,6 M€

Source : CRC, d'après inventaires et états de l'actif

La même situation prévaut pour les principaux budgets annexes.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à poursuivre les travaux de mise à jour de son inventaire avec les services du comptable public.

Recommandation n° 1 : Poursuivre la fiabilisation de l'inventaire du patrimoine en lien avec le comptable public.

3.1.1.2 Le recensement et la constitution du patrimoine du Grand Reims à la suite de sa création

Les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes sont affectés de plein droit à la communauté urbaine, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice des compétences transférées à la communauté⁴⁰. Cette opération a pour effet de modifier le patrimoine de l'EPCI et des communes membres.

Le transfert définitif de propriété est effectué par accord amiable. A défaut d'accord amiable, un décret en Conseil d'Etat procède au transfert définitif au plus tard un an après les transferts de compétences à la communauté urbaine.

L'EPCI a entrepris un travail de mise à jour de son patrimoine. Un agent de la direction des finances et un agent de la direction des affaires patrimoniales sont affectés à ce projet. Une première phase s'étalant de fin 2017 jusqu'au premier semestre 2018 a consisté à collecter des éléments auprès des pôles territoriaux et des communes afin de recenser les biens à transférer. La seconde phase, débutée en juin 2018, a pour objet de concrétiser les transferts.

⁴⁰ Article L. 5215-28 du CGCT.

La date cible d'intégration des données dans les bases informatiques a été fixée par l'EPCI à décembre 2019 et le transfert de la pleine propriété est prévue pour l'année 2020. En mai 2019, le Grand Reims recensait 93 communes concernées par des transferts de biens en pleine propriété. 29 projets d'acte de transfert étaient prêts en attente de signature (envoyés à la commune) tandis que 26 avaient déjà été signés.

La chambre constate que l'opération de recensement puis de transfert des biens a démarré trop tardivement. En effet, alors que les transferts de propriété auraient dû être effectifs au 1^{er} janvier 2018⁴¹, une partie des transferts de biens restaient à effectuer à fin 2019. Elle invite le Grand Reims à faire aboutir ces transferts, en coopération avec les communes membres et en lien étroit avec son comptable public.

3.1.2 Les dotations aux amortissements des immobilisations

L'amortissement permet de constater l'amointrissement de la valeur des immobilisations corporelles ou incorporelles qui figurent au bilan. Les dotations aux amortissements sont des dépenses obligatoires⁴² pour les structures de 3 500 habitants et plus, en application des articles L. 2321-2 et L. 2321-3 du CGCT.

L'article R. 2321-1 du CGCT établit la liste des immobilisations devant être amorties⁴³. Les durées d'amortissement sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante, dans la limite de durées réglementaires maximales.

L'assemblée délibérante peut également fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent sur un an.

A sa création en 2017, le Grand Reims a adopté une première délibération⁴⁴ relative aux amortissements, rapidement complétée par la délibération n° CC-2018-286 du 17 décembre 2018. Le seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations sont considérées de faible valeur et amorties sur un an a été fixé à 500 €. Les durées d'amortissement adoptées respectent les plafonds réglementaires et, par ailleurs, les annexes dédiées au bilan dans le compte administratif sont renseignées.

3.1.3 Les dotations aux provisions pour risques et charges des principaux budgets

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général et rappelé dans les instructions budgétaires et comptables M14 et M4. Il permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge.

Les « dotations aux provisions » sont des dépenses obligatoires en application de l'article L. 2321-2 du CGCT. L'article R. 2321-2 précise qu'une provision doit être constituée, par délibération de l'assemblée délibérante, dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune (provisionnement constitué à hauteur du risque financier encouru) ;

⁴¹ Aucun décret en Conseil d'Etat concernant le Grand Reims n'a été adopté.

⁴² Elles sont inscrites en dépenses au chapitre 68 « Dotation aux amortissements et aux provisions » et génèrent des recettes au chapitre 28 « Amortissements des immobilisations ». Les recettes d'investissement générées par les amortissements sont libres d'emploi : elles participent, comme toutes les autres ressources propres de la section d'investissement, au financement de l'ensemble des dépenses inscrites à la section d'investissement.

⁴³ Biens meubles autres que les collections et œuvres d'art, biens immeubles productifs de revenus et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif, immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation. Les amortissements ne s'appliquent ni aux immobilisations propriétés de la commune qui sont affectées, concédées, affermées ou mises à disposition, ni aux terrains et aménagements de terrains hormis les terrains de gisement.

⁴⁴ Délibération n° CC-2017-81 du 27 mars 2017 fixant les conditions et durées d'amortissement des immobilisations.

- dès l'ouverture d'une procédure collective, pour les garanties d'emprunts ou les prêts accordés à l'organisme faisant l'objet de ladite procédure (provisionnement constitué à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation) ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public (provisionnement constitué à hauteur du risque d'irrecouvrabilité).

En dehors de ces cas obligatoires, il peut être décidé de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré.

3.1.3.1 Les provisions pour « dépréciation des comptes de tiers »

Au bilan, certains comptes permettent de mettre en évidence les sommes dues par des tiers⁴⁵ pour lesquelles un passage en phase contentieuse⁴⁶ a dû être initié. Tant le budget principal du Grand Reims que les principaux budgets annexes sont concernés par de telles sommes, pour des montants variables (voir en annexe).

Par exemple, en 2018, sur le budget principal on recense environ 280 000 € en phase contentieuse et respectivement 764 916 € et 992 609 € sur les budgets eau potable et assainissement.

Selon l'état des restes à recouvrer tenu par le comptable, certaines créances enregistrées au compte 4116 « Redevables – contentieux » s'avèrent anciennes et auraient dues être isolées au compte 4161 « Créances douteuses »⁴⁷.

De plus, des « pertes sur créances irrécouvrables » (compte 654)⁴⁸ sont observées et leur part est en augmentation en 2018 sur tous les budgets concernés, l'EPCI ayant adopté une série de délibérations prenant acte de ces pertes en 2018⁴⁹.

Dès lors, la chambre relève que les comptes de l'EPCI ne contiennent pas de provisions pour « dépréciation des comptes de tiers » (compte 49) malgré un risque avéré de perte de recettes.

3.1.3.2 Conclusion

Compte tenu, d'une part, des discordances entre le tableau des contentieux et les provisions pour litiges constituées et, d'autre part, de l'absence de provisions pour « dépréciation pour comptes de tiers », la chambre rappelle l'obligation de constituer des provisions pour risques et charges en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à constituer une provision pour risques lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis.

Rappel du droit n° 2 : Constituer des provisions pour dépréciation des comptes de tiers conformément à l'article L. 2321-2 et R. 2321 2 du CGCT.

⁴⁵ Ex : compte 4116 « redevables – contentieux » ; compte 4146 « locataires – contentieux ».

⁴⁶ Ex : mise en demeure de personnes publiques, procédure de saisie extérieure, saisies et oppositions à tiers détenteurs.

⁴⁷ Nomenclature M14 : « sont transférées au compte 4161 « Créances douteuses » les créances impayées pour lesquelles apparaît un risque de non-recouvrement, elles y sont maintenues jusqu'à leur encaissement ou la constatation de leur irrécouvrabilité résultant d'une décision d'admission en non-valeur ».

⁴⁸ Compte 6541 « créances admises en non-valeur » et compte 6542 « créances éteintes ».

⁴⁹ Voir par exemple les délibérations n° CC-2018-4, n° CC-2018-5, n° CC-2018-90, etc.

3.2 La gestion budgétaire

3.2.1 Les documents et les débats relatifs aux orientations budgétaires

Dans les EPCI qui comprennent au moins une commune de plus de 3 500 habitants, le président doit organiser un débat d'orientations budgétaires (DOB) dans un délai de deux mois avant l'examen du budget⁵⁰.

En s'appuyant sur un document intitulé « rapport sur les orientations budgétaires » (ROB), il présente au conseil communautaire les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que la structure et la gestion de la dette. Dans les EPCI de plus de 10 000 habitants, le rapport doit comporter, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs⁵¹. Ce rapport doit être publié sur le site internet de l'EPCI⁵².

Le CGCT encadre la trame des ROB⁵³. Ils doivent contenir les orientations budgétaires en dépenses et en recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement, les engagements pluriannuels et des informations sur la dette. Les ROB doivent également offrir des informations sur la structure des effectifs, sur les dépenses de personnel et sur la durée effective du travail.

Pour les exercices 2018, 2019 et 2020, les débats ont été organisés conformément au CGCT et peuvent être consultés en vidéo sur le site internet de l'EPCI⁵⁴. Les ROB, également consultables en ligne⁵⁵, respectent le cadre réglementaire précité et présentent de façon pédagogique et claire les orientations budgétaires de l'établissement.

3.2.2 La qualité des prévisions et du pilotage budgétaire

3.2.2.1 Les prévisions budgétaires

La section de fonctionnement et la section d'investissement doivent être respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère⁵⁶.

La comparaison des réalisations, enregistrées dans la comptabilité, et des prévisions, issues du budget primitif approuvé par le conseil communautaire, permet d'évaluer la qualité et la sincérité de ces dernières.

⁵⁰ Article L. 5211-36 rendant applicables les dispositions des articles L. 2312-1 et L. 2313-1 du CGCT aux EPCI comptant plus de 10 000 habitants et comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

⁵¹ Il précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

⁵² Article L. 2313-1 du CGCT.

⁵³ Article D. 2312-3 du CGCT rendu applicable aux EPCI comptant plus de 10 000 habitants et comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus par l'article R. 5211-18-1 du même code.

⁵⁴ 2018 : http://www.videliostreaming.com/Reims/grand-reims/2017-11-23_18h/# ;

2019 : http://www.videliostreaming.com/Reims/grand-reims/2018-11-22_18h/.

⁵⁵ <https://www.grandreims.fr/le-grand-reims/les-finances-8102.html>.

⁵⁶ Article L. 1612-4 du CGCT.

Tableau 4 : Qualité de la prévision budgétaire initiale (budget principal)⁵⁷

En €	2017	2018
Section de fonctionnement		
Recettes réelles de fonctionnement		
Prévisions (BP)	211 107 000	219 128 000
Exécution (CA)	228 048 439	229 107 871
Taux d'exécution des prévisions (CA/BP)	108 %	104 %
Dépenses réelles de fonctionnement		
Prévisions (BP)	182 994 430	183 904 600
Exécution (CA)	168 449 407	171 245 976
Taux d'exécution des prévisions (CA/BP)	92 %	93 %
Section d'investissement		
Recettes réelles d'investissement⁵⁸		
Prévisions (BP)	88 054 430	72 498 623
Exécution (CA)	32 629 804	62 012 035
Taux d'exécution des prévisions (CA/BP)	37,1 %	56,1 %
Dépenses réelles d'investissement		
Prévisions (BP)	116 167 000	107 722 023
Exécution (CA)	91 027 072	104 887 233
Taux d'exécution des prévisions (CA/BP)	78 %	97 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion

En section de fonctionnement, le Grand Reims a maîtrisé ses prévisions budgétaires, tant en recettes qu'en dépenses malgré le contexte de fusion/extension.

En section d'investissement, les taux d'exécution des dépenses font apparaître une maîtrise des prévisions, notamment en 2018 où le taux est de plus de 97 %. Concernant les recettes, les prévisions initiales doivent être appréciées avec prudence dans la mesure où les résultats de l'année n'étaient pas connus lors du vote du budget primitif⁵⁹, comme en attestent les documents adoptés par l'organe délibérant.

En 2017, le taux d'exécution des recettes réelles d'investissement est de 41,6 %, en raison notamment de l'inexécution des sommes inscrites au chapitre 16 (emprunts et dettes assimilées)⁶⁰. En 2018, ce taux d'exécution est en augmentation, à 56,1 %.

⁵⁷ BP = budget primitif ; CA = compte administratif.

⁵⁸ Hors compte 1068.

⁵⁹ En 2017 et 2018, le Grand Reims a adopté son budget primitif en fin d'année avant de connaître les résultats de l'exercice, ce dernier n'étant pas encore terminé. Au mois de juin de l'année suivante, l'adoption d'un budget supplémentaire est rendue nécessaire, une fois les résultats connus et affectés par l'organe délibérant.

⁶⁰ Dont 10 M€ à l'article 16449 « opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie » (crédit renouvelable).

3.2.2.2 Le pilotage budgétaire

Tableau 5 : Qualité du pilotage budgétaire (budget principal)⁶¹

En €	2017	2018
Section de fonctionnement		
Recettes réelles de fonctionnement		
Prévisions (BP + DM)	222 200 278	227 561 847
Exécution (CA)	228 048 459	229 107 871
Taux d'exécution des prévisions CA / (BP + DM)	102 %	100 %
Dépenses réelles de fonctionnement		
Prévisions (BP + DM)	178 849 307	181 519 092
Exécution (CA)	168 449 407	171 245 976
Taux d'exécution des prévisions CA / (BP + DM)	94 %	94 %
Section d'investissement		
Recettes réelles d'investissement⁶²		
Prévisions (BP + DM)	67 800 641	121 231 728
Exécution (CA)	32 629 804	62 012 035
Taux d'exécution des prévisions CA / (BP + DM)	48,1 %	51,1 %
Dépenses réelles d'investissement		
Prévisions (BP + DM)	130 399 802	129 773 595
Exécution (CA)	91 027 072	104 887 233
Taux d'exécution des prévisions CA / (BP + DM)	69 %	80 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion

Pour la section de fonctionnement, les décisions modificatives modifient peu les prévisions initiales. Le taux d'exécution des prévisions s'établit à environ 94 % en 2017 et 2018.

Pour la section d'investissement, les taux d'exécution constatés en 2017 et 2018 s'améliorent avec la prise en compte des décisions modificatives pour atteindre un niveau élevé en dépenses (80 % en 2018) ce qui montre une bonne maîtrise du pilotage budgétaire des opérations.

3.2.3 La sincérité des restes à réaliser en investissement

Les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé dans chacune des deux sections (fonctionnement/investissement). Ce déficit, ou cet excédent, est corrigé des éventuels restes à réaliser (RAR) en dépenses et en recettes⁶³. L'analyse des RAR permet d'évaluer la sincérité du résultat de l'année budgétaire écoulée.

Aux termes de l'article L. 2342-2 du CGCT rendu applicable aux EPCI par l'article L. 5211-36, l'ordonnateur doit tenir la comptabilité de l'engagement des dépenses. L'article 2 de l'arrêté du 26 avril 1996, pris pour l'application de cet article, précise que la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice.

L'article R. 2311-11 définit les restes à réaliser de la section d'investissement qui « correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

⁶¹ BP = budget primitif ; DM : décisions modificatives ; CA = compte administratif.

⁶² Hors compte 1068.

⁶³ Article R. 2311-11 du CGCT.

Les restes à réaliser (RAR) en gestion annuelle

Pour son premier exercice, le Grand Reims a recensé des RAR en recettes dans les anciens EPCI ou au sein des communes pour des compétences transférées, notamment dans le domaine de la voirie. Il s'agit de subventions d'équipement non transférables ou de subventions liées à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour un montant de 40 800 € et d'un produit de cession de bien à versement différé pour 1,25 M€⁶⁴.

En dépenses, les RAR correspondent à des dépôts et cautionnements consentis pour un montant de 97 700 €. Le compte administratif 2018 fait apparaître les mêmes montants et les mêmes objets. Les pièces justificatives fournies par l'EPCI pour ces RAR n'appellent pas d'observation.

Les restes à réaliser en gestion pluriannuelle

La plupart des dépenses d'investissement du Grand Reims sont gérées pluriannuellement en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)⁶⁵, tant pour l'investissement courant que pour l'investissement de projets.

Dans ce cadre, l'EPCI ne procède pas au recensement des RAR à la clôture de l'exercice, considérant qu'« il n'y a pas de RAR puisque précisément les CP non consommés en fin d'année sont réintégrés dans l'enveloppe de l'AP. Les crédits non consommés donnent lieu à un redimensionnement de l'enveloppe de l'AP ».

Le règlement budgétaire et financier de l'établissement ajoute que : « le report en année N+1 de crédits de paiement engagés mais non consommés en année N n'est pas autorisé. Les engagements de crédits de paiement de l'année N seront consommés au travers de crédits de paiement de l'année N+1 ».

Toutefois, l'article R. 2311-11 du CGCT relatif notamment aux RAR s'applique quel que soit le mode de gestion choisi. Dès lors que les CP votés et non mandatés correspondent à des engagements juridiques, l'ordonnateur doit les prendre en compte lors de la détermination des RAR et, en conséquence, pour le calcul du besoin de financement de la section d'investissement⁶⁶.

La chambre rappelle que la détermination de RAR sur les CP dans le cadre d'une gestion pluriannuelle est obligatoire, conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT.

Rappel du droit n° 3 : Procéder à la détermination de restes à réaliser sur les crédits de paiement dans le cadre d'une gestion pluriannuelle en AP/CP, conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT.

3.2.4 L'affectation des résultats

L'affectation du résultat⁶⁷ de l'exercice N-1 est décidée après le vote du compte administratif. Cette affectation, s'il s'agit d'un excédent, doit couvrir en priorité le besoin de financement de

⁶⁴ Site de l'ancienne base aérienne militaire 112 de Reims.

⁶⁵ Article L. 2311-3 du CGCT. Les AP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation et elles peuvent être révisées. Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées, pendant l'année, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP.

⁶⁶ En application de l'article R. 2311-2 du CGCT, l'excédent de résultat de la section de fonctionnement servira en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement (besoin corrigé des RAR comme mentionné à l'article R. 2311-11 du même code).

⁶⁷ Article R. 2311-12 du CGCT.

la section d'investissement N-1⁶⁸. Lorsqu'il s'agit d'un déficit, il est ajouté aux dépenses de fonctionnement de l'exercice en cours.

Au Grand Reims, cette affectation est effectuée conformément aux délibérations de l'organe délibérant. Cependant, les excédents affectés couvrent un besoin de financement de la section d'investissement qui n'est pas corrigé de tous les RAR éventuels (voir supra).

3.2.5 Les délais de paiement et les intérêts moratoires

Les délais de paiement

Pour tout contrat de la commande publique (marché public ou contrat de concession, même passé sans publicité ni mise en concurrence), les collectivités territoriales et les établissements publics locaux sont tenus de régler les sommes dues à leurs créanciers dans un délai de 30 jours⁶⁹.

Le délai court, en principe, à compter de la date de réception de la demande de paiement. Pour les pouvoirs adjudicateurs soumis à la comptabilité publique, il se décompose de la manière suivante : l'ordonnateur dispose de 20 jours pour mandater la dépense et le comptable de 10 jours pour la payer. Néanmoins, l'ordonnateur reste le seul responsable vis-à-vis de son créancier en cas de retard de paiement⁷⁰.

Tableau 6 : Délais de paiement 2017-2019 (budget principal, moyenne annuelle)

En jours	2017	2018	2019
Délai de mandatement du Grand Reims	23,6	18,1	15,8
Délai de traitement du comptable public	10,3	7,3	8,7
Délai global de paiement	33,9	25,4	24,5

Source : CRC d'après données du comptable public ; année 2019 : données disponibles jusqu'au mois d'août.

Au cours de l'année 2017, pour son budget principal, le délai de paiement moyen du Grand Reims était supérieur au délai réglementaire. Durant les premiers mois de l'exercice, ce délai moyen a avoisiné ou même dépassé les 40 jours. Une amélioration notable a cependant pu être constatée sur les derniers mois de l'année. Celle-ci s'est confirmée en 2018, puisque le délai moyen n'a pas dépassé le délai réglementaire de 30 jours.

⁶⁸ Le besoin de financement de la section d'investissement est le cumul du résultat d'investissement de clôture (déficit ou excédent : D001 ou R001) et du solde des restes à réaliser (déficit ou excédent).

⁶⁹ Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et décret n° 2013 269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique / code de la commande publique, entré en vigueur en 2019.

⁷⁰ En cas de retard de paiement lié à l'intervention du comptable, l'ordonnateur dispose d'une action récursoire contre ce dernier.

Tableau 7 : Délais de paiement 2017-2019 (budgets annexes, moyenne annuelle)

En jours	2017	2018	2019
Budget eau potable			
Délai de mandatement du Grand Reims	28,7	22,1	22,6
Délai de traitement du comptable public	11,3	9,7	12,3
Délai global de paiement	40	31,8	34,9
Budget assainissement			
Délai de mandatement du Grand Reims	28,5	25	24,2
Délai de traitement du comptable public	11,7	9	12,7
Délai global de paiement	40,2	34	36,9
Budget ordures ménagères			
Délai de mandatement du Grand Reims	23,8	15	17,9
Délai de traitement du comptable public	10,4	8,8	13,3
Délai global de paiement	34,2	23,8	31,2
Budget transports			
Délai de mandatement du Grand Reims	24,8	24,9	Non disponible
Délai de traitement du comptable public	12,1	10,8	Non disponible
Délai global de paiement	36,91	35,7	Non disponible

Source : CRC d'après données du comptable public ; année 2019 : données disponibles jusqu'au mois d'août

En ce qui concerne les budgets annexes de l'eau potable et de l'assainissement, en dépit d'une amélioration par rapport à 2017, le délai de paiement moyen annuel est resté supérieur à 30 jours en 2018.

Les sommes dues pour tout retard de paiement

Tout retard de paiement doit donner lieu, sans aucune formalité ou demande du créancier, au paiement d'intérêts moratoires et d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement d'un montant de 40 €. L'ordonnateur est tenu de constater le dépassement du délai, puis de liquider et mandater les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire.

En 2017, année durant laquelle les retards de paiement ont été importants, le compte 6711⁷¹ du budget principal du Grand Reims n'était débiteur que de 8 874 €. Sur ces 8 874 €, 4 059 € sont des intérêts liés à une décision de justice (somme n'entrant pas dans le dispositif sur les délais de paiement) et 2 095 € d'intérêts moratoires et d'indemnités forfaitaires à une entreprise de travaux publics, à la demande expresse de cette dernière (cinq factures, dont une de 185 347 € payée à 63 jours). Une partie de cette somme a été annulée en raison de l'application d'un mauvais taux d'intérêts moratoires (l'EPCI avait appliqué un taux de 8,9 % au lieu du taux réglementaire de 8 %). Un constat identique a été fait pour des factures de la même entreprise sur les budgets annexes de l'eau potable et de l'assainissement.

Le reste des sommes mandatées au compte 6711 représente de multiples petites pénalités appliquées par le fournisseur d'électricité du réseau d'éclairage public.

⁷¹ Compte 6711 : « Intérêts moratoires et pénalités sur marchés ».

Enfin, en 2018, aucun mouvement n'a été observé au compte 6711 sur certains budgets annexes, en particulier ceux de l'eau potable et l'assainissement, malgré des délais de paiement moyens dépassant le délai réglementaire. Ceci signifie que l'EPCI n'a pas respecté l'obligation de procéder au versement automatique des sommes dues en cas de retard de paiement.

La chambre rappelle l'obligation de respecter le délai de paiement réglementaire de 30 jours et, en cas de retard de paiement, celle de procéder au mandatement, sans demande préalable du créancier, des intérêts moratoires et autres indemnités forfaitaires.

Rappel du droit n° 4 : Respecter le délai de paiement réglementaire de 30 jours et, en cas de retard de paiement, procéder au mandatement, sans demande préalable du créancier, des intérêts moratoires et autres indemnités forfaitaires en application de la réglementation relative à la lutte contre les retards de paiement.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 Périmètre de l'analyse

En 2018, les recettes de fonctionnement du budget principal et des 20 budgets annexes s'élevaient à 387 M€.

Tableau 8 : Répartition par budget des recettes de fonctionnement du Grand Reims

Type de budget	Libellé du budget	Recettes de fonctionnement de 2018	
		En €	En %
Budget principal	Communauté urbaine du Grand Reims	226 259 524	58,4
Budget annexe	Eau Potable - Grand Reims	27 441 425	7
Budget annexe	Assainissement - Grand Reims	29 799 039	7,7
Budget annexe	Transport Public - Grand Reims	46 569 460	12
Budget annexe	Zac De Bezannes - Grand Reims	14 754 345	3,8
Budget annexe	Parc Activités de la Malle St Brice	100 224	0,03
Budget annexe	Ordures Ménagères - Grand Reims	32 177 221	8,3
Budget annexe	Archéologie - Grand Reims	4 318 613	1,1
Budget annexe	Parc Activité La Husselle - Grand Reims	271 350	0,07
Budget annexe	Parc Activité P. De Coubertin - Cu Grand Reims	2 906 249	0,7
Budget annexe	Ntic Boucle Locale Tel - Grand Reims	469 106	0,1
Budget annexe	Dev Eco - Bail Muizon - Grand Reims	22 967	0,01
Budget annexe	Marpa Pargny - Les-Reims - Grand Reims	74 431	0,02
Budget annexe	Za Grands Longérons - Grand Reims	223	0
Budget annexe	Zac Val Des Bois - Grand Reims	107 742	0,03
Budget annexe	Camping Val-De-Vesle - Grand Reims	113 469	0,03
Budget annexe	Phare Verzenay - Cu du Grand Reims	197 111	0,05
Budget annexe	Za De Poilly - Grand Reims	27 131	0,01
Budget annexe	Pôle Multiservices Ville-En-Tard - Grand Reims	16 671	0
Budget annexe	Spanc - Grand Reims	423 466	0,1
Budget annexe	Zae Pontfaverger - Grand Reims	850 017	0,2
Total		386 899 784	100

Source : compte de gestion.

L'analyse de la situation financière du Grand Reims a porté sur le budget principal et les budgets annexes des transports publics, de l'assainissement, de l'eau potable et des ordures ménagères, qui représentent, à eux cinq, 93 % des recettes de fonctionnement.

L'analyse de la dette a été limitée aux quatre premiers de ces cinq budgets, auxquels correspond 98 % de la dette de l'établissement (cf. infra).

4.2 La situation financière du budget principal

Entre 2017 et 2018, les recettes de gestion ont progressé plus rapidement que les charges de gestion.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute⁷², qui représente environ 30 % des produits de gestion, a progressé de 4 % pour s'établir à 54,5 M€ en 2018.

4.2.1 Les recettes de gestion courante

En 2018, les recettes de gestion courante⁷³ s'élèvent à 181 M€, en progression de 3,5 % par rapport à 2017.

Tableau 9 : Les recettes de gestion courante du Grand Reims

	Poids moyen en 2017 et 2018	Evolution en valeur entre 2017 et 2018
Ressources fiscales propres ⁷⁴	35,6 %	- 2 687 499 €
Fiscalité reversée à l'EPCI	15,4 %	- 1 539 827 €
Produits d'exploitation	20,4 %	+ 7 222 423 €
Dotations et participations	28,5 %	+ 2 919 469 €
Travaux en régie	0,1 %	+ 263 617 €
Total	100 %	+ 6 178 183 €

Source : *comptes de gestion*

Les ressources fiscales propres, qui comprennent le produit des impôts et taxes levées par l'établissement, constituent la principale ressource. Les dotations et participations, notamment celles de l'Etat, arrivent au deuxième rang. Les produits d'exploitation constituent le troisième poste de recettes, suivi par le produit de la fiscalité reversée à l'EPCI.

4.2.1.1 Les ressources fiscales propres

Constituées du produit des impôts et taxes, desquels sont soustraites des restitutions, les ressources fiscales propres du Grand Reims s'élèvent à 62 M€ en 2018.

Le produit des impôts et taxes

En baisse de 2 %, le produit des impôts et taxes s'établit à 107 M€ en 2018.

⁷² La CAF brute est définie comme la différence entre les dépenses de gestion et les charges de gestion, à laquelle sont ajoutés le résultat financier et les éléments exceptionnels réels (hors produits de cession).

⁷³ Les recettes de gestion courante comprennent le produit des impôts et taxes, la fiscalité reversée à l'EPCI, les dotations et participations, les produits d'exploitation et les travaux en régie.

⁷⁴ Nettes des restitutions.

Tableau 10 : Les impôts et taxes du Grand Reims

En €	Montant en 2017	Montant en 2018	Part moyenne dans les impôts et taxes en 2017 et 2018
Taxes foncières et d'habitation ⁷⁵	74 612 174	76 284 862	70 %
CVAE ⁷⁶	20 046 278	21 210 554	19 %
TASCOM ⁷⁷	5 175 859	4 047 866	4 %
IFER ⁷⁸	2 004 871	2 079 558	2 %
Autres	7 505 615	3 300 720	5 %
Total	109 344 797	106 923 560	100 %

Source : comptes de gestion.

Il comprend principalement le montant des taxes foncières et d'habitation (70 % du montant des impôts et taxes en moyenne sur les deux années), suivi de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Tableau 11 : Taux des principaux impôts et taxes du Grand Reims (2017 et 2018)

En %	
Taxe d'habitation	8,87
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1,45
Taxe foncières sur les propriétés non bâties	8,08
CFE ⁷⁹	24,80

Source : DGFIP et Grand Reims.

Les taux de ces impôts et taxes n'ayant pas été modifiés en 2018, l'évolution de leur produit est liée à celui des bases d'imposition.

La politique d'abattement appliqué à la taxe d'habitation a été définie par la délibération du 19 janvier 2017 :

- l'abattement obligatoire pour charge de famille est fixé à 10 % pour les deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des personnes à partir de la 3^{ème} personne à charge⁸⁰ ;
- l'abattement facultatif spécial à la base en faveur des personnes de condition modeste est de 5 % ;
- tandis que l'abattement facultatif général à la base et l'abattement facultatif à la base en faveur des personnes handicapées ou invalides n'ont pas été mis en œuvre par l'EPCI.

⁷⁵ Comprend la taxe d'habitation, la taxe foncière sur le bâti, la taxe foncière sur le non bâti, la cotisation foncière des entreprises.

⁷⁶ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (composante de la contribution économique territoriale).

⁷⁷ Taxe sur les surfaces commerciales.

⁷⁸ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

⁷⁹ Cotisation foncière des entreprises (autre composante de la contribution économique territoriale).

⁸⁰ Il s'agit dans les deux cas du taux minimum prévu par l'article 1411 du CGI.

Les restitutions

Les restitutions sont des reversements, effectués par l'EPCI, d'impôts et taxes ou des dégrèvements liés à des dispositifs fiscaux en place.

Tableau 12 : Les restitutions d'impôts et taxes du Grand Reims

	2017	2018	Part moyenne dans les restitutions
AC ⁸¹ reversé	30 319 081 €	29 736 056 €	67 %
DSC ⁸²	11 795 302 €	12 495 506 €	27 %
FPIC ⁸³ versé	947 552 €	866 394 €	2 %
Autres restitutions	1 563 407 €	1 793 816 €	4 %
Total	44 625 342 €	44 891 772 €	100 %

Source : comptes de gestion.

Les deux principaux dispositifs concernés représentent près de 94 % du montant des restitutions. Il s'agit, d'une part, des attributions de compensation (cf. supra) et, d'autre part, de la DSC (cf. supra), versée par l'EPCI aux communes membres.

Les restitutions comprennent également la contribution de l'EPCI au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Au total, les restitutions portent sur près du tiers des ressources fiscales propres de l'EPCI.

4.2.1.2 La fiscalité reversée à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

La fiscalité reversée à l'EPCI comprend deux composantes :

- la fiscalité reversée par l'Etat, au travers du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ;
- la fiscalité reversée par les communes membres, au travers du FPIC et des attributions de compensation versées par les communes membres.

D'un montant moyen de 14,6 M€ en 2017 et 2018, le FNGIR représente près de 53 % en moyenne de la fiscalité reversée à l'EPCI.

D'un montant moyen de 10,7 M€ en 2017 et 2018, les attributions de compensations versées par certaines communes de l'EPCI représentent 39 % de la fiscalité reversée à l'EPCI.

Enfin, le FPIC représente environ 8 % de la fiscalité reversée à l'EPCI. Il est en baisse de plus de 30 % entre 2017 et 2018⁸⁴.

4.2.1.3 Les dotations et participations

Les dotations et participations s'élèvent à 52 M€ en 2018. Elles comprennent principalement la DGF (71 % en moyenne du montant des dotations et participations en 2017 et 2018).

La hausse constatée entre 2017 et 2018 (+ 6 %, soit + 2,9 M€) est principalement le fait d'une augmentation de la participation de la région Grand Est (+ 3,1 M€), qui a délégué, au

⁸¹ Attributions de compensation.

⁸² Dotation de solidarité communautaire.

⁸³ Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

⁸⁴ Cette baisse devrait se poursuivre et le FPIC versé à l'EPCI devrait être nul en 2020. En effet, le FPIC versé au Grand Reims l'est au titre de la garantie dégressive instaurée par la loi de finances de 2017.

1^{er} janvier 2018, l'exercice de la compétence de transport scolaires dans le ressort de l'EPCI à celui-ci dans le cadre d'une convention signée le 30 décembre 2017.

4.2.1.4 Les autres recettes de gestion

Les autres recettes de gestion s'élèvent à près de 40 M€ en 2018 et comprennent principalement des produits d'exploitation, notamment les remboursements de personnel mis à disposition (stables, avec près de 19,6 M€ en 2017 et 19,8 M€ en 2018).

La hausse de près de 22 % entre 2017 et 2018 (+ 7,2 M€) est notamment liée à un reversement de l'excédent du budget du parc d'activité Pierre de Coubertin, en phase de clôture, à hauteur de 4,1 M€.

4.2.2 Les dépenses de gestion courante

En 2018, les dépenses de gestion courante⁸⁵ s'élèvent à 121 M€.

Tableau 13 : Les dépenses de gestion courante du Grand Reims

	Part moyenne dans les charges	Evolution 2017 / 2018
Charges à caractère général	21 %	+ 4 570 921 €
Charges de personnel	43 %	+ 408 628 €
Subventions de fonctionnement	25 %	- 1 717 316 €
Autres charges de gestion	11 %	+ 335 025 €
Total	100 %	+ 3 597 258 €

Source : comptes de gestion

Les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses. Les subventions de fonctionnement arrivent au deuxième rang, avant les charges à caractère général.

L'augmentation des dépenses de gestion courante de 3 % entre 2017 et 2018 résulte principalement de celle des charges à caractère général.

4.2.2.1 Les dépenses de personnel

Les charges de personnel⁸⁶ s'élèvent à environ 51 M€ en 2018. La hausse de 0,8 % entre 2017 et 2018 traduit une évolution maîtrisée.

⁸⁵ Les dépenses ou charges de gestion courante comprennent les charges de personnel, les charges à caractère général (notamment les achats), les subventions de fonctionnement ainsi que d'autres charges.

⁸⁶ Nettes des atténuations de charges.

4.2.2.2 Les subventions de fonctionnement

Tableau 14 : Les subventions de fonctionnement du Grand Reims

	2017	2018	Variation
Subventions aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	18 030 343 €	16 700 248 €	- 7,4 %
Subventions aux autres établissements publics	6 491 552 €	5 923 317 €	- 8,8 %
Subventions aux personnes de droit privé	5 353 332 €	5 534 346 €	3,4 %
Total	29 875 227 €	28 157 911 €	- 5,7 %

Source : comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement s'élèvent à près de 28 M€ en 2018, en baisse de près de 6 % par rapport à 2017.

Cette baisse est principalement le fait de celle des subventions aux établissements publics rattachés (- 1,3 M€), puis de celle des subventions aux autres établissements publics (- 0,5 M€), les subventions aux personnes de droit privé, parmi lesquelles les associations, étant en hausse de 3,4 %.

4.2.2.3 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général s'élèvent à près de 29 M€ en 2018, en hausse de 18,8 %, principalement en raison des frais encourus dans le cadre de la délégation, par la région Grand Est, de la compétence de transport scolaire dans le ressort de l'EPCI.

4.2.2.4 Le contrat de maîtrise des dépenses avec l'Etat

Les articles 13 et 19 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoient que les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. La formalisation de cette contribution est un contrat signé avec l'Etat pour une durée de trois ans, dans lequel figure notamment un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

L'instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de ladite loi précise que le Grand Reims figure parmi les collectivités et EPCI entrant dans le champ de ce dispositif.

En application de ces dispositions et conformément à la délibération du conseil communautaire du 28 juin 2018, la présidente du Grand Reims a signé, le 30 juin 2018, avec le préfet de la Marne, un contrat de maîtrise des dépenses locales avec un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement⁸⁷ à + 1,2 % par an pour la période 2018-2020.

Afin d'effectuer une comparaison à périmètre constant, conformément à l'instruction ministérielle précédemment citée et compte tenu des évolutions du champ de compétence de l'EPCI intervenues entre 2017 et 2018, des retraitements portant sur les dépenses réelles de fonctionnement de 2018 ont été opérés :

⁸⁷ Les dépenses réelles de fonctionnement comprennent les charges de gestion, les charges financières (chapitre 66 du compte administratif) et les charges exceptionnelles (chapitre 67 du compte administratif).

- un retraitement à la baisse d'un montant de 404 965 €, lié à la gestion jusqu'au 1^{er} janvier 2018, par des communes membres de l'EPCI, de zones d'activité transférées au Grand Reims depuis le 1^{er} janvier 2017 ;
- un retraitement à la baisse d'un montant de 3 621 309 €, suite à la délégation de la compétence de gestion des transports scolaires au 1^{er} janvier 2018, de la région Grand Est au Grand Reims.

Tableau 15 : Evolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2017 et 2018

En €	2017	2018
Charges de gestion	117 759 833	121 357 091
+ Charges financières ⁸⁸	3 791 312	2 752 598
+ Charges exceptionnelles ⁸⁹	1 762 616	1 632 813
= Dépenses réelles de fonctionnement	123 313 761	125 742 503
+ Retraitements	0	- 4 026 274
Dépenses réelles de fonctionnement retraitées	123 313 761	121 716 228

Source : comptes de gestion, comptes administratifs

Au final, les dépenses réelles de fonctionnement de 2018 retraitées s'élèvent à 121 716 228 €, en baisse de 1,3 % par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement de 2017.

Comme l'a constaté le préfet de la Marne par courrier du 29 juillet 2019, elles se situent donc en-deçà du plafond fixé dans le contrat signé avec l'Etat qui s'élevait à 124 793 526 € pour 2018.

4.2.3 La capacité d'autofinancement (CAF)

La CAF permet d'évaluer la capacité de l'établissement à financer ses investissements, après avoir fait face à ses charges et à leur évolution.

Entre 2017 et 2018, la CAF brute a augmenté de 4 %, à 54 M€, montant correspondant à environ 30 % des produits de gestion.

La CAF nette correspond à la CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette durant l'année⁹⁰, exception faite du remboursement en capital effectué dans le cadre de l'opération de restructuration de la dette (cf. infra), non pris en compte dans le calcul de la CAF nette.

Entre 2017 et 2018, la CAF nette, retraitée de cette opération sur la dette, évolue peu et passe de 34 M€ à 33 M€.

4.2.4 Le financement de l'investissement

Les dépenses réelles d'investissement se composent des dépenses d'équipement (y compris des subventions) et des dépenses financières. Les dépenses d'équipement, qui ont crû de 11 % entre 2017 et 2018 et se sont élevées à 138 M€ au total sur ces deux années.

Compte tenu du solde d'opérations diverses, le montant à couvrir par le financement de l'investissement s'élève à 128 M€ sur les deux années.

⁸⁸ Article 66 du compte administratif.

⁸⁹ Article 67 du compte administratif.

⁹⁰ Compte tenu de la part que représente l'encours de dette auprès des communes par rapport à l'encours auprès des établissements bancaires (cf. infra), le remboursement de capital de la dette considéré dans le calcul de la CAF nette tient compte de ces deux types de dette.

Tableau 16 : Le financement de l'investissement

	Montant sur la période 2017-2018	Part dans les dépenses d'investissement de la période 2013-2018
CAF nette retraitée	66 M€	42 %
Recettes réelles d'investissement	60 M€	38 %
<i>dont produits de cession</i>	9 M€	6 %
<i>dont FCTVA⁹¹</i>	15 M€	10 %
<i>dont subventions d'investissements reçues</i>	30 M€	19 %
<i>dont autres recettes</i>	6 M€	4 %
Mobilisation du fonds de roulement net global	5 M€	3 %
Nouveaux emprunts ⁹²	25 M€	16 %
Total	156 M€	100 %

Source : comptes de gestion

La CAF nette et les recettes réelles d'investissement représentent les deux principales sources de financement de ces dépenses, suivies par les nouveaux emprunts⁹³ et, dans une moindre mesure, par la mobilisation du fonds de roulement net global.

Après diminution de 26 % entre 2017 et 2018, ce dernier s'établit à 18 M€ au 31 décembre 2018.

4.2.5 La situation de trésorerie

Au 31 décembre 2018, un montant de 92,5 M€ est enregistré au débit du compte 515 du budget principal du Grand Reims.

A cette date, ce compte a été débité du crédit des comptes de rattachement 451003 avec le budget annexe « assainissement » (9,3 M€), 451004 avec le budget annexe « transport public de voyageurs » (4,4 M€) et 451002 avec le budget annexe « eau potable » (17,4 M€). Il a également été crédité du débit du compte de rattachement 451023 avec le budget annexe « assainissement non collectif » (0,2 M€).

Or, aux termes de l'article L. 1412-1 du CGCT, les EPCI constituent une régie pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) relevant de leur compétence.

Cette régie est toujours dotée de l'autonomie financière⁹⁴, ce qui signifie notamment que les excédents de trésorerie dégagés par l'un ne sauraient financer l'autre. L'instruction M14 précise que les régies dotées de l'autonomie financière disposent de leur propre compte au Trésor⁹⁵.

Si, selon l'ordonnateur, il existerait des pratiques différentes au niveau national, la chambre rappelle que la règle de droit doit être appliquée.

⁹¹ Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

⁹² Retraités à la baisse d'un montant de 16,7 M€ correspondant à une opération de restructuration de la dette (cf. infra).

⁹³ Le montant des nouveaux emprunts sur la période comprend 18,4 M€ correspondant au montant d'un refinancement effectué en 2018. Celui-ci porte sur un encours de dette de 16,7 M€. Les indemnités de remboursement liées à cette opération s'élèvent à 1,7 M€.

⁹⁴ Article L. 2221-4 du CGCT applicable aux EPCI conformément à l'article L. 5211-36.

⁹⁵ Instruction M14, Tome 1, 1^{er} janvier 2019, page 57.

Les services publics d'eau et d'assainissement étant financièrement gérés comme des SPIC⁹⁶, tout comme le service de transport public de voyageurs⁹⁷, les régies qui en assurent la gestion doivent donc disposer d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à se rapprocher du comptable public pour remédier à la situation.

Après retraitement du solde créditeur du compte de rattachement 451 du budget principal, qui s'établit à 56,9 M€⁹⁸, la trésorerie du budget principal s'établit à 35,6 M€. Ceci représente environ trois mois et demi de charge courantes.

Rappel du droit n° 5 : Doter les budgets annexes des SPIC d'un compte au Trésor conformément à l'instruction M14 et garantir ainsi leur autonomie financière conformément à l'article L. 2221-4 du CGCT.

4.3 La situation financière du budget annexe de l'assainissement

Entre 2017 et 2018, la CAF brute du budget annexe de l'assainissement a peu évolué (- 2 %) à environ 10 M€ et a représenté en moyenne 47 % des produits de gestion⁹⁹.

La CAF nette retraitée d'opérations sur la dette¹⁰⁰, quant à elle, est passée de 6,4 M€ à 7 M€, en hausse de 9 %.

Les dépenses d'équipement (y compris les travaux en régie) ont représenté près de 31 M€ sur la période. Elles ont été couvertes par la CAF nette, par des recettes d'investissement et par de nouveaux emprunts, à niveau constant et modéré de la capacité de désendettement (2,7 ans).

Tableau 17 : La capacité de financement du budget annexe assainissement

	Montant total en 2017 et 2018 (en M€)	Part (en %)
CAF nette	13,4	43
Recettes d'investissement (hors emprunts)	7	22
Nouveaux emprunts de l'année ¹⁰¹	11,1	35
Total	31,5	100

Source : comptes de gestion.

Ces ressources ont contribué à accroître le fonds de roulement net global de 1,5 M€, même s'il a été mobilisé à hauteur de 4,7 M€ en 2018. Au 31 décembre 2018, il se situe à un niveau confortable (8,2 M€).

A cette même date, le montant de la trésorerie s'élève à près de 9,3 M€. Ceci représente environ 9 mois de charges courantes et correspond à un niveau élevé.

⁹⁶ Article L. 2224-11 du CGCT.

⁹⁷ Article L. 1221-3 du code des transports.

⁹⁸ Dont 26,8 M€ en provenance des quatre SPIC cités ci-avant et 20 M€ au titre du budget annexe des ordures ménagères.

⁹⁹ Ceux-ci évoluent peu (- 5 %), le produit de la redevance d'assainissement collectif, dont les tarifs n'ont pas évolué entre 2017 et 2018, représentant la plus grande part de ces recettes.

¹⁰⁰ La CAF nette correspond à la CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette durant l'année, hormis le remboursement en capital effectué dans le cadre d'une opération de restructuration de la dette (cf. infra).

¹⁰¹ Ne sont pas compris dans les nouveaux emprunts ceux qui ont fait l'objet d'une restructuration en 2018 et qui correspondent, pour ce budget annexe, à un montant de 4,4 M€ enregistré au compte 166.

4.4 La situation financière du budget annexe de l'eau potable

Entre 2017 et 2018, en dépit d'une baisse de 7 % des produits de gestion¹⁰² et d'une augmentation de 7 % des charges de gestion, la CAF brute du budget annexe de l'eau potable a augmenté de près de 27 %, en raison d'éléments exceptionnels liés à la création du Grand Reims¹⁰³.

D'un montant de près de 6 M€ en 2018, elle représente en moyenne 32 % des produits de gestion de la période.

La CAF nette retraitée d'opérations sur la dette¹⁰⁴ passe de 2,8 M€ à 3,7 M€, en hausse de 35 %.

Les dépenses d'équipement (y compris les travaux en régie) ont représenté près de 13 M€ sur la période. Elles ont été couvertes par la CAF nette, par des recettes d'investissement et de nouveaux emprunts, avec une amélioration de la capacité de désendettement.

A cette même date, la trésorerie s'élève à 17,6 M€ ce qui représente environ un an et demi de charges courantes et correspond à un niveau particulièrement élevé.

4.5 La situation financière du budget annexe des transports publics de personnes

Tableau 18 : Décomposition des produits de gestion du budget annexe des transports publics de personnes

	Part des produits de gestion, en moyenne en 2017 et 2018
Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	72 %
Subvention d'exploitation perçues	28 %
Autres produits de gestion	19 %
Total des produits de gestion	100 %

Source : comptes de gestion

En 2017 et 2018, les produits de gestion, principalement constitués du produit du versement transport et d'une subvention d'exploitation du budget principal, sont stables, à 57,6 M€.

Tableau 19 : Décomposition des charges de gestion du budget annexe des transports publics de personnes

	Part moyenne des charges de gestion en 2017 et 2018
Charges à caractère général	2 %
Subvention d'exploitation versées	97 %
Autres charges de gestion	1 %
Total des charges de gestion	100 %

Source : comptes de gestion

¹⁰² Les tarifs des ventes d'eau n'ont pas évolué pendant la période.

¹⁰³ En particulier, le reversement des résultats issus de la gestion de 2016 des budgets de l'eau potable des communes membres au profit du Grand Reims.

¹⁰⁴ La CAF nette correspond à la CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette durant l'année, hormis le remboursement en capital effectué dans le cadre d'une opération de restructuration de la dette (cf. infra).

Il en est de même des charges de gestion, principalement constituées de subventions d'exploitation versées au délégataire dans le cadre d'une délégation de service public, stables à près de 57 M€.

Par conséquent, la CAF brute est stable à 0,7 M€ et, en l'absence d'emprunts, égale à la CAF nette.

~~Les dépenses d'équipement (y compris les travaux en régie) ont représenté près de 1,8 M€ sur la période.~~

Tableau 20 : Le financement des dépenses d'équipement du budget annexe des transports publics de personnes

2017 et 2018	Montant total (en M€)	Part (en %)
CAF nette	1,5	83
FCTVA	0,2	10
Mobilisation du fonds de roulement	0,1	7
Total	1,8	100

Source : comptes de gestion

Ces dépenses ont été couvertes principalement par la CAF nette et par le FCTVA. Le fonds de roulement a été mobilisé à hauteur de 7 % du montant de financement nécessaire.

Au 31 décembre 2018, le fonds de roulement net global s'élève à 4 M€ tandis que la trésorerie atteint 4,4 M€, ce qui correspond environ à un mois de charges courantes.

4.6 La situation financière du budget annexe des ordures ménagères

D'un montant de 31,8 M€ en 2018, les produits de gestion de ce budget sont stables pendant la période sous contrôle. Ils sont constitués à 77 % de ressources fiscales issues de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont le taux unique, fixé à 7,08 % en 2017, a été reconduit en 2018 et 2019.

Tableau 21 : Décomposition des produits de gestion du budget annexe des ordures ménagères

En %	Part des produits de gestion, en moyenne en 2017 et 2018
Ressources fiscales (nettes des restitutions)	77
Ressources d'exploitation	10
Dotations et participations	13
Total des produits de gestion	100

Source : comptes de gestion.

Egalement stables sur la période, les charges de gestion s'élèvent à 32,6 M€ en 2018. Elles sont principalement constatées au compte « contrats de prestations de services avec des entreprises » pour le traitement des déchets constituées.

Tableau 22 : Décomposition des charges de gestion du budget annexe des ordures ménagères

En %	Part des charges de gestion, en moyenne en 2017 et 2018
Charges à caractère général	85
Charges de personnel	15
Total des charges de gestion	100

Source : comptes de gestion.

Les produits de gestion étant inférieurs aux charges de gestion, la CAF brute du budget annexe des ordures ménagères est négative tant en 2017 (- 1,5 M€) qu'en 2018 (- 0,6 M€). L'annuité en capital de la dette reste stable à 0,4 M€. Sans nouvel emprunt contracté, la CAF nette suit donc la tendance de la CAF brute, soit - 1,9 M€ en 2017 et - 1,1 M€ en 2018.

Le financement des dépenses d'investissement (2,4 M€ au total sur la période) a principalement reposé sur la mobilisation du fonds de roulement net global. En baisse de 12 % entre 2017 et 2018, il est passé de 17,3 M€ à 15,2 M€.

La trésorerie nette s'élève à 21,4 M€ en 2017 (233 jours de charges courantes) et 19,9 M€ en 2018 (223 jours de charges courantes).

La chambre relève que le budget annexe des ordures ménagères est en déficit de fonctionnement (CAF brute négative). Ce déficit est pour l'heure comblé par les excédents cumulés des années antérieures, situation qui ne pourra perdurer.

4.7 La dette

4.7.1 Etat et évolution

A sa création, la dette du Grand Reims est constituée des dettes transférées des structures dissoutes (notamment de Reims Métropole et des communautés de communes) et de celles transférées par les communes membres dans le cadre des transferts de compétences.

Lorsque les contrats de prêts faisaient spécifiquement état de la compétence financée (travaux de voirie par exemple), ceux-ci ont été transférés à la communauté urbaine sur la base des capitaux restant dus au 1^{er} janvier 2017. Dans le cas contraire, pour chaque commune concernée, une dette dite théorique a été définie puis transférée au Grand Reims par convention entre l'EPCI et la commune.

Depuis sa création, la dette¹⁰⁵ du Grand Reims relève principalement du budget principal ainsi que des budgets eau potable et assainissement. A eux trois, ces budgets portent 98 % de l'encours total de la dette de l'EPCI, qui s'élevait à 148,6 M€ au 31 décembre 2018.

¹⁰⁵ La dette considérée dans ce chapitre comprend la dette auprès d'établissements de crédits, les emprunts et dettes assortis de conditions particulières ainsi que les emprunts et dettes assimilés.

Tableau 23 : L'encours de dette du Grand Reims

	Encours au 31/12/2017	Encours au 31/12/2018	Part dans l'encours total au 31/12/2018	Evolution de l'encours
Budget principal	111,0 M€	96,2 M€	65 %	- 13 %
Budget eau potable	24,4 M€	22,3 M€	15 %	- 9 %
Budget assainissement	28,1 M€	26,9 M€	18 %	- 4 %
Autres budgets annexes	3,2 M€	3,2 M€	2 %	+ 0,5 %
Total	166,7 M€	148,6 M€	100 %	- 11 %

Source : Grand Reims et comptes de gestion

Au 31 décembre 2018, 75 % de cet encours était constitué d'emprunts à taux fixe et 25 % d'emprunts à taux variable. 98,9% de l'encours est classé en catégorie A1 de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités, le reste étant classé en B1.

Entre 2017 et 2018, l'encours de la dette du Grand Reims a diminué de 11 %, l'encours des trois principaux budgets étant en baisse.

Dans le même temps, la capacité de désendettement¹⁰⁶ de la collectivité s'est améliorée et se situe à un niveau soutenable.

Tableau 24 : Evolution de la capacité de désendettement du Grand Reims

En années	Capacité de désendettement au 31/12/2017	Capacité de désendettement au 31/12/2018	Evolution de la capacité de désendettement
Budget principal	1,5	1,1	- 0,4
Budget eau Potable	5,2	3,7	- 1,5
Budget assainissement	2,7	2,7	0
Tous budgets consolidés ¹⁰⁷	2,5	2	- 0,5

Source : comptes de gestion.

Le taux apparent¹⁰⁸ de la dette, retraité des opérations de réaménagement intervenues, est en baisse de 0,5 point entre 2017 et 2018 pour l'ensemble des budgets consolidés.

¹⁰⁶ La capacité de désendettement est égale à l'encours de la dette rapportée à la CAF brute.

¹⁰⁷ La consolidation consiste à agréger les informations comptables (recettes, dépenses...) des budgets de l'EPCI tout en retraitant des flux réciproques entre eux.

¹⁰⁸ Le taux apparent est le rapport entre les intérêts payés (intérêts réglés à l'échéance et remboursements d'intérêts d'emprunts transférés des communes membres) et le stock de la dette en fin d'exercice.

Tableau 25 : Evolution du taux apparent de la dette

En %	2017	2018
Budget principal	3,3	2,8
Budget assainissement	1,4	0,8
Budget eau potable	1,2	1
Tous budgets consolidés	2,7	2,2

Source : comptes de gestion.

4.7.2 Restructuration

Après étude, le Grand Reims a procédé en 2018¹⁰⁹ à des opérations de compactage et refinancement de dettes auprès d'établissements financiers, avec pour objectif de réduire les frais de gestion des prêts, de faciliter le suivi de la dette et d'en réduire le coût dans un contexte de marché favorable.

Les 102 lignes de prêt initiales ont été réaménagées en six nouveaux emprunts à taux fixes. L'encours remboursé par anticipation s'élève à 22,2 M€¹¹⁰. D'après les simulations effectuées par l'ordonnateur à partir des données des contrats de prêt, le gain d'intérêt réalisé, déduction faite de l'indemnité de remboursement anticipée d'un montant de 1,7 M€, se monte à environ 0,5 M€.

Hormis cette opération, un audit de la dette du Grand Reims au 31 décembre 2017 a été effectué par un prestataire externe. Relevant la part prépondérante des contrats de prêts à taux fixe dans un contexte de marché de taux bas, il n'a pas permis d'identifier d'autre opportunité de renégociation significative.

4.8 Conclusion

Au 31 décembre 2018, la situation financière du Grand Reims est globalement saine et maîtrisée, à l'exception du budget annexe des ordures ménagères. Ce dernier présente un déséquilibre entre les produits et les charges de gestion qui ne pourra perdurer, ces dernières étant supérieures aux premiers.

L'établissement est peu endetté et dispose d'une capacité de désendettement importante.

Le niveau élevé de la trésorerie découle de celui de ses budgets annexes de SPIC tels que l'assainissement, l'eau potable, ainsi que de celui des ordures ménagères. Ce niveau est très supérieur aux besoins de ces budgets et représente près de 60 % de la trésorerie de l'établissement.

5. LA MISE EN PLACE DE LA COMPÉTENCE « CRÉATION, D'AMÉNAGEMENT ET D'ENTRETIEN DE LA VOIRIE »

5.1 Une compétence désormais exclusivement communautaire

Conformément à l'article L. 5215-20 du CGCT, les arrêtés préfectoraux¹¹¹ fixant ou mettant à jour les statuts du Grand Reims disposent, qu'à compter de sa création, l'EPCI exerce de plein

¹⁰⁹ Conformément aux attributions que lui a délégué le conseil communautaire le 9 janvier 2017, décisions de l'ordonnateur du 21 mars 2018

¹¹⁰ Dont 16,7 M€ pour le budget principal, 4,4 M€ pour le budget annexe de l'assainissement et 1,1 M€ pour le budget annexe de l'eau potable.

¹¹¹ Arrêté du 15 septembre 2016 et arrêté du 21 novembre 2018.

droit en lieu et place de ses communes membres la compétence « création, aménagement et entretien de voirie ».

La « création » consiste en la construction de nouvelles voies, l'« aménagement » correspond à l'adaptation des voies existantes et l'« entretien » assure le maintien des voies dans un état permettant notamment de garantir la sécurité des usagers.

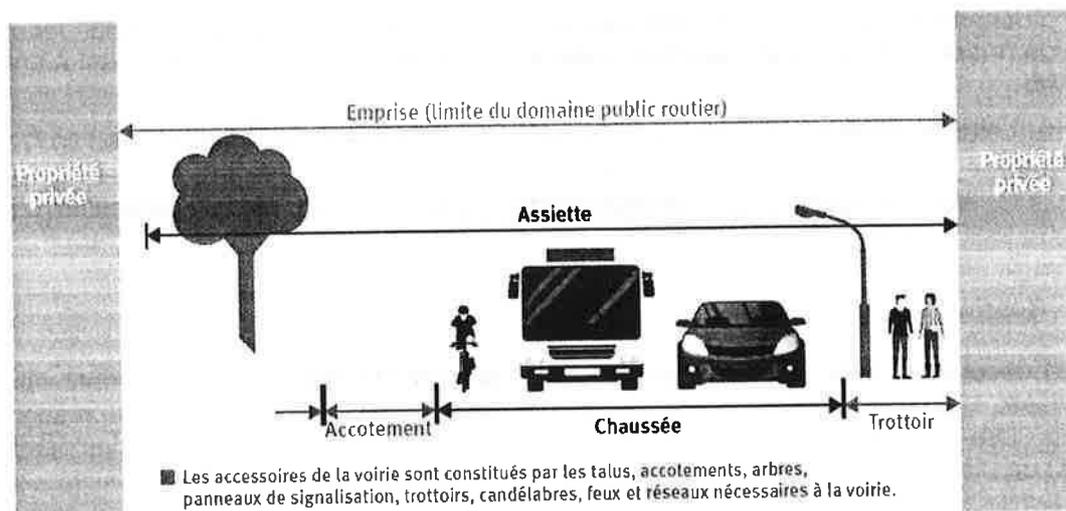
5.1.1 Le champ d'application de la compétence voirie

5.1.1.1 Cadre juridique général

Le CGCT ne précise pas le champ d'application matériel de la compétence « création, aménagement et entretien de voirie ».

Le code de la voirie routière¹¹², le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)¹¹³ et la jurisprudence (cf. annexe) permettent néanmoins d'appréhender ce champ d'application.

Tableau 26 : Emprise du domaine public routier¹¹⁴



Source : La compétence voirie à la loupe, AdCF (Association des Communautés de France), janvier 2017.

De plus, il ressort, tant de la jurisprudence¹¹⁵ que de réponses ministérielles¹¹⁶, que la compétence « voirie » est constituée d'un « bloc insécable d'attributions » et s'exerce sur la totalité de l'emprise du domaine public routier (cf. schéma ci-dessus).

Le transfert de compétences au profit de l'EPCI entraîne donc celui du « bloc voirie » dans son intégralité. En vertu du principe d'exclusivité¹¹⁷, le transfert de la compétence a également pour conséquence d'entraîner le dessaisissement des communes membres.

¹¹² Article L. 111-1 du code de la voirie routière : « le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées ».

¹¹³ Article L. 2111-14 du CG3P : « le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées » ; Article L. 1 du CG3P : « le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics ».

¹¹⁴ Un schéma identique figure dans la charte de gouvernance du Grand Reims, annexe 3, p. 56.

¹¹⁵ CE, 18 mai 1988, *Commune de Decines-Charpieu*, n° 53575.

¹¹⁶ Rép. min., QE n° 18823, JO Sénat, 19/05/2016, p. 2102.

¹¹⁷ CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, n° 71536.

5.1.1.2 Le champ de compétences défini par le Grand Reims

La charte de gouvernance du Grand Reims précise que : « *la compétence voirie englobe toutes les voiries ouvertes à la circulation, la chaussée mais également les accessoires et dépendances liés au besoin de circulation publique (ex : accotements, talus, ouvrages d'art, trottoirs, éclairage public, signalisation, feux tricolores...).* »

Le transfert de la compétence voirie n'intègre pas : les chemins ruraux et les voies privées, les trottoirs des routes départementales (sauf l'entretien courant), l'éclairage monumental, le nettoyage et viabilité hivernale, les espaces verts d'accompagnement, le mobilier urbain (bancs publics, poubelles, ...), les places publiques ».

5.1.1.3 L'exclusion des places publiques

La charte de gouvernance du Grand Reims exclut les places publiques du champ de compétence de l'EPCI. Cette exclusion apparaît également dans la délibération n° CC-2017-365 du 23 novembre 2017 par laquelle le conseil communautaire a autorisé la présidente à effectuer toutes démarches pour procéder au transfert de la voirie des communes membres.

L'ordonnateur motive ce choix par l'absence précise de définition des places publiques et leur « *grande disparité de typologie* » sur le territoire de l'établissement. Selon lui, « *cette décision politique résulte également de la « volonté des maires de garder leur liberté d'action en matière d'aménagement, de création et de rénovation des places publiques. Le maintien de la gestion de ces espaces au niveau communal permet aux maires de rester indépendants et d'assumer les responsabilités et les coûts financiers intrinsèquement liés à leur choix* ».

Pourtant, la jurisprudence et la doctrine administrative considèrent les places publiques, même celles ouvertes à la circulation des piétons, comme élément du domaine public routier (cas de la place Bellecour à Lyon dont la configuration est comparable, par exemple, à la place de l'hôtel de ville de Reims)¹¹⁸. De ce fait, elles entrent dans le champ de la compétence « voirie ».

En cas de dommages survenant sur ces espaces, le Grand Reims pourrait voir sa responsabilité engagée devant les juridictions compétentes en sa qualité de gestionnaire de la voirie¹¹⁹.

La chambre relève donc que le fait d'exclure les places publiques du champ de compétence du Grand Reims n'est pas conforme à ses statuts, à la jurisprudence et à la doctrine administrative.

¹¹⁸ CE, 9 avril 2014, *Domaine national de Chambord*, n° 366483 (place piétonne ouverte à la circulation du public) ; TC, 8 décembre 2014, *Commune de Falicon*, n° C3971 (dans une commune, place de l'église commune ouverte à la circulation publique et pour partie aménagée en parc de stationnement reconnue domaine public routier communal) ; TC, 13 avril 2015, *Société Worex*, n° C3999 (place Bellecour à Lyon, reconnue domaine public routier de la communauté urbaine de Lyon, gestionnaire de la voirie au niveau intercommunal) ; Rép. min., QE n° 03823, JO Sénat du 26/07/2018, p. 3876.

¹¹⁹ CAA de Lyon, 12 juillet 2012, *Commune de Villeurbanne*, n° 11LY01951 : « considérant qu'il résulte de l'instruction que la chute de Mme X a été causée par la présence sur le trottoir d'une marche d'une hauteur d'environ dix centimètres incorporée à la voie publique [...] ; que les compétences des communes en matière de voirie ont été transférées à la communauté urbaine de Lyon en application des dispositions de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales ; que, dès lors, la commune de Villeurbanne ne peut encourir aucune responsabilité du fait de cet accident » ; TA de Lyon, 14 juin 2016, *Commune de Villeurbanne*, n° 1403834 : « considérant que M. Y recherche la responsabilité de la commune de Villeurbanne à raison des préjudices résultant de la chute dont il a été victime le 12 mars 2014 rue du Progrès à Villeurbanne ; qu'en application des dispositions de l'article L. 5215-20 précité, la communauté urbaine de Lyon, aux droits de laquelle vient la métropole de Lyon, est la seule collectivité dont la responsabilité peut être recherchée à raison d'un défaut d'entretien normal de la voirie située sur le territoire d'une commune membre de la métropole ».

5.1.1.4 Les trottoirs dans les communes traversées par des routes départementales

La charte de gouvernance du Grand Reims adoptée par le conseil communautaire, qui n'a pas vocation à modifier la répartition des compétences précisée par la loi, prévoit expressément à sa page 56 que : « le transfert de la compétence voirie n'intègre pas : [...] les trottoirs des routes départementales (sauf l'entretien courant) ».

Or, en vertu du code de la voirie routière¹²⁰, de la jurisprudence et des réponses ministérielles¹²¹, les trottoirs des routes départementales, dépendances du domaine public routier, relèvent de la compétence du conseil départemental, tant en matière d'aménagement que d'entretien courant¹²².

La chambre relève également que le Grand Reims assure l'entretien courant des trottoirs des routes départementales alors que ceux-ci, étant des accessoires du domaine public routier départemental, doivent être entretenus par le gestionnaire qui, en l'absence de délégation à la communauté urbaine, se trouve être le conseil départemental de la Marne.

5.1.1.5 L'exclusion de la viabilité hivernale

Selon la charte de gouvernance de l'EPCI, la « viabilité hivernale »¹²³ continue à être exercée par les communes membres du Grand Reims. La ville de Reims fait appel, par le biais d'une convention de mutualisation, à ses anciens services (direction de la voirie, circulation et éclairage public) désormais transférés au Grand Reims. Les autres communes exercent la compétence soit en régie, soit par l'intermédiaire de marchés publics¹²⁴.

Selon l'ordonnateur, ce choix a été « guidé par une dimension économique et opérationnelle », notamment « au regard de la grande diversité des communes qui composent la communauté urbaine ». Pour justifier l'exclusion de la viabilité hivernale, l'ordonnateur met en avant l'article L. 2212-2 du CGCT selon lequel le maire peut prendre les dispositions nécessaires pour assurer « la sûreté et la commodité » du passage sur les voies publiques.

Or, selon la jurisprudence et la doctrine administrative, la compétence « entretien de la voirie » inclut les opérations de viabilité hivernale, dont le déneigement¹²⁵. Le Grand Reims, en tant que gestionnaire de la voirie, devrait donc assurer la viabilité hivernale en lieu et place des communes membres.

Comme le rappellent également les réponses ministérielles¹²⁶, en application de l'article L. 2212-2 précité, le déneigement peut également faire partie des missions du maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale. Cependant, les actions du maire, qui intervient à titre subsidiaire à raison de ses pouvoirs de police générale, n'exonèrent pas l'EPCI de sa responsabilité en tant que gestionnaire de la voirie en cas d'accident¹²⁷.

Face à ce chevauchement potentiel de compétences entre un EPCI, gestionnaire de la voirie, et les maires des communes membres, pouvant intervenir à titre subsidiaire, le ministère de

¹²⁰ Article L. 131-2 du code de la voirie routière : « les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales sont à la charge du département ».

¹²¹ Rép. min., QE n° 26122, JO Sénat 19/04/2007, p. 832 ; Rép. min., QE n° 103955, JO AN 21/05/2011, p. 5782.

¹²² CAA de Douai, 18 mai 2004, *Commune de Bondues*, n° 01DA00001.

¹²³ La viabilité hivernale est l'état des conditions de circulation et du trafic résultant des diverses actions et dispositions prises par tous ces acteurs pour s'adapter ou combattre directement ou indirectement les phénomènes routiers hivernaux (<http://www.viability-hivernale.developpement-durable.gouv.fr>).

¹²⁴ Par exemple par des interventions ponctuelles d'agriculteurs.

¹²⁵ CE, 8 juin 1994, *Département d'Indre-et-Loire*, n° 52867 ; CAA de Nantes, 10 avril 1995, *Département d'Ille et Vilaine*, n° 94NT00648 ; Rép. min., QE n° 26212, JO AN, 21/04/2009, p. 3859 ; Rép. min., QE n° 07859, JO Sénat, 19/09/2013, p. 2720.

¹²⁶ Rép. min., QE n° 26212, préc. ; Rép. min., QE n° 07859, préc.

¹²⁷ CAA de Nantes, 10 avril 1995, préc. ; Rép. min., QE n° 26212, préc.

l'intérieur préconise d'établir un plan de déneigement pour coordonner l'intervention des différents acteurs¹²⁸.

5.1.1.6 Conclusion

La chambre rappelle à la communauté urbaine du Grand Reims qu'elle doit exercer pleinement la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » en assurant la gestion des places publiques et la viabilité hivernale conformément à l'article L. 5215-20 du CGCT et à ses statuts.

A l'inverse, n'étant pas gestionnaire du domaine public départemental, elle doit cesser d'exercer, sauf délégation, la gestion de l'entretien courant des trottoirs des routes départementales en lieu et place du département de la Marne.

Rappel du droit n° 6 : Exercer pleinement la compétence « création, aménagement et entretien de voirie » en assurant la gestion des places publiques et de la viabilité hivernale conformément à l'article L. 5215-20 du CGCT.

5.2 Le personnel chargé de la voirie

5.2.1 La mise en place du personnel à la création de l'EPCI

5.2.1.1 Cadre juridique

Aux termes de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, « *le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier* ».

Cet article précise, en outre, que les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré sont transférés à l'EPCI. Le transfert peut être proposé aux agents exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, et sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention règle les modalités de la mise à disposition entre la commune et l'EPCI.

Il ressort de ces dispositions qu'une commune peut conserver tout ou partie d'un service concerné dans le seul cas d'un « transfert partiel de compétence ». Dans le domaine de la voirie, il y a transfert partiel notamment lorsque le transfert ne porte que sur la voirie reconnue d'intérêt communautaire, la voirie résiduelle restant à la charge des communes.

Dans le cas d'un transfert intégral, comme à la création du Grand Reims, les services des communes membres chargés de la voirie ont donc vocation à être transférés en totalité à l'EPCI.

5.2.1.2 Les dispositions prises par le Grand Reims

Conformément à l'article L. 5211-4-1 du CGCT, à la création du Grand Reims, les agents de la ville de Reims intervenant principalement dans le domaine de la voirie ont été transférés à l'EPCI.

¹²⁸ Rép. min., QE n° 07859, préc.

Pour la plupart des autres communes, à partir d'un état des lieux du temps consacré par les agents polyvalents à des tâches relevant de la compétence de voirie, l'ordonnateur a précisé que « compte tenu de la modicité du temps de travail de ces agents consacrés à la compétence voirie et du nombre peu élevé des agents concernés (périmètre de compétence limité ou absence de compétence pour certains EPCI), ils sont restés dans le périmètre communal ».

Pour les communes de Fismes, Tinquieux et Witry-les-Reims, des dispositions spécifiques ont été prises.

Dans un premier temps, l'EPCI a conclu, avec chacune de ces trois communes, une convention de « mise à disposition de service ascendante »¹²⁹, catégorie de convention normalement mise en place à l'occasion d'un transfert partiel de compétence et dont les modalités concrètes d'application sont fixées par l'article D. 5211-16 du CGCT (détermination du coût unitaire de fonctionnement, prévisions d'utilisation du service, remboursement des frais). Le personnel ainsi mis à disposition par ces communes représente 2,8 équivalents temps plein (ETP) pour Fismes, 0,9 ETP pour Witry-les-Reims et 3,5 ETP pour Tinquieux, soit au total 7,2 ETP.

Selon l'ordonnateur, « en vertu des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, auquel il fait référence pour fonder la délibération n° 2017-179 du 28 juin 2017, la mise à disposition porte sur un service concerné partiellement par le transfert de compétence puisque précisément les services techniques des communes concernées n'assurent pas exclusivement des missions relevant de l'exercice de la compétence voirie, ils assurent également des compétences communales. Dès lors, comme le prévoit l'article L. 5211-4-1, les communes ont conservé la gestion du service technique puisqu'il était concerné partiellement par le transfert de compétences ».

Comme indiqué ci-avant, l'article L. 5211-4-1 du CGCT ne rend facultatif le transfert du service ou de la partie de service exerçant une compétence transférée que dans le cas, et uniquement dans celui-ci, où une compétence n'est transférée qu'en partie et, ainsi, partagée par deux entités (une collectivité et un EPCI, par exemple).

Le caractère facultatif du transfert n'est pas envisagé dans le cas d'un service ou partie de service dont les agents interviennent pour plusieurs compétences, dont l'une transférée en totalité, comme dans le cas de la compétence voirie du Grand Reims.

D'autre part, l'ordonnateur explique que « conformément à l'objectif visé par l'article précité, les conventions de services répondent à la nécessité d'une bonne organisation des services. Le transfert de l'ensemble des agents communaux des services techniques à la CU qui consacrent une partie seulement de leur temps de travail à la compétence voirie aurait eu pour conséquence non seulement de renchérir les coûts d'encadrement et de structure mais les communes auraient dû recruter de nouveaux agents pour la partie des missions non transférées, restées de compétence communale ».

Outre le fait que l'article L. 5211-4-1 ne fait référence à la bonne organisation des services que dans le cas d'un transfert partiel de compétence, le raisonnement ainsi déployé, sans chiffrage financier, n'envisage ni les éventuels gains de productivité et de qualité de service, pour la compétence voirie, qui peuvent être liés à une autre organisation de cette compétence, ni ceux liés à une réorganisation des services de la commune après transfert des agents concernés à l'EPCI.

¹²⁹ La convention a été signée avec Tinquieux le 10 juillet 2017 et avec Witry-les-Reims le 18 octobre 2017. La convention a été signée avec Fismes, sans que la date de signature figure sur la convention. La durée de ces conventions est de six ans.

Dans un second temps, le Grand Reims a conclu avec chacune des trois villes¹³⁰ une convention de « services communs » gérés par chacune d'entre-elles. La convention porte notamment sur les services techniques chargés de la voirie et les missions d'entretien et/ou d'ingénierie qu'ils assurent dans ce domaine.

L'ordonnateur explique qu'« *il est apparu nécessaire de refondre complètement les conventions de mises à disposition [...] en effet, au regard des missions opérationnelles et fonctionnelles assurées par les services techniques [des trois communes], ces services devaient être regardés davantage comme des services supports assurant des fonctions diverses administratives et opérationnelles pour le compte des communes et de la communauté urbaine et relevaient du périmètre d'application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Par voie de conséquence, une seule convention portant création de services communs et détaillant chacune des fonctions mutualisées s'est substituée dès 2018 aux conventions de mises à disposition ascendantes* ».

Si une convention de « services communs » pouvait être conclue entre le Grand Reims et des communes membres pour des missions fonctionnelles ou opérationnelles, elle ne pouvait l'être qu'en dehors des compétences transférées. Or, la compétence voirie ayant été transférée en totalité au Grand Reims au moment de sa création, la mise en place d'un service commun pour cette mission opérationnelle n'était pas permise par l'article L. 5211-4-2 du CGCT¹³¹.

La chambre constate donc que les communes de Fismes, Witry-les-Reims et Tinquieux n'ont pas transféré vers le Grand Reims le personnel chargé de la voirie comme l'impose pourtant l'article L. 5211-4-1 du CGCT et invite l'ordonnateur à se rapprocher des communes afin de régulariser cette situation.

Rappel du droit n° 7 : Transférer à la communauté urbaine le personnel des communes de Fismes, Tinquieux et Witry-les-Reims intervenant dans le cadre de la compétence voirie, conformément au I de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.

5.2.2 L'organisation

Le personnel chargé de la voirie est placé, d'une part, dans le « pôle services urbains » comprenant la direction de la voirie, circulation et éclairage public et la direction des déplacements et études et, d'autre part, dans le pôle territoires.

La direction de la voirie, circulation et éclairage public correspond à l'ancienne direction de la voirie de la ville de Reims, transférée au Grand Reims à sa création. Intervenant uniquement dans le périmètre de la ville de Reims¹³², elle est subdivisée en un service maîtrise d'ouvrage/ingénierie et un service exploitation, lesquels exercent, pour une part, des missions relevant de la compétence voirie et, pour l'autre part, des attributions de la compétence éclairage public.

L'intervention de la direction déplacements et études dans le domaine de la voirie concerne des opérations d'investissement d'une technicité ou d'une complexité particulière.

¹³⁰ La convention a été signée avec Fismes et Witry-les-Reims le 29 janvier 2019, avec Tinquieux le 19 juin 2019. La durée de ces conventions est de six ans.

¹³¹ Article L. 5211-4-2 du CGCT : « en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi. »

¹³² A l'exception d'une mission d'animation et d'appui aux pôles territoriaux (cf. infra).

Les pôles territoriaux disposent de ressources¹³³ leur permettant d'assurer, sur leur territoire, la maîtrise d'ouvrage des projets routiers et d'y effectuer l'entretien de la voirie¹³⁴.

5.2.3 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel correspondant à la compétence de voirie sont comptabilisées au chapitre 012 de la comptabilité par fonction¹³⁵ du compte administratif.

Les charges de personnel et les frais assimilés se sont élevés à 3,5 M€ en 2018 (en hausse de 4 % par rapport à l'année 2017), ce qui représente 7 % des charges de personnels et des frais assimilés enregistrés au budget principal de l'EPCI.

5.3 La connaissance du réseau de voirie

Au 1^{er} janvier 2017, le linéaire de voirie géré par le Grand Reims s'élevait à près de 1 600 km, dont environ un tiers sur le territoire de la ville de Reims¹³⁶.

5.3.1 Le diagnostic de la voirie

En 2018, un bureau d'étude technique spécialisé dans le domaine routier a réalisé, pour le compte du Grand Reims, un diagnostic de la voirie de l'EPCI qui comporte :

- une auscultation de la voirie, avec relevé des dégradations et des déformations ;
- une mesure des largeurs de chaussées et un état du patrimoine routier (hors ouvrages d'art) ;
- une notation de l'état des chaussées, agrégeant une appréciation de l'état de la structure et de celle de la surface ;
- une proposition de programme pluriannuel d'entretien.

Présenté sous forme de rapport d'études, il est accompagné d'une synthèse, d'un tableur comprenant la notation des voiries et le programme pluriannuel d'entretien, ainsi que d'une banque de données d'images numérisées.

Environ 7 % du linéaire de voirie est dans un état jugé mauvais ou très mauvais par le bureau d'étude, le reste étant dans un état bon ou moyen.

Comme cela a été relevé lors de la réunion de la commission thématique « voirie » du 11 mars 2019, à l'occasion de laquelle le diagnostic a été présenté, l'état de la voirie peut donc être considéré comme « plutôt satisfaisant » au regard des conclusions de l'étude.

En complément de ce diagnostic, un recensement des ouvrages d'art présents sur le territoire du Grand Reims a été réalisé en 2019. Il comprend notamment un état des lieux technique des 165 ouvrages d'art gérés par l'EPCI, l'identification d'un programme de travaux à entreprendre et d'actions d'inspection détaillées et de suivi à réaliser en 2020.

La chambre relève l'effort réalisé par l'EPCI pour connaître l'état de la voirie et des ouvrages d'art qu'il gère et invite l'ordonnateur à assurer l'actualisation régulière de ces diagnostics, en particulier après chaque campagne annuelle de travaux.

¹³³ Notamment quatre référents techniques, animés par un coordinateur exerçant également des fonctions au sein de la « direction de la voirie, circulation et éclairage public ».

¹³⁴ Avec l'appui technique de la direction de la voirie, circulation et éclairage.

¹³⁵ Les fonctions concernées sont les fonctions 821 et 822.

¹³⁶ Source : Grand Reims.

5.3.2 La hiérarchisation du réseau routier

L'EPCI dispose d'une hiérarchisation du réseau routier situé sur le territoire de la ville de Reims. Elle distingue notamment :

- des voies structurantes, caractérisées notamment par un trafic important, le passage de transports exceptionnels, de transports en commun (en particulier tramway), la desserte des hôpitaux ;
- des voies de distribution ou inter-quartier, qui permettent notamment d'accéder à des zones commerciales, des établissements scolaires ;
- des voies de desserte locale en hypercentre.

Cette hiérarchisation du réseau est prise en compte, en particulier sur ce territoire, dans le dispositif de surveillance et d'entretien courant. Ainsi, les circuits des patrouilles chargées de la surveillance technique de la voirie et les fréquences auxquelles ces circuits doivent être parcourus tiennent compte de la classification du réseau.

Hors du territoire de la ville de Reims, l'EPCI n'a pas établi à ce jour de hiérarchisation du réseau, qui recouvre pourtant deux tiers de l'ensemble de voies de sa compétence.

Certes, à la différence de celui de la ville de Reims, ce réseau apparaît constitué de nombreux segments, situés entre des sections de routes départementales, plus structurantes, et, partant, souvent disjoints.

Pour autant, compte tenu des différences de population de ces communes et de leur localisation sur un itinéraire plus ou moins fréquenté, ces segments n'ont pas tous la même fonction dans le maillage du territoire, ni la même fréquentation.

L'ordonnateur a indiqué qu'une réflexion sur la classification selon l'importance et les flux de circulation était en cours sur le territoire de l'EPCI situé hors de la ville de Reims. Il a ajouté qu'elle « permettra notamment de préciser la programmation des travaux de voirie ».

Dans la mesure où la hiérarchisation du réseau routier en fonction de la sollicitation des voies¹³⁷ constitue un élément technique d'aide à la décision pour la programmation des investissements et de l'entretien, la chambre relève l'intérêt de cette réflexion et invite l'ordonnateur à la faire aboutir à une carte hiérarchisée de l'ensemble du réseau géré par l'EPCI.

5.4 Les dépenses de voirie

Les dépenses de voirie comprennent, d'une part, des dépenses d'investissement, constituées de travaux qui ont pour effet de permettre une amélioration du service rendu à l'utilisateur ou des dépenses de remplacement d'ouvrages ou parties d'ouvrages qui n'entrent pas dans les dépenses d'entretien, et, d'autre part, des dépenses de fonctionnement qui sont constituées de dépenses d'entretien et de réparation destinées à permettre de conserver la voirie dans de bonnes conditions d'utilisation ou à la remettre en bon état d'utilisation¹³⁸.

¹³⁷ Fonction du trafic, notamment du trafic de poids lourds.

¹³⁸ Circulaire n° NOR/INT/B/02/00059/C du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 26 février 2002.

5.4.1 Les dépenses d'investissement

5.4.1.1 La gestion budgétaire

Le protocole financier général du Grand Reims annonce une capacité de financement des dépenses d'investissement dans le domaine de la voirie d'un montant annuel de 29 M€.

D'après le DOB, la communauté urbaine a reconduit pendant la période, notamment en 2018 et 2019, cette enveloppe, en distinguant :

- une somme de 12 M€ consacrée aux investissements en matière de voirie, mais également d'éclairage public en dehors de la ville de Reims ;
- une somme de 17 M€ consacrée aux investissements en matière de voirie sur le territoire de la ville de Reims, notamment à des travaux de voirie accompagnant des projets d'aménagement urbain.

Les dépenses d'investissement étant gérés en AP et CP, cette enveloppe correspond à des dépenses effectuées à la fois au titre d'AP d'investissement courant et d'AP de projets.

Tableau 27 : Les AP et CP dans le domaine de la voirie¹³⁹ (en euros)

Intitulé de l'AP	Montant des AP au BP 2018 au 17 décembre 2018	Crédits ouverts au titre de l'année 2018 au 17 décembre 2018
AP investissement courant (E)	212 989 971	52 005 236
<i>dont voirie des ex-EPCI (A)</i>	5 039 000	411 608
<i>dont voirie périmètre Ville de Reims (B)</i>	53 150 000	14 894 441
<i>dont voirie (hors Reims) et éclairage public (hors RM) (C)</i>	50 900 000	13 258 420
AP investissement projet en cours (F)	263 490 052	27 039 329
<i>dont voirie (D)</i>	10 373 882	650 000
AP à clôturer en 2019	45 960 160	4 897 377
<i>dont voirie</i>	3 814 001	492 444

Source : délibération du conseil communautaire du 17 décembre 2018 et son annexe

Ainsi, les dépenses d'investissement courant, sont réparties entre une « AP pour la voirie des ex-EPCI », une « AP pour la voirie située sur le territoire de la Ville de Reims » et une « AP voirie (hors Reims) et éclairage public (hors territoire de Reims Métropole) ».

Par ailleurs, des « AP investissement projet en cours » figurent dans une catégorie voirie.

Enfin, certaines dépenses d'investissement dans le domaine de la voirie sont réalisées dans le cadre d'opérations dont l'AP ne relève pas de la catégorie des AP de projet « voirie ». C'est notamment le cas de dépenses effectuées au titre de projets de renouvellement urbain et de la politique de la ville.

Si cette présentation complexe peut se justifier dans la phase de création de la communauté urbaine, elle mériterait d'être clarifiée et simplifiée pour la bonne information des élus et des citoyens.

¹³⁹ Hors AP de projets relevant de la politique de la ville et du renouvellement urbain.

5.4.1.2 Le niveau des dépenses d'investissement

D'un montant de 26,4 M€ en 2017, les dépenses d'investissement dans le domaine de la voirie¹⁴⁰ se sont élevées à 33,1 M€ en 2018 et représentent près de 45 % des dépenses d'équipements de l'EPCI cette année-ci.

La moyenne de 30 M€ de dépenses d'investissement par an dans le domaine de la voirie, sur la période, est cohérente avec l'enveloppe annoncée dans le protocole financier général de l'EPCI.

5.4.1.3 L'élaboration du programme d'investissement

L'élaboration du programme d'investissement dans le domaine de la voirie suit un déroulement en plusieurs étapes, formalisé par l'EPCI.

Initié en année n, le programme d'investissement en matière de voirie pour l'année n+1 comprend la poursuite d'opérations engagées en année n et l'engagement de nouvelles opérations.

Ces dernières sont arrêtées à l'issue d'un processus défini dans une fiche méthode « voirie » :

- avec l'appui technique des services du Grand Reims, les communes membres expriment leurs besoins par des délibérations d'intention prises par leur conseil municipal ;
- un recensement des besoins est réalisé au niveau de chacun des pôles territoriaux et de la ville de Reims, et la priorisation des projets, est débattue en conférence territoriale qui propose une programmation à la communauté urbaine ;
- après arbitrage éventuel au niveau de l'ensemble du territoire du Grand Reims, en concertation, la programmation des investissements de l'année n+1 dans le domaine de la voirie est validée par le vice-président chargé de la voirie dans le cadre du budget et des priorités définies, après s'être assuré de la cohérence entre les différentes planifications des travaux avec les concessionnaires de réseaux .

La prise en compte du cadre budgétaire consiste notamment à respecter les enveloppes financières arrêtées pour les investissements de voirie sur le périmètre de la ville de Reims d'une part, et sur le territoire des autres communes membres de l'EPCI d'autre part (cf. supra).

En revanche, l'EPCI ne dispose pas d'un document stratégique explicitant les critères au regard desquels sont retenues les opérations figurant dans le programme d'investissement et fixées les priorités entre elles, en particulier pour les opérations relevant d'AP « investissement courant ».

Il n'est ainsi pas établi que les choix effectués à ce jour tiennent notamment compte d'éléments relatifs au trafic ou à la fonction de la voirie en matière d'aménagement du territoire et de desserte.

Si cette situation peut se justifier dans une phase de création de l'établissement, la chambre recommande à l'ordonnateur de faire définir explicitement par le conseil communautaire les critères de priorité à prendre en compte pour la programmation des opérations d'investissement dans le domaine de la voirie et de se fonder notamment sur la hiérarchisation du réseau, une fois celle-ci étendue à l'ensemble du territoire (cf. infra).

¹⁴⁰ Dans la comptabilité fonctionnelle du compte administratif du Grand Reims, les dépenses d'investissement dans le domaine de la voirie correspondent aux dépenses d'investissement figurant aux fonctions 821 (équipements de voirie) et 822 (voirie communale et routes). Les opérations pour compte de tiers, qui ont représenté 250 000 € en 2017 et 350 000 € en 2018, sont comprises dans ce total.

Recommandation n° 2 : Définir dans un document formalisé les critères de priorité à prendre en compte pour la programmation des opérations d'investissement dans le domaine de la voirie.

5.4.1.4 Le suivi des investissements

Les opérations d'investissement font l'objet d'un suivi financier de la consommation des crédits relatifs aux AP comportant des dépenses de voirie et d'un suivi technico-financier des opérations avec, pour chacune d'entre elles, des éléments prévisionnels ainsi que les articulations avec d'autres types de projets d'investissement (assainissement et éclairage public, notamment).

Ces éléments sont mis à jour, notamment en relation avec l'exécution et l'élaboration du budget annuel de l'EPCI et de l'avancement des opérations.

5.4.1.5 La mise en place d'un accord-cadre pour les marchés de « travaux neufs »

Avant la création du Grand Reims et le transfert de la compétence voirie, chaque commune membre intervenait soit en régie, soit par l'intermédiaire de marchés publics pour l'exécution de travaux de voirie. Au moment de la création de l'EPCI, les contrats en cours ont continué à être exécutés jusqu'à leur terme respectif.

Après avoir étudié plusieurs options contractuelles, le Grand Reims s'est doté, à la fin du 1^{er} semestre 2019, d'un accord-cadre multi-attributaires à marchés subséquents¹⁴¹ d'une durée de quatre ans, sans montant minimum ni maximum, pour les travaux de réaménagement et de rénovation de la voirie.

Cet accord-cadre est susceptible d'être utilisé par les adhérents à la centrale d'achat instaurée par le Grand Reims¹⁴². Il est divisé en trois lots géographiques et couvre tout le territoire de l'EPCI.

En utilisant cette technique d'achat, l'EPCI s'est doté d'un outil contractuel unique permettant de satisfaire les besoins recensés en matière de voirie à l'échelle de tout le territoire.

L'accord-cadre étant un système fermé, il ne peut en principe bénéficier qu'aux acheteurs identifiés lors de sa conclusion¹⁴³. La doctrine administrative précise que : « *il conviendra d'énumérer précisément les services acheteurs bénéficiant de l'accord-cadre. Toutefois et notamment s'ils sont nombreux, il est possible de les identifier par catégories, si cela permet aux opérateurs économiques potentiellement intéressés d'avoir une idée suffisamment précise de ce que cette catégorie recouvre [...]. L'essentiel est qu'il n'y ait pas de doute possible pour les candidats potentiels* »¹⁴⁴.

Si le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) de l'accord-cadre passé par le Grand Reims a identifié ses bénéficiaires par grandes catégories, le CCAP, joint au dossier de consultation des entreprises, précise que le : « *Grand Reims fournira au titulaire une liste des adhérents à notification de l'accord-cadre, puis le tiendra informé, en cours d'exécution, des mises à jour de cette dernière* ».

En s'engageant à fournir cette liste au seul titulaire du contrat (c'est-à-dire à l'entreprise retenue à la fin de la procédure), le Grand Reims ne permet pas à tout opérateur économique potentiellement intéressé d'avoir une idée suffisamment précise du champ d'application de

¹⁴¹ Les titulaires de l'accord-cadre sont par la suite mis en concurrence pour chaque opération.

¹⁴² Ex : communes membres de l'EPCI, autres EPCI, syndicats mixtes, etc.

¹⁴³ Considérant 60 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

¹⁴⁴ Fiche « les accords-cadres » de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers, version du 1^{er} avril 2019.

l'accord-cadre, au moment de la passation, ce qui peut avoir un impact sur la qualité économique des offres remises au cours de la procédure.

La chambre invite donc le Grand Reims à communiquer des éléments plus détaillés sur les bénéficiaires de l'accord-cadre au début de la mise en concurrence et non pas seulement une fois le contrat notifié. Selon l'ordonnateur, la liste des adhérents est désormais insérée dans les dossiers de consultation des entreprises des accords-cadres, conformément à la préconisation de la chambre.

5.4.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement dans le domaine de la voirie comprennent des charges à caractère général, dont une partie correspondant à des dépenses d'entretien de la voirie et des dépenses de personnel, couvrant à la fois celles des effectifs chargés des opérations d'investissement et celle des agents d'exploitation et d'entretien de la voirie.

Tableau 28 : Les dépenses de fonctionnement dans le domaine de la voirie¹⁴⁵

En €	2017	2018
Charges à caractère général	3 425 188	2 481 461
<i>dont compte c/60633 (Fournitures de voirie)</i>	184 516	124 564
<i>dont compte c/615231 (Entretien, réparations voiries)</i>	2 448 604	1 564 225
Charges de personnel	3 397 753	3 544 263
Autres charges	421 045	249 344
Total	7 243 986	6 275 068

Source : *compte administratif.*

5.4.3 L'entretien de la voirie

Les dépenses d'entretien de voirie enregistrées aux comptes 60633 et 615231 se sont élevées en moyenne à 2,2 M€ sur la période. Elles représentent environ 70 % des charges à caractère général enregistrées aux fonctions 821 et 822 et relatives à l'exercice de la compétence voirie.

5.4.3.1 Périmètre

L'entretien de la voirie recouvre des interventions d'ampleur et de nature différentes.

L'entretien courant, qui consiste à maintenir l'état de la chaussée dans le but d'éviter des travaux plus lourds, comprend les travaux de petite ampleur consistant en général à traiter des dégradations localisées de la chaussée (nids de poule, fissures localisées...) et de l'évacuation des eaux. Il n'est pas programmé, mais opéré en fonction des constats des patrouilles ou des signalements.

Les réparations de plus grande ampleur (colmatage de fissures, grenailage des chaussées...) destinée à éviter que des dégradations importantes n'affectent la structure de la chaussée ou à redonner à la route des caractéristiques techniques acceptables font en général l'objet d'une programmation.

¹⁴⁵ Dépenses enregistrées aux fonctions 821 (équipements de voirie) et 822 (voirie communale et routes) du compte administratif.

5.4.3.2 Le programme d'entretien

Dans le cadre de l'élaboration du diagnostic de sa voirie par un bureau d'étude (cf. supra), le Grand Reims s'est doté des moyens d'élaborer et d'arrêter un plan pluriannuel d'entretien.

Ainsi, le diagnostic a permis d'identifier des travaux relevant de l'entretien curatif, principalement constitués de reprises de surface, jugés nécessaires sur 25 % du linéaire, avec des degrés de priorité divers.

A partir de ce constat, le projet de plan d'entretien proposé par le prestataire comporte un choix d'intervention fondé sur un scénario d'entretien curatif donnant la priorité aux chaussées les plus dégradées et sur l'hypothèse d'un budget annuel d'entretien de 2,3 M€, montant cohérent avec le niveau annuel moyen de dépenses d'entretien enregistrées aux comptes 60633 et 615231.

Lors de la réunion de la commission voirie du 11 mars 2019, il a été précisé que si le diagnostic est « un outil d'aide à la décision et à la programmation d'interventions », « chaque territoire restera maître de la programmation des travaux à réaliser en prenant en compte notamment l'historique ».

La chambre relève l'intérêt de la démarche méthodique entreprise et recommande à l'ordonnateur de réaliser un bilan annuel du programme d'entretien de la voirie, mettant en particulier en évidence l'enveloppe financière concernée et une synthèse des opérations réalisées avec la contribution apportée à l'état général de la voirie de l'EPCI. Ce bilan pourrait être utilement présenté annuellement au conseil communautaire.

Recommandation n° 3 : Réaliser un bilan annuel du programme d'entretien de la voirie et le présenter en conseil communautaire.

5.4.3.3 La mise en place d'un accord-cadre pour les marchés de travaux d'entretien

L'EPCI s'est doté, en septembre 2017, d'un accord-cadre à bons de commande d'une durée de quatre ans couvrant l'intégralité de son territoire en cinq lots géographiques (un lot par pôle territorial). Ce contrat a été conclu conjointement avec la ville de Reims sous la forme d'un groupement de commandes. Il a pour objet des travaux d'entretien sur les espaces publics communaux et la voirie communautaire, pour un montant annuel estimé à 4 400 000 € HT.

5.4.3.4 Le dispositif d'entretien courant

Le dispositif opérationnel d'entretien courant de la voirie diffère selon le territoire d'intervention, en particulier en ce qui concerne l'identification du besoin et le suivi des suites données.

Ainsi, sur le territoire de la ville de Reims, il repose sur les signalements d'usagers et d'élus ainsi que sur des patrouilles effectuées sur des itinéraires bien définis par les agents d'exploitation du Grand Reims.

Ces derniers relèvent les désordres décelés ou confirment ceux qui ont été signalés, puis initient les interventions à réaliser en renseignant les champs adéquats dans un progiciel dédié. Les suites données (commande, planification et réception d'intervention, notamment) sont gérées avec ce même progiciel.

Hors de ce territoire, le dispositif opérationnel d'entretien de la voirie repose sur une répartition des rôles entre EPCI et commune membre, selon une procédure interne formalisée.

Ainsi, la commune membre signale le désordre à l'EPCI, qui, après constat complémentaire le cas échéant, engage l'intervention en mobilisant notamment un marché. Le système d'information permettant le pilotage et le suivi de ces interventions est fondé sur des « fiches navettes » renseignées au fur et à mesure du déroulement de la procédure.

Sur chacun de ses territoires, l'EPCI tient à jour un suivi des signalements et des interventions en cours :

- dans le périmètre de la ville de Reims, dans un tableur relatif au traitement des réclamations, dans un tableur relatif aux signalements d'élus et au travers du progiciel de gestion des interventions ;
- hors de ce territoire, pour chaque pôle, dans un tableur présentant un état synthétique des fiches navettes et des interventions en matière d'entretien de la voirie.

La dématérialisation des fiches navettes est en cours, avec pour ambition de permettre d'accéder plus aisément aux informations relatives à l'avancement des interventions et d'assurer une meilleure traçabilité.

5.4.3.5 Performance et qualité du service de l'entretien courant

Si le dispositif d'entretien courant de la voirie comprend des outils de suivi, l'EPCI ne s'est, en revanche, pas doté d'indicateurs de performance et de qualité de service dans ce domaine.

A titre d'exemple, des indicateurs tels que le délai de réponse aux courriers de réclamation ou aux signalements, ou les délais d'intervention et de traitement des désordres en matière d'entretien de la voirie, ne sont ni mesurés ni relevés à ce jour dans un tableau de bord de pilotage de la performance.

Ils pourraient pourtant lui permettre de disposer d'une connaissance objective des performances en matière d'entretien au sein des différents territoires, utile dans une démarche d'amélioration ou d'ajustement de l'organisation.

La chambre relève l'existence d'une supervision des interventions d'entretien de la voirie et recommande la mise en place d'indicateurs de performance et de qualité de service.

Recommandation n° 4 : Mettre en place des indicateurs de performance et de qualité de service dans le cadre du dispositif d'entretien courant de la voirie.

6. LA TERRITORIALISATION DU LOGEMENT

6.1 La situation du logement dans le territoire du Grand Reims¹⁴⁶

6.1.1 Données générales sur le parc de logement

En croissance de 1,2 % par an en moyenne entre 2010 et 2014, le territoire du Grand Reims comptait 153 277 logements en 2015, dont 101 998 dans la ville centre.

A cette date, il comprenait 42 % de maisons individuelles, cette proportion atteignant 88 % hors ville de Reims.

Les logements collectifs, qui représentaient donc plus de la moitié des logements du Grand Reims et plus de 80 % de son parc social, sont concentrés dans la ville de Reims et son immédiate périphérie, les autres communes présentant une part prépondérante de logements individuels.

Les logements construits avant 1949 ne représentent qu'un tiers environ des logements et un quart du parc date d'après 1990.

¹⁴⁶ Sauf mention contraire les données sont tirées du rapport de diagnostic du Programme Local de l'Habitat (PLH) du Grand Reims pour la période de 2019 à 2024 ou du dossier de l'INSEE Grand Est n° 9 d'août 2018, consacré à l'évolution démographique entre 2010 et 2015 de « 12 grandes intercommunalités du Grand Est ».

Les logements d'une et deux pièces représentaient 21 % du parc immobilier de l'EPCI en 2013, les trois pièces 20 %, les quatre pièces 23 % et les cinq pièces et plus 36 %, soit une majorité de logements de quatre pièces et plus.

Les loyers dans le parc locatif privé varient sur le territoire du Grand Reims. Ainsi, dans la ville de Reims, le loyer s'élevait à 12,10 € par m² en 2018¹⁴⁷. Sur le territoire des communes de l'ex-Reims Métropole, il s'élevait à 9,50 € par m² en 2018, pour se situer autour de 7 à 8 € par m² dans les communes de la couronne périurbaine.

Les prix à l'acquisition varient en fonction de la nature du bien et de sa localisation, avec une moyenne autour de 2 000 € par m² dans l'ancien et 3 000 € par m² pour un appartement neuf en 2016.

Enfin, le nombre de ménages ayant augmenté moins vite que le nombre de logements sur la période de 2010 à 2015¹⁴⁸, le taux de vacance global dans le parc a augmenté d'un point pendant cette période pour s'établir à 7,3 % au 1^{er} janvier 2015¹⁴⁹, niveau inférieur à celui constaté globalement sur le territoire de la région Grand Est (environ 9 %) et qui peut donc être qualifié de modéré.

Les logements vacants se concentrent :

- dans le parc construit avant 1949, traduisant un besoin de mise à niveau par des travaux de rénovation de certains de ces logements ;
- dans le parc récent, pouvant présenter des niveaux de loyer relativement élevés ;
- dans le parc social de certains des territoires les plus éloignés de Reims ;
- dans les logements d'une pièce, ces logements ayant habituellement un taux de rotation plus élevé, s'inscrivant en début de parcours résidentiel et pouvant se trouver en concurrence avec des logements de deux pièces.

6.1.2 Données générales sur l'offre locative sociale

Le parc social du territoire du Grand Reims comptait 47 427 logements au 31 décembre 2017, soit près d'un tiers du parc total et plus d'un logement locatif sur deux¹⁵⁰. Il est localisé dans 58 communes, soit moins de la moitié des communes membres de l'EPCI (cf. annexe).

Le parc social est concentré sur la ville de Reims (85 % du parc social du Grand Reims), notamment dans les sept quartiers prioritaires de la politique de la ville¹⁵¹ (QPV), tous situés à Reims et qui regroupent près d'un tiers du parc social total du Grand Reims.

Tableau 29 : Les principaux bailleurs sociaux du Grand Reims

Bailleur social	Part des logements sociaux du Grand Reims au 31 décembre 2017
Plurial Novilia	43 %
Le Foyer Rémois	32 %
Reims Habitat	23 %
Autres	2 %

Source : Grand Reims.

¹⁴⁷ Source : CLAMEUR (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux) est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901.

¹⁴⁸ Le nombre de ménages a crû de 0,9 % par an en moyenne, soit davantage que la population totale, traduisant une diminution de la taille moyenne des ménages qui s'établit à près de 2,1 en 2015.

¹⁴⁹ Source : INSEE.

¹⁵⁰ Source : Grand Reims et rapport de diagnostic du PLH 2019 – 2024.

¹⁵¹ Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

Trois bailleurs sociaux gèrent à eux seuls 98 % du parc locatif social, qui est principalement composé de logements collectifs (83 % en 2016), construits pour la moitié environ entre 1950 et 1974, la part construite après 1990 représentant près d'un quart du parc social.

En 2018, les logements d'une et deux pièces représentaient 22 % du parc de logements sociaux, les trois pièces 34 %, les quatre pièces et plus comptant pour 44 %.

Le loyer moyen dans le parc locatif social se situait à 5,37 € par m² de surface habitable en 2018¹⁵², avec une majorité de logements, construits avant 1977, à un loyer inférieur à cette moyenne et un niveau de loyer dans les logements financés en PLAI¹⁵³ et PLUS¹⁵⁴ proches de cette moyenne, alors qu'il y est supérieur de 35 % environ dans les logements financés en PLS¹⁵⁵.

Les QPV concentrent 60 % des logements à plus bas loyers : le loyer moyen y était de 4,73 € par m² de surface habitable au 1^{er} janvier 2018, contre 5,64 € par m² hors QPV.

Enfin, en début 2018, la vacance commerciale¹⁵⁶ est globalement de 3,7 % sur l'ensemble du parc social, pour 6 % de vacance totale¹⁵⁷. Elle dépend assez peu du nombre de pièces du logement, à l'exception des logements d'une pièce, qui présentent une vacance supérieure (7,1 % de vacance commerciale pour 11,2 % de vacance totale). Elle varie en fonction du type de financement du logement, la vacance pour les logements financés en PLS étant la plus élevée, à 6,6 % de vacance totale pour 5,9 % de vacance commerciale¹⁵⁸.

6.1.3 La demande de logement social

Le rapport du diagnostic du PLH 2019 – 2024 du Grand Reims comporte une analyse de la demande de logements sociaux pour l'année 2016.

Celle-ci fait d'abord apparaître une tension relativement faible sur le parc social. En effet, en 2016, 70 % des 10 029 demandes de logement social exprimées en 2016 l'ont été depuis moins d'un an, 44 % des demandes sont issues de ménages logés dans le parc social (demandes de mutation) et le rapport entre les demandes et les attributions de logement était de 1,8.

En outre, cette demande se caractérise par une part importante de personnes seules (43 %) et une prépondérance de ménages à faibles ressources (62 % de la demande dispose d'un revenu inférieur au plafond PLAI, 80 % d'un plafond inférieur au plafond PLUS).

Ceci explique que cette demande s'oriente d'abord vers les logements d'une et deux pièces (environ 40 % de la demande), puis vers les logements de trois pièces (31 % de la demande), et le reste (29 %) portant enfin sur les quatre pièces et plus.

Or, en 2017, la part des emménagements dans les logements d'une et deux pièces représentait 28 % du total, contre 36 % dans les logements de trois pièces et 36 % dans les logements de quatre pièces et plus¹⁵⁹. Ceci traduit une tension sur les logements d'une et deux pièces, voire une inadéquation au besoin pour certains logements d'une pièce compte tenu de leur vacance commerciale élevée (7,1 % contre 3,7 % pour l'ensemble du parc social, au 1^{er} janvier 2018).

¹⁵² Source : Grand Reims, d'après l'Union sociale pour l'Habitat (USH) et données RPLS 2018.

¹⁵³ Prêt locatif aidé d'intégration.

¹⁵⁴ Prêt locatif à usage social.

¹⁵⁵ Prêt locatif social.

¹⁵⁶ La vacance commerciale porte sur des logements proposés à la location et inoccupés (dans l'attente de la conclusion d'un contrat de location).

¹⁵⁷ La vacance totale comprend la vacance commerciale ainsi qu'une vacance technique, qui comprend notamment la période pendant laquelle des travaux de remise en état du logement avant relocation sont effectués.

¹⁵⁸ Source : Grand Reims, d'après USH et données RPLS 2018.

¹⁵⁹ Source : Grand Reims, d'après USH et données RPLS 2018.

Par ailleurs, ceci signifie l'arrivée, dans le parc social, de ménages plus précaires, qui se conjugue avec le départ du parc social des ménages dont la situation économique s'améliore.

6.1.4 L'intervention de l'EPCI en faveur de la politique du logement¹⁶⁰

Les interventions du Grand Reims en matière de politique du logement sont principalement les suivantes :

- l'élaboration et l'animation du programme local de l'habitat (PLH) et de son plan d'actions ;
- l'attribution d'aides pour le développement du logement locatif social, dans le cadre d'une délégation de crédits de l'Etat ;
- l'attribution d'aides aux particuliers pour l'accession au logement ;
- le pilotage et le cofinancement d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie d'attribution des logements sociaux.

Tableau 30 : Affectation des subventions d'équipements aux politiques d'aide au secteur locatif et d'accession à la propriété du Grand Reims

En €	2017	2018	Evolution
Aide au secteur locatif ¹⁶¹ (A)	964 584	1 377 436	43 %
<i>dont autres organismes publics (bâtiments, installations)</i>	161 295	71 857	- 55 %
<i>dont privé (bâtiments, installations)</i>	803 289	1 305 578	63 %
Aide à l'accession à la propriété (B)	643 903	459 000	- 29 %
<i>dont privé (bâtiments, installations)</i>	643 903	459 000	- 29 %
Total (A) + (B)	1 608 486	1 836 436	14 %

Source : comptes administratifs « Présentation croisée par fonction, fonction 7 – Logement ».

Les crédits d'investissement mandatés par le Grand Reims pour sa politique du logement, constitués de subventions, s'élevaient à près de 1,8 M€ en 2018, en augmentation de 14 %. Ils représentent environ 30 % du montant total des subventions d'investissement du Grand Reims en 2018.

En 2017 et en 2018, le personnel consacré à la politique du logement de l'EPCI représentait 5,5 équivalents temps plein (ETP), dont 4,6 agents de catégorie A et 0,9 agent de catégorie C.

6.2 Le programme local de l'habitat (PLH)

Aux termes de l'article L. 302-1 du code de construction et de l'habitation (CCH) : « le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ».

Il est notamment élaboré dans les communautés d'agglomération, telles que Reims Métropole, et dans les communautés urbaines, comme c'est le cas pour le Grand Reims.

¹⁶⁰ Le périmètre retenu pour la politique du logement ne comprend pas le renouvellement urbain, considéré comme une politique publique en soi, distincte de celle du logement.

¹⁶¹ Comprend notamment l'aide au secteur locatif social dans le cadre de la délégation de l'aide à la pierre.

6.2.1 Le PLH 2012 – 2017.

A sa création, le Grand Reims a été considéré comme doté du PLH adopté par la communauté d'agglomération de Reims Métropole, « pendant une durée maximale de deux ans, et dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un programme local de l'habitat exécutoire couvrant l'ensemble de son périmètre »¹⁶².

Tableau 31 : Comparaison de quelques indicateurs clés en matière de logements entre le territoire de Reims Métropole et celui du Grand Reims

	Territoire de Reims Métropole	Territoire du Grand Reims	Evolution
Population en 2015	221 257	294 724	+ 33 %
Nombre de logements en 2015	118 479	153 277	+ 29 %
Nombre de logements sociaux au 31/12/2017	44 633	47 427	+ 6 %

Source: INSEE, Grand Reims, USH.

Avec la création du Grand Reims, le PLH adopté par Reims Métropole s'est trouvé appliqué à un territoire de 143 communes au lieu de 16, comptant près de 33 % d'habitants et 29 % de logements en plus.

Le contenu du PLH 2012 – 2017, celui de son diagnostic, de ses orientations et de son plan d'actions sont conformes aux articles R. 302-1-1 à R. 302-1-4 du CCH.

Ses orientations sont les suivantes :

- intensifier la production de logements neufs dans une dynamique de mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle. ;
- promouvoir un habitat responsable pour un développement durable ;
- fluidifier les parcours résidentiels au sein de l'agglomération et accroître l'accès à la propriété ;
- renforcer l'offre de logements adaptés aux personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs et étudiants, sur l'ensemble du territoire ;
- renforcer les outils de gouvernance de la politique locale de l'habitat et mettre en place une politique foncière partagée.

Au plan quantitatif, le PLH 2012 – 2017 comporte un objectif de production moyenne annuelle de 1 200 logements neufs, dont 500 logements sociaux dans le cadre de la convention de délégation des aides à la pierre : 250 en financement PLUS et PLAI (avec, au moins, 30 % de PLAI) et 250 en financement PLS¹⁶³.

Contrairement aux dispositions de l'article L. 302-3 du CCH, le conseil communautaire du Grand Reims n'a pas délibéré en 2017 et 2018 « sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique ».

Par délibération du 28 septembre 2017, il a décidé d'engager la procédure d'élaboration d'un PLH pour la période de 2019 à 2024.

6.2.2 Le PLH 2019 – 2024

Conformément aux dispositions de l'article L. 302-2 du CCH, le projet de PLH a été arrêté par le conseil communautaire le 17 décembre 2018 en vue de sa transmission aux communes et au conseil de développement du Grand Reims, puis à nouveau le 21 mars 2019 en vue de sa transmission au préfet.

¹⁶² Article L. 302-4-2 du CCH.

¹⁶³ Orientation 1 - Objectif 1.1 – Fiche action n° 2 du programme d'actions du PLH 2012 – 2017 du Grand Reims.

Il a été approuvé définitivement par délibération du conseil communautaire du 27 juin 2019.

6.2.2.1 Orientations et actions

Le PLH 2019 – 2024 comporte quatre orientations :

- ~~calibrer la production neuve en accord avec le projet du territoire et la réalité des besoins ;~~
- rechercher un meilleur équilibre territorial, notamment dans une « logique de rééquilibrage territorial » pour l'offre locative sociale ;
- préserver l'attractivité du parc existant ;
- proposer un PLH adapté à la diversité du territoire et s'appuyant sur ses forces vives.

Celles-ci sont déclinées en quinze actions, parmi lesquelles des actions relatives à une offre spécifique en faveur des gens du voyage, du « public jeune » et des « personnes vieillissantes et handicapées », des actions relatives à l'habitat indigne et dégradé, aux attributions de logements sociaux et à la stratégie de peuplement, à la maîtrise du foncier¹⁶⁴.

6.2.2.2 Conformité

Le PLH 2019 - 2024 comporte un diagnostic, un document d'orientations et un programme d'actions.

Le diagnostic comprend l'ensemble des éléments visés à l'article R. 302-1-1 du CCH, en particulier des éléments de bilan du précédent PLH.

Le document d'orientations et le programme d'actions comprennent la plupart des éléments prévus par les articles R. 302-1-2 et R. 302-1-3 du CCH.

Ainsi, le document d'orientations comporte des objectifs de production pour les logements dits « aidés »¹⁶⁵ et pour les autres logements, dits « libres », déclinés jusqu'au niveau de chacune des communes membres.

Mais, tant au niveau de la communauté urbaine que des communes, il manque, au regard des dispositions de l'article L. 302-1 du CCH, « la typologie des logements à réaliser ou à mobiliser au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible », « typologie [qui] doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre locative privée dans le cadre d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat au titre de l'article L. 321-8 ou issue d'un dispositif d'intermédiation locative et de gestion locative sociale ».

Outre son caractère obligatoire, la déclinaison des objectifs selon ladite typologie permet de s'assurer que les objectifs de productions du PLH sont bien cohérents avec les besoins identifiés dans le diagnostic (qui distinguent marché locatif et marché de l'accession, besoins en logements intermédiaires, en logements sociaux, en logements très sociaux...).

Elle est également de nature à faciliter la déclinaison des objectifs issus du PLH dans la programmation des aides à la production de logements sociaux (locatifs et accessions), laquelle distingue les différents types de financement et de plafonds de ressources des logements sociaux.

Cette lacune du PLH 2019 – 2024 du Grand Reims est d'autant plus regrettable que le diagnostic du PLH, particulièrement approfondi en matière d'évaluation de la situation économique et sociale des habitants et d'analyse du marché, met en évidence une forte

¹⁶⁴ En l'absence d'un PLU intercommunal.

¹⁶⁵ Le PLH 2019 – 2024 du Grand Reims précise que le logement aidé « comprend le logement social (public et privé) et l'accession sociale à la propriété ».

proportion de demandeurs dont les revenus se situent sous le plafond de revenu des logements financés en PLAI (logements très sociaux) et souligne par ailleurs l'existence de difficultés de commercialisation de certains logements financés en PLS.

Cette déclinaison serait d'autant plus utile que deux des orientations du PLH portent sur la production de logements, l'une plus spécifiquement sur son adéquation au besoin, l'autre sur sa localisation et que la communauté urbaine éprouve des difficultés à atteindre les objectifs de production de logements financés en PLS fixés dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, est relevée (cf. infra).

La chambre relève que le PLH du Grand Reims ne comporte pas la typologie des logements à réaliser ou à mobiliser au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible, contrairement à ce que prévoit le CCH.

Pendant, la chambre prend note qu'une nouvelle convention des aides à la pierre, en cours de rédaction, doit être validée début 2021 pour la période 2021-2026 et permettra de préciser les objectifs de production des logements sociaux par typologie.

Rappel du droit n° 8 : Préciser les objectifs de production de logements locatifs sociaux en distinguant l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre locative privée, conformément à l'article L. 302-1 du CCH.

6.2.2.3 Le scénario de développement et la production de logements visée

Dans le PLH 2019 – 2024 du Grand Reims, la définition d'un programme de production de logements découle d'un scénario de développement, fondé notamment sur un besoin de logements annuel.

Ce scénario est établi en prenant en compte les évolutions démographiques, le parc existant (évolution et capacité à répondre aux besoins futurs de la population), les capacités foncières et opérationnelles des communes, ainsi que les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Grand Reims¹⁶⁶, qui porte sur un périmètre et une population¹⁶⁷ proches de celle du Grand Reims, et en particulier son objectif de production minimal de logements fixé à 1 200 par an.

Ainsi, le PLH précise que : *« face à une dynamique de construction qui frôle les 2 000 logements autorisés par an sur la période récente et au recensement de près de 8 000 logements en projet à l'échelle du Grand Reims à horizon six ans (coups partis), il n'apparaît pas réaliste d'afficher dans ce PLH un objectif de seulement 1 200 logements par an (qui était par ailleurs défini par le SCOT comme un niveau minimal de production). On observe par ailleurs sur le territoire du Grand Reims un regain d'attractivité démographique qui doit être accompagné. Le besoin annuel en logements a ainsi été estimé à 1 500 logements par an. Il permet à la fois de prendre en compte avec réalisme les projets recensés auprès des communes, tout en respectant les préconisations du SCOT et en réduisant le volume de production vers un niveau absorbable par le marché immobilier ».*

Or, les éléments de bilan présentés dans le diagnostic du PLH font état d'une production de 6 536 logements sur la période 2012 – 2017, soit 1 089 logements par an, légèrement inférieure à l'objectif de 6 570 logements, soit 1 095 logements par an.

De plus, cette production est tirée par la construction sur la ville de Reims, au contraire des autres communes de Reims Métropole : *« l'effort de construction a été tiré par la ville de Reims, qui a largement dépassé son objectif : 5 238 logements construits pour un objectif de*

¹⁶⁶ <https://www.grandreims.fr/les-competences/urbanisme-amenagement-du-territoire/le-schema-de-coherence-territoriale-scot-7854.html>.

¹⁶⁷ D'après le diagnostic territorial du SCOT, 287 612 habitants en 2013.

4 273 logements. Au contraire, les communes de Reims Métropole hors Reims ont partiellement atteint leur objectif (56 % de réalisation). La tendance est encore plus flagrante sur la 2^{ème} période triennale sur PLH, à savoir la période 2015 – 2017. Sur cette période, les objectifs n'ont pas été atteints : 2 795 logements ont été livrés, ce qui est en-dessous de l'objectif fixé à mi-parcours, qui était de 3 400 logements. Le différentiel entre les logements autorisés et les logements commencés est particulièrement important en ce qui concerne les communes hors Reims ».

Au regard de ce constat ainsi que des données géographiques¹⁶⁸ et démographiques¹⁶⁹, il est très vraisemblable que la production de logements sur le territoire du Grand Reims pendant la période 2012 – 2017 ait été inférieure à la production moyenne annuelle pendant la durée du précédent PLH sur le territoire de Reims Métropole rapportée à la population du Grand Reims soit 1 400 logements par an en moyenne.

En 2017, d'après les services du Grand Reims, cette production s'est d'ailleurs située à 1 389 logements.

Enfin, d'après les dernières données publiées par l'INSEE, avec une moyenne de 0,5 % par an entre 2010 et 2015, la croissance démographique constatée sur le territoire du Grand Reims était inférieure à celle qui, dans le SCOT, sert de socle à l'évaluation du besoin de logements futurs, à savoir « une croissance annuelle du nombre d'habitants de l'ordre de 0,55-0,65 % par an »¹⁷⁰ sur la période 2016 – 2036.

La chambre relève que l'estimation d'un besoin de 1 500 logements par an sur la période de 2019 à 2024 paraît fondée sur des hypothèses ambitieuses au regard des données disponibles au moment de la formulation du scénario de développement du PLH.

6.3 La stratégie intercommunale d'attribution et de peuplement

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové de 2014 (dite loi « ALUR »)¹⁷¹ et la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017 (dite « LEC »)¹⁷² ont confié aux intercommunalités, notamment à celles dotées d'un PLH, telle que le Grand Reims, un rôle de pilote dans les politiques d'attribution sur leur territoire.

Il consiste notamment à établir les orientations en matière d'attribution de logements sociaux et de relogement des publics issus des quartiers en rénovation urbaine ainsi que des ménages reconnus prioritaires et à définir les conditions d'enregistrement de la demande locative sociale et de toutes les informations devant être délivrées au demandeur pour mener à bien sa démarche de demande de logement et suivre son dossier.

Dans ce but, il est prévu de passer une convention intercommunale d'attribution, d'élaborer un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs et de mettre en place d'un service d'information et d'accueil des demandeurs (SIADL), se traduisant notamment par un lieu d'accueil du public.

¹⁶⁸ En particulier, la concentration des communes urbaines dans les communes du territoire de Reims Métropole.

¹⁶⁹ En particulier le poids démographique de la population des communes du territoire de Reims Métropole dans celle du Grand Reims.

¹⁷⁰ SCOT du Grand Reims, Projet d'Aménagement et de Développement Durable, page 14.

¹⁷¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁷² Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

6.3.1 La conférence intercommunale du logement et la convention intercommunale du logement

Conformément aux articles L. 441-1 et L. 441-1-5 du CCH, une conférence intercommunale du logement (CIL) a été créée par Reims Métropole par délibération du 28 septembre 2015. Un arrêté préfectoral du 26 février 2016 en a fixé la composition.

Suite à la création du Grand Reims, un arrêté du 19 avril 2018, cosigné par le préfet et par la présidente du Grand Reims, en a modifié la composition. Co-présidée par la sous-préfète de Reims, et par la présidente du Grand Reims, la séance d'installation de la CIL du Grand Reims s'est tenue le 29 mai 2018.

A cette occasion et conformément à l'article L. 441-1-5 du CCH, ont été présentées, en vue de recueillir l'avis de la CIL, des orientations en matière de définition des publics prioritaires, d'accueil des ménages dits du « 1^{er} quartile »¹⁷³, de peuplement et de relogement.

A partir des orientations ayant recueilli un avis favorable de la CIL et après des réunions en groupe de travail, une convention intercommunale d'attribution (CIA) a été élaborée et approuvée par le conseil communautaire le 27 juin 2019.

6.3.1.1 L'accueil des publics prioritaires et des personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 du CCH (DALO¹⁷⁴)

L'article L. 441-1 du CCH énonce les catégories de personnes pour lesquelles l'attribution d'un logement est prioritaire. Il précise également que la CIA détermine « *les conditions dans lesquelles les critères de priorité prévus au présent article sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux* ».

A partir d'orientations fixés par la CIL et pour chacune des catégories prioritaires définies au L. 441-1, la CIA du Grand Reims apporte des éléments de définition et précise les justificatifs nécessaires.

De plus, en conformité avec les dispositions en vigueur¹⁷⁵, elle fixe un objectif global de 42 % d'attributions au bénéfice des demandeurs des catégories prioritaires et des personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3¹⁷⁶, avec une déclinaison par commune et par bailleur.

Enfin, elle précise qu'« *afin d'éviter que ces nouvelles dispositions soient un facteur de précarisation accentuée des QPV, il est proposé une répartition des publics prioritaires dans les différents secteurs résidentiels de la ville de Reims avec un taux similaire en QPV et hors QPV (actuellement le taux d'attribution en faveur de ménages prioritaires est plus élevé en QPV). Par ailleurs, dans le cadre des sélections des candidats en QPV, une attention particulière sera apportée au profil des ménages pour éviter une concentration des situations les plus difficiles en QPV. C'est notamment le cas de ménages prioritaires, à très faibles ressources, sans emploi, et sans lien au territoire. Cette disposition vise à éviter un accueil de ménages prioritaires très fragiles venant d'autres bassins d'habitat où la situation du parc social est plus tendue* ».

La chambre rappelle que le lien avec le territoire n'est pas l'un des critères de priorité pour l'attribution d'un logement prévus par le CCH.

¹⁷³ Quart le plus modeste des demandeurs de logements sociaux, établi au vu des ressources économiques.

¹⁷⁴ Droit au Logement Opposable.

¹⁷⁵ Notamment l'article L. 441-1-6 du CCH, qui dispose que la CIA définit, « pour chaque bailleur social, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements aux personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 et à des personnes répondant aux critères de priorité mentionnés à l'article L. 441-1, ainsi que les modalités de relogement et d'accompagnement social nécessaires à la mise en œuvre de cet engagement ».

¹⁷⁶ Pour 39 % d'attributions réalisées au bénéfice de ce public jusqu'ici, d'après la CIA.

6.3.1.2 L'accueil des ménages dits « du 1^{er} quartile »

L'article L. 441-1 du CCH dispose que, sur le territoire des EPCI dotés d'un PLH tel que le Grand Reims, « au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, sont consacrées :

a) à des demandeurs dont le niveau de ressources par unité de consommation est inférieur à un montant constaté annuellement par arrêté du ministre chargé du logement. Ce montant correspond au niveau de ressources le plus élevé du quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles parmi les demandeurs d'un logement social situé sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale [...];

b) ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées définie aux articles L. 741-1 et L. 741-2 ».

Dans sa version en vigueur entre le 29 janvier 2017 et le 25 novembre 2018, ce même article prévoyait que « ce taux peut être, le cas échéant, adapté, compte tenu de la situation locale, par les orientations en matière d'attributions mentionnées à l'article L. 441-1-5 approuvées par l'établissement public de coopération intercommunale [...] et par le représentant de l'Etat dans le département ». Cette possibilité a été supprimée à compter du 25 novembre 2018.

Dans sa séance du 29 avril 2017, en présence du représentant de l'Etat, la CIL a émis un avis favorable pour réduire de 25 % à 15 % (proche de la valeur constatée de 12 %, selon la CIL) le taux d'attributions annuelles de logements situés en dehors des QPV au bénéfice des deux populations prioritaires visées dans l'article L. 441-1 du CCH, en arguant du taux particulièrement important de logements sociaux de l'EPCI.

Compte tenu de la suppression de la disposition permettant de déroger au taux cible de 25 %, il convient que la convention intercommunale d'attribution soit modifiée pour prendre en compte un objectif de 25 % pour le taux d'attributions annuelles de logements situés en dehors des QPV au bénéfice des deux populations prioritaires visées dans l'article L. 441-1 du CCH.

Au cours de la même séance, la CIL a émis un avis favorable pour fixer à 30 % le taux maximum d'attribution de logements situés en QPV aux ménages du 1^{er} quartile (inférieur à la valeur constatée de 36 %, selon la CIL), en arguant d'un objectif de mixité sociale.

Si la CIA précise que ces deux dispositions « s'appliquent, aux termes de la loi, à l'ensemble des attributions sans distinction de contingent », elle souligne que pour l'un des bailleurs, compte tenu de la faiblesse des niveaux de ressources, il n'est pas certain qu'il soit possible de trouver des ménages relevant du premier quartile à hauteur de l'objectif ce qui impliquera probablement une plus forte mobilisation des autres réservataires.

Or, contrairement à ce que prévoit l'article L. 441-1-6 du CCH, la CIA du Grand Reims approuvée le 27 juin 2019 ne comporte pas, pour chaque bailleur social concerné, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements à réaliser au bénéfice des demandeurs du 1^{er} quartile et des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

Outre son caractère réglementaire, cet engagement pourrait constituer un moyen de mobiliser bailleurs sociaux et réservataires en vue d'atteindre les objectifs d'attribution aux ménages du 1^{er} quartile, dans le contexte particulier, souligné ci-avant, des difficultés éventuelles sur le contingent de logements réservé par un des acteurs.

La chambre prend toutefois note de l'engagement de l'ordonnateur d'actualiser la convention intercommunale d'attribution au cours des prochains mois et de veiller, à cette occasion à mobiliser les bailleurs sociaux et à y formaliser des engagements d'attribution de logements au bénéfice des demandeurs du 1^{er} quartile et des personnes relogées.

Rappel du droit n° 9 : Conformément à l'article L. 441-1-6 du CCH, préciser, dans la convention intercommunale d'attribution (CIA), pour chaque bailleur concerné, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements à réaliser au bénéfice des demandeurs du 1^{er} quartile et des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

6.3.1.3 Les autres dispositifs et actions en matière de gestion de la demande de logements

Selon les services de l'EPCI, un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs¹⁷⁷ était en cours d'élaboration, pour une validation prévisionnelle en fin 2019.

Par ailleurs, en vue de la mise en place du service intercommunal d'information et d'accueil du demandeur de logement social, le conseil communautaire a décidé, le 26 mars 2018, d'autoriser le Grand Reims à participer à la mise en place d'un lieu commun physique d'information et d'accueil¹⁷⁸ et à la création de l'association Maison de l'Habitat, chargé de sa gestion¹⁷⁹.

6.4 La délégation de compétence des aides à la pierre.

L'article L. 301-5-1 du CCH prévoit que les EPCI dotés d'un PLH peuvent conclure avec l'Etat une convention par laquelle celui-ci leur délègue certaines compétences, parmi lesquelles :

- l'attribution des aides au logement locatif social et la notification aux bénéficiaires ;
- l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé, ainsi que la signature des conventions mentionnés à l'article L. 321-4, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Cette convention fixe, d'une part, « dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à l'établissement public de coopération intercommunale » et, d'autre part, « le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention ».

A sa création, à l'instar du PLH, le Grand Reims a repris la convention de délégation de la compétence des aides à la pierre conclue entre l'Etat et Reims Métropole pour la période du 1^{er} juin 2013 au 31 décembre 2018.

D'une part, le périmètre de cette convention a été étendu à toutes les communes du Grand Reims par avenant du 19 juin 2017. D'autre part, cette convention a été prorogée d'un an, portant son terme au 31 décembre 2019, par avenant du 12 juin 2018.

Par ailleurs, dans le cadre de cette délégation de compétence, par convention du 10 juillet 2013, des services de l'Etat ont été mis à disposition de l'EPCI afin de lui apporter une assistance technique à la mise en œuvre des aides déléguées et d'assurer notamment l'instruction réglementaire et financière des dossiers de demande de financement et d'agrément relevant de ces aides. Cette mise à disposition a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2019 par avenant signé le 12 juin 2018.

¹⁷⁷ Prévu par l'article L. 441-2-8 du CCH.

¹⁷⁸ Conformément à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁷⁹ Aux côtés du Grand Reims, les principaux bailleurs, l'ARCA, Action Logement, ainsi que deux sociétés coopératives immobilières sont parties prenantes de ce projet et figurent parmi les membres de droit de l'association.

6.5 L'attribution des aides déléguées au parc public

6.5.1 Les objectifs de production

Hors des quartiers concernés par une convention avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), le PLH de 2012 à 2017 a fixé, pour cette période, un objectif de production annuelle de 500 logements locatifs sociaux répartis en 75 logements financés en PLAI, 175 logements financés en PLUS et 250 logements financés en PLS.

En 2017 puis en 2018, des avenants à la convention de délégation des aides à la pierre ont actualisé ces objectifs pour l'année concernée.

Plus précisément, chacune des deux années, un premier avenant¹⁸⁰ établit des objectifs initiaux tandis qu'un second avenant¹⁸¹ arrête des objectifs définitifs qui, compte tenu de la période (toute fin d'année) à laquelle ce dernier est signé, coïncident avec les réalisations effectives de l'année concernée.

Tableau 32 : Ecart entre les objectifs initiaux et les objectifs définitifs de production de logements locatifs sociaux prévus dans les avenants à la convention de délégation des aides à la pierre du Grand Reims

En logements ou en %	2017			2018		
	Objectif initial (A)	Objectif définitif (B)	Ecart (B)/(A)	Objectif initial (C)	Objectif définitif (D)	Ecart (D)/(C)
PLUS	189	152	- 20 %	174	123	- 29 %
PLAI	123	94	- 24 %	122	64	- 48 %
PLS	214	161	- 25 %	157	157	0 %
Total	526	407	- 23 %	453	344	- 24 %

Source : Grand Reims, avenants à la convention de délégation des aides à la pierre

En 2017 et 2018, les objectifs de production définitifs se situaient à près de 25 % en-dessous des objectifs de production initiaux fixés environ six mois plus tôt.

Tableau 33 : Comparaison entre les objectifs du PLH et les logements sociaux financés au titre de la délégation des aides à la pierre en 2017 et 2018

En logements ou en %	2017			2018		
	Objectif du PLH (A)	Réalisé ¹⁸² (B)	Ecart (B)/(A)	Objectif du PLH (C)	Réalisé (D)	Ecart (B)/(A)
PLUS	175	152	- 13 %	175	123	- 30 %
PLAI	75	94	+ 25 %	75	64	- 15 %
PLS	250	161	- 36 %	250	157	- 37 %
Total	500	407	- 19 %	500	344	- 31 %

Source : Grand Reims, avenants à la convention de délégation des aides à la pierre

Les niveaux de réalisation des objectifs fixés dans le PLH en matière de production des logements sociaux sont contrastés.

Le taux de réalisation de l'ensemble des logements financés en PLUS et PLAI est de 99 % en 2017 et de 75 % en 2018, soit un niveau moyen de 88 % relativement proche de l'objectif. Pour les logements financés en PLAI, il est en moyenne de 105 % sur les deux années.

¹⁸⁰ Signé le 19 juin 2017 pour l'année 2017 et le 12 juin 2018 pour l'année 2018.

¹⁸¹ Signé le 14 décembre 2017 pour l'année 2017 et le 20 décembre 2018 pour l'année 2018.

¹⁸² Correspond au nombre de logements financés, c'est-à-dire ayant reçu un agrément, pendant l'exercice.

Mais le taux de réalisation des logements financés en PLS est moins satisfaisant et l'ampleur de l'écart (plus d'un tiers) traduit une inadéquation entre l'objectif fixé et la capacité des bailleurs à monter des opérations avec ce financement¹⁸³.

Tableau 34 : Localisation des logements sociaux financés en 2017 et 2018

	2017		2018	
	Reims	Hors Reims	Reims	Hors Reims
PLUS	51	101	16	107
PLAI	46	48	9	55
PLS	41	120	77	157
Total	138	269	105	239

Source : Grand Reims.

Enfin, la production de logements sociaux apparaît majoritairement réalisée hors de Reims (la production sur le territoire de la ville de Reims représentant seulement 34 % de la production totale en 2017 et 31 % en 2018), ce qui est cohérent avec l'objectif de rééquilibrage affirmé dans le PLH de 2012 – 2017 et confirmé par le PLH 2019 – 2024.

6.5.2 Les moyens financiers mis en œuvre

Les moyens financiers mis en œuvre dans le cadre de l'aide à la production de logements locatifs sociaux sont ceux délégués par l'Etat, le Grand Reims n'apportant pas d'aide complémentaire en la matière.

Tableau 35 : Les moyens financiers mobilisés dans le cadre de la convention de délégation des aides à la pierre pour l'aide au développement de logements locatifs sociaux

En €	2017	2018	Total
Autorisation d'engagement engagées dans l'exercice	550 210	327 360	877 570
Crédits de paiement mandatés pendant l'exercice	827 695	1 105 287	1 932 982

Source : avenants à la convention de délégation des aides à la pierre, compte administratif.

Les autorisations d'engagement engagées en 2017 et 2018 représentent un montant de 877 570 €, soit 31 % de plus que l'enveloppe prévue en 2013 pour ces deux années.

Cet écart s'explique notamment par le niveau de réalisation des objectifs du PLH pour la production de logements financés en PLAI (5 % au-dessus de l'objectif issu du PLH) et par les évolutions, depuis 2013, des montants d'aides apportés par logement et par type de financement.

6.6 L'attribution des aides au parc privé déléguées par l'Etat

6.6.1 La convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)

Dans le cadre de la délégation de compétence des aides à la pierre, une convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) pour la période de 2015 à 2018

¹⁸³ Même s'ils ne peuvent être comptabilisés comme des logements sociaux et si leur niveau de loyer est en général plus élevé que ceux du PLS (mais moins élevé que le loyer du parc privé), les logements intermédiaires engagés pendant ces deux années s'élèvent à 91 unités en 2017 et 97 en 2018. Ce niveau de production tend à nuancer le constat concernant le taux de réalisation des objectifs de production de logements financés en PLS en 2017 et 2018.

avait été conclue le 7 décembre 2015 entre l'Etat, l'ANAH et Reims Métropole. Elle portait sur les seize communes de cet EPCI.

A sa création, le Grand Reims a repris cette convention, dont les objectifs sont la lutte contre l'habitat indigne et la forte dégradation du bâti, la lutte contre la précarité énergétique et l'adaptation et l'autonomie de la personne.

~~La convention OPAH vise deux types de bénéficiaires, dont les immeubles et logements doivent être situés dans son périmètre :~~

- des propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH vivant dans des logements ou immeubles datant de plus de 15 ans à la date de notification de la décision d'octroi de la subvention ;
- des propriétaires bailleurs conventionnant leurs loyers « aux plafonds [de revenus] intermédiaire, social et très social ».

Dans ce cadre, les moyens financiers engagés par l'Etat et le Grand Reims sont principalement des subventions d'investissement, complétées par des crédits de fonctionnement de l'Etat pour une aide à l'ingénierie et du Grand Reims pour le suivi et l'animation de l'OPAH.

Conformément au chapitre 5 de la convention, en qualité de « maître d'ouvrage de l'opération », le Grand Reims est notamment « chargé de piloter l'opération, de veiller au respect de la convention de programme et à la bonne coordination des différents partenaires. ».

Par un avenant du 7 janvier 2019, la durée de la convention a été prolongée jusqu'au 5 décembre 2019, sans modification du périmètre initial de l'OPAH.

6.6.2 Les objectifs quantitatifs et leur réalisation

Les objectifs de l'OPAH sont déclinés sous forme d'objectifs quantitatifs annuels relatifs aux propriétaires occupants d'une part et aux propriétaires bailleurs d'autre part. Ils ont fait l'objet d'un suivi inscrit dans l'avenant du 7 janvier 2019 et portant sur les logements ayant reçu l'agrément de l'ANAH au titre de la convention d'OPAH.

Tableau 36 : Réalisation des objectifs de l'OPAH pour les années 2017 et 2018

	2017			2018 ¹⁸⁴			2019
	Objectif	Réalisé	Taux de réalisation	Objectif	Réalisé	Taux de réalisation	Objectif
Logements indignes et très dégradés	47	3	6 %	38	3	8 %	30
Logements moyennement dégradés	10	0	0 %	8	0	0 %	2
Aide pour l'autonomie de la personne ¹⁸⁵	36	37	103 %	32	33	103 %	51
Travaux d'amélioration énergétique (gain énergétique > 35 %) ¹⁸⁶	75	103	137 %	76	89	102 %	80

Source : Grand Reims, avenant n° 1 à la convention ANAH du 7 janvier 2019.

Alors que les objectifs concernant le traitement des logements indignes, moyennement et très dégradés, sont loin d'être atteints, ceux qui concernent l'aide pour l'autonomie de la personne

¹⁸⁴ Au 23 octobre 2018.

¹⁸⁵ Hors logements indignes et très dégradés, et avec travaux d'adaptation pour le maintien à domicile en 2019.

¹⁸⁶ Hors logements indignes et très dégradés.

et les travaux d'amélioration énergétique des logements (hors logements indignes et dégradés) sont dépassés à la fois en 2017 et en 2018.

L'examen de la réalisation des objectifs par type de bénéficiaire permet de compléter ce constat.

Tableau 37 : Objectifs et réalisations de la convention ANAH en matière de traitement des logements occupés par leur propriétaire

	2017			2018 ¹⁸⁷			2019
	Objectif	Réalisé	Taux de réalisation	Objectif	Réalisé	Taux de réalisation	Objectif
Logements indignes et très dégradés traités	27	0	0 %	22	2	9 %	22
Autres logements traités	96	134	140 %	89	121	136 %	120
<i>dont aide pour l'autonomie de la personne</i>	36	36	100 %	32	33	103 %	50
<i>dont amélioration énergétique (gain > 35 %)</i>	60	98	163 %	57	88	154 %	70

Source : Grand Reims, avenant n°1 à la convention ANAH du 7 janvier 2019.

En ce qui concerne les propriétaires occupants, sauf pour le traitement des logements indignes et très dégradés, les objectifs sont systématiquement dépassés, parfois dans une large mesure.

Ce succès tend à démontrer l'intérêt de ces bénéficiaires pour les aides apportées par l'ANAH, à l'exception de celles qui portent sur le traitement des logements indignes et très dégradés à propos desquelles l'ordonnateur relève que : « les dossiers sont longs et complexes à monter en raison des difficultés sociales souvent rencontrées par les propriétaires. Dans le cadre de la gouvernance de l'OPAH de Reims, il est prévu la mise en place d'un groupe de travail sur cette thématique pour 2020, pour favoriser la prise en charge et l'aboutissement de ces dossiers ».

Dans ce contexte, l'objectif fixé pour 2019 en matière de travaux d'amélioration énergétique des logements occupés par leur propriétaire paraît peu ambitieux, au contraire de celui qui porte sur les logements indignes et très dégradés.

¹⁸⁷ Au 23 octobre 2018.

Tableau 38 : Objectifs et réalisations de la convention ANAH en matière de traitement des logements de propriétaires bailleurs

	2017			2018 ¹⁸⁸			2019
	Objectif	Réalisé	Taux de réalisation	Objectif	Réalisé	Taux de réalisation	Objectif
Logements indignes et très dégradés traités	20	3	15 %	16	1	6 %	9
Autres logements traités	25	6	24 %	27	2	7 %	13
dont moyennement dégradés	10	0	0 %	8	1	12,5 %	2
dont d'amélioration énergétique (gain > 35 %)	15	5	33 %	19	1	5 %	10
dont adaptation pour le maintien à domicile	-	1		-	0		1

Source : Grand Reims, avenant n° 1 à la convention ANAH du 7 janvier 2019.

En ce qui concerne les propriétaires bailleurs, les objectifs sont loin d'être atteints.

Selon l'ordonnateur, cette difficulté à susciter l'intérêt des propriétaires bailleurs tiendrait d'une part à la lourdeur administrative des dossiers permettant d'obtenir les aides de l'OPAH, et d'autre part au niveau des loyers auxquels les propriétaires peuvent louer leur appartement lorsqu'il a fait l'objet d'une convention ANAH, niveau jugé peu attractif¹⁸⁹. Dans ce contexte, les objectifs fixés pour 2019, dernière année de la convention d'OPAH signée en 2015, paraissent peu réalistes.

La chambre relève l'écart important entre les objectifs et les réalisations pour ce qui concerne le traitement des logements indignes et dégradés.

6.6.3 Les moyens financiers propres mis en œuvre dans le cadre de l'OPAH du Grand Reims

La convention d'OPAH et ses avenants du 19 juin 2017 et du 7 janvier 2019 prévoient un cofinancement sur quatre ans de l'opération, avec la répartition suivante :

- un montant prévisionnel d'autorisations d'engagement de l'ANAH de 5 835 958 € ;
- un montant prévisionnel d'autorisations d'engagement du Grand Reims de 2 015 045 €, soit environ 35 % du montant prévisionnel engagé par l'ANAH.

¹⁸⁸ Au 23 octobre 2018.

¹⁸⁹ Le programme d'actions de 2018 de l'OPAH indique que dans la zone dite B1 (qui comprend les communes de Bétheny, Comontreuil, Reims, Saint-Brice Courcelles, Saint Léonard, Taissy et Tinquex, c'est-à-dire les communes qui jouent un rôle prépondérant dans le marché locatif du Grand Reims), le loyer conventionné intermédiaire au m² est d'environ 20 % inférieur à loyer au marché au m². Cet écart s'accroît pour se porter à près de 43 % entre le loyer conventionné social et le loyer de marché et à 70 % entre le loyer conventionné très social et le loyer de marché.

Tableau 39 : Les moyens financiers mobilisés par l'ANAH dans le cadre de l'avenant n° 1 à la convention d'OPAH

En €	2017	2018	2019
Autorisations d'engagement prévisionnelles (A)	1 846 640	1 586 440	1 511 037
Autorisations d'engagements engagées dans l'exercice (B)	1 322 610	1 115 689	
(B)/(A)	72 %	70 %	

Source : Grand Reims, avenants à la convention ANAH du 19 juin 2017 et du 7 janvier 2019.

Environ 70 % des aides prévues par l'ANAH dans le cadre de l'OPAH ont été engagées en 2017 et en 2018 pour un montant total de 2,4 M€.

Tableau 40 : Les moyens financiers mobilisés par le Grand Reims dans le cadre de l'avenant n° 1 à la convention d'OPAH

En €	2017	2018 ¹⁹⁰	2019
Investissement			
Autorisations d'engagement prévues	355 000	400 000	400 000
Subventions notifiées ¹⁹¹	304 669	273 690	
Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice (A)	355 000	400 000	
CP mandatés (B)	136 889	236 149	
Taux de réalisation = (B)/(A)	39 %	59 %	
Fonctionnement			
Engagement budgétaire en fonctionnement (C)	145 500	155 500	179 815
CP mandatés ¹⁹² (D)	132 720	154 481	
Taux de réalisation = (B)/(A)	91 %	99 %	

Source : Grand Reims, avenant n° 1 à la convention ANAH du 7 janvier 2019, compte administratif

Le taux de consommation des crédits de paiement mobilisés par le Grand Reims dans le cadre de l'OPAH augmente entre 2017 et 2018, année où il atteint près de 60 % en investissement et 99 % en fonctionnement.

Au total, sur deux ans, le Grand Reims a notifié des subventions d'investissement à hauteur de 578 359 €, soit environ 77 % en moyenne des autorisations d'engagement prévues dans les avenants à la convention ANAH, et mandaté 660 239 € en crédits de paiement en investissement et en fonctionnement, soit 63 % des crédits de paiement prévus.

Le taux de consommation de crédits de paiement en investissement s'élève à 50 % et, à l'instar de ce qui a été observé en ce qui concerne la réalisation des objectifs, traduit un écart entre les ambitions et les réalisations.

6.6.4 Le soutien à l'accèsion sociale à la propriété

Formulant le constat d'un taux d'occupation des logements par leur propriétaire plus faible que la moyenne nationale et d'un souhait, pour certains ménages, de pouvoir devenir propriétaire de leur logement sans devoir trop s'éloigner de leur lieu de travail, le PLH de 2012 – 2017 identifie plusieurs leviers d'actions en vue de développer l'accèsion sociale, notamment la promotion du Prêt Social Location-Accession (PSLA) et la vente de logements Habitation à Loyers Modérés (HLM).

Prévu dès 2013 dans le PLH et conformément à l'article L. 312-2-1 du CCH, sous forme de « dispositif d'accompagnement local du prêt à taux zéro », une mesure de soutien à l'accèsion sociale à la propriété est établie par une « convention de partenariat pour une

¹⁹⁰ Au 23 octobre 2018.

¹⁹¹ Source : avenant n° 1 convention OPAH du 7 décembre 2015.

¹⁹² Au 23 octobre 2018.

accession sociale et une accession à prix maîtrisée » signée en 2015, pour une durée de trois ans, par les représentants de Reims Métropole et d'un ensemble de partenaires, parmi lesquels notamment des établissements bancaires, des organismes de logement social et des promoteurs.

Cette convention a été prorogée par avenant jusqu'au 31 décembre 2020, sans modification du champ d'application territorial de la convention

6.6.4.1 Dispositif d'aide

Le dispositif d'aide à l'accession sociale s'adresse aux ménages, sous conditions de ressources et sur la base de critères d'éligibilité définis dans la convention.

Il concerne l'acquisition d'un logement appartenant à l'une des catégories suivantes :

- dans le neuf, les logements en location – accession financés en prêt social location accession (PSLA) et les opérations dites « en accession à prix maîtrisé »¹⁹³ ;
- dans l'ancien, les logements issus de la vente des HLM.

Pour l'achat, auprès d'un opérateur, d'un logement entrant dans l'une de ces catégories, l'aide apportée par le Grand Reims consiste principalement en une subvention forfaitaire de 5 000 € versée à l'opérateur (après signature de l'acte authentique d'acquisition) et qui vient en déduction du prix de vente pour le ménage acquéreur.

6.6.4.2 Critères d'éligibilité

Les critères d'éligibilité de l'aide sont à la fois liés au ménage et à l'opération.

En ce qui concerne les ménages, et quel que soit le type d'opération, les critères portent notamment sur le fait d'être primo-accédant, sur le respect d'un plafond de ressources (qui dépend du type d'opération), sur un taux d'effort maximum, et sur le fait de bénéficier, dans la mesure du possible, du dispositif de prêt à taux zéro (PTZ) de l'Etat.

En ce qui concerne les opérations, les critères diffèrent suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent, avec deux principaux critères communs :

- le bien doit être situé dans les communes du territoire de Reims Métropole ;
- il n'est pas possible de le revendre dans les quatre ans suivant l'achat, sauf cas de force majeure inscrits dans les clauses anti spéculatives de l'acte de vente.

Dans le cas particulier du neuf, le respect d'un prix plafond fait partie des critères.

6.6.4.3 Les moyens engagés

Sur la période sous contrôle, les crédits mandatés au titre de cette aide se sont élevés à 1,1 M€, soit 63 % des crédits prévus au budget primitif.

¹⁹³ Cette dernière catégorie d'opérations comprend des opérations où le logement est proposé à un prix inférieur à celui du marché immobilier local et qui ont fait l'objet d'une labellisation (qui les reconnaît comme appartenant à cette catégorie d'opérations) par le Grand Reims.

Tableau 41 : Les crédits mobilisés dans le cadre de la politique d'accès social à la propriété

	2017	2018	2019
Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice (A) ¹⁹⁴	1 000 000 €	750 000 €	1 511 037 €
Crédits de paiement réalisés dans l'exercice (B) ¹⁹⁵	643 903 €	459 000 €	ND
Taux de réalisation annuel (B)/(A)	64 %	61 %	ND

Source : Grand Reims, budget primitif et compte administratif. ND = non disponible

Le nombre de ménages pour lesquels une aide a été accordée dans ce cadre pendant cette période s'élève à 242, dont près d'une moitié en vue de l'acquisition d'un logement issu de la vente des HLM.

Tableau 42 : Type de logements acquis par les ménages ayant bénéficié de l'aide à l'accès social et à prix maîtrisé

Type de logement acquis	2017	2018
Logement issu de la vente HLM	51	76
Logement dans une opération à prix maîtrisé	35	29
Produit PSLA	9	42
Total	95	147

Source : Grand Reims

6.6.4.4 La clause anti spéculative et son respect

La convention de partenariat comprend les dispositions suivantes : « afin d'assurer la bonne utilisation de l'argent public et la finalité sociale de la subvention, une clause anti spéculative doit obligatoirement figurer dans l'acte de vente, au terme de laquelle, le ménage s'engage à ne pas revendre ou louer le bien acquis pendant les quatre premières années, sauf cas de force majeure : décès d'un des deux accédants, divorce, rupture du pacte civil de solidarité, mutation professionnelle par décision de l'employeur à plus de 70 km du domicile, invalidité reconnue.

A peine de nullité, les opérateurs s'engagent à ce que les contrats de vente comportent la mention de ces obligations qui seront publiées aux hypothèques. A ce titre, l'opérateur devra fournir un certificat justifiant de l'inscription de cette clause dans l'acte notarié. Une veille sur les déclarations d'intention d'aliéner et sur les taxes foncières sera mise en place par le Grand Reims.

Le ménage s'engage par ailleurs à tenir à la disposition de la collectivité, pendant toute la période fixée, les documents permettant d'exercer un contrôle de la conservation du bien acquis : taxe d'habitation et taxe foncière. Le logement doit donc être occupé à titre de résidence principale et ne pas être mis en location. En cas de non-respect, le ménage concerné devra rembourser à Reims Métropole la totalité de la subvention allouée ».

En 2017 et 2018, le Grand Reims n'a pas procédé à des contrôles permettant de s'assurer du respect de ces dispositions, en particulier de la clause anti-spéculative.

Recommandation n° 5 : Procéder à des contrôles réguliers permettant au Grand Reims de s'assurer du respect des dispositions de la convention d'accès social et à prix maîtrisé, en particulier de celui de la clause anti-spéculative.

¹⁹⁴ Fonction 73 dans la présentation par fonction du budget primitif de l'EPCI.

¹⁹⁵ Fonction 73 de la comptabilité fonctionnelle présentée dans le compte administratif de l'EPCI.

ANNEXE 1 : Principales compétences de la communauté urbaine du Grand Reims¹⁹⁶➤ Compétences obligatoires

- En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

- actions de développement économique ;

- construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;

- lycées et collèges dans les conditions fixées au titre 1^{er} du livre II et au chapitre 1^{er} du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;

- promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

- programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche.

- En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu : définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières ;

- organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains.

- En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- assainissement et eau ;

- création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;

- abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

- services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;

- contribution à la transition énergétique ;

- création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;

- concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ;

- création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques

➤ Compétences facultatives

- En matière de développement économique et d'aménagement :

- aménagement numérique du territoire (pour un champ géographique limité par l'arrêté) ;

- création, investissement, entretien et fonctionnement d'équipements touristiques (pour un champ géographique limité par l'arrêté).

¹⁹⁶ L'intégralité des compétences est consultable sur : <https://www.banatic.interieur.gouv.fr>.

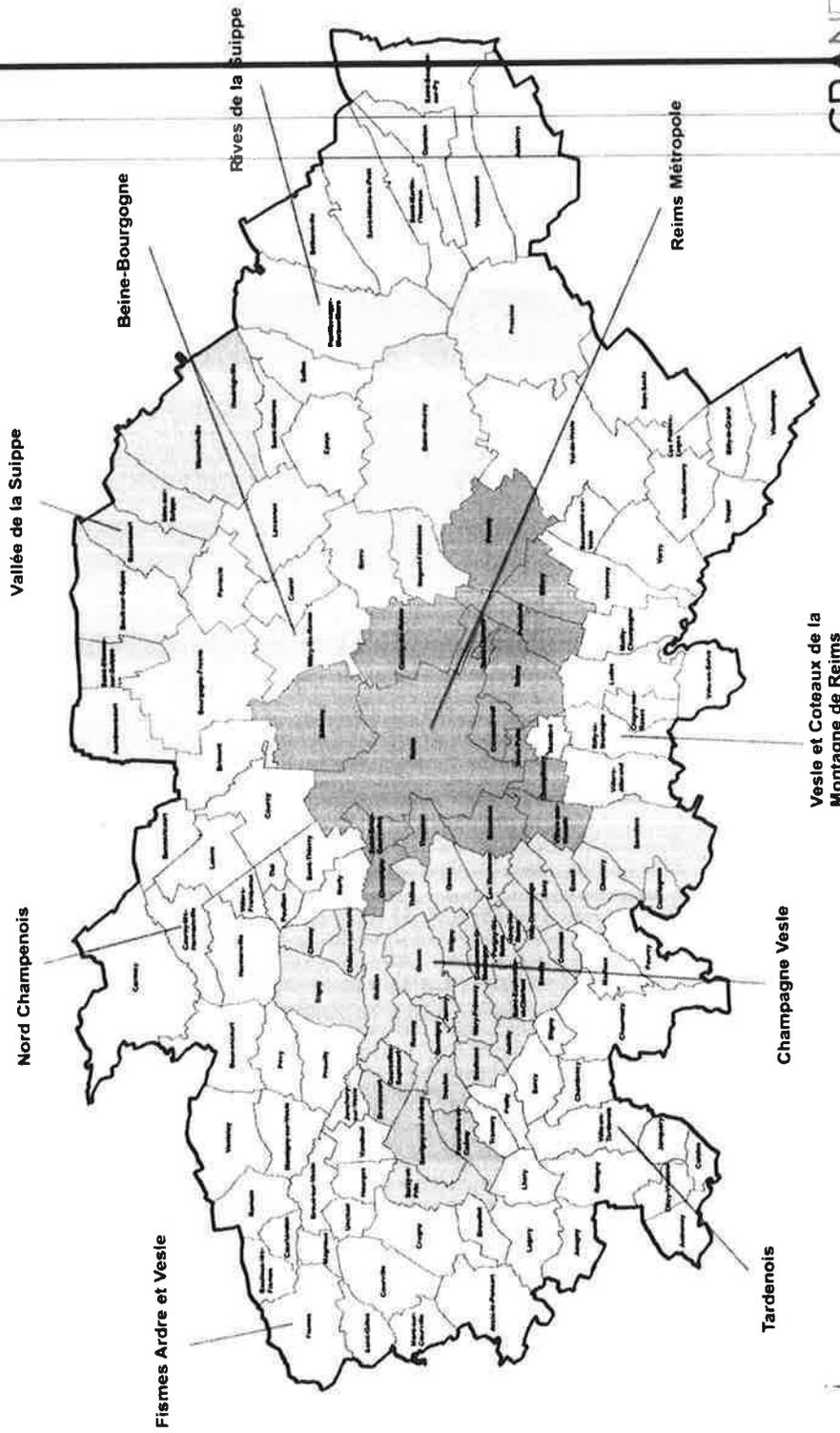
- En matière de services d'intérêt collectif :
 - défense extérieure contre l'incendie (pour un champ géographique limité par l'arrêté) ;
 - éclairage public des monuments, à l'exclusion des illuminations liées aux fêtes de fin d'année (pour un champ géographique limité par l'arrêté).

CONFIDENTIEL

Communauté urbaine du Grand Reims

Observations définitives

ANNEXE 2 : Les territoires du Grand Reims



0 2 4 6 8 10
km

Direction Régionale des Comptes
Grand Reims
www.grandreims.fr

GRAND
REIMS
COMMUNAUTÉ URBAINE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES GRAND EST

ANNEXE 3 : Situation financière du budget principal

En € ou en %	2017 (en €)	2018 (en €)	Variation ou somme (en % ou en €)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	64 719 455	62 031 956	- 4,1 %
dont produits des impôts et taxes	109 344 797	106 923 560	- 2,2 %
dont restitutions	- 44 625 342	- 44 891 604	0,6 %
+ Fiscalité reversée à l'EPCI	28 129 235	26 589 408	- 5,5 %
dont attribution de compensation	11 050 571	10 316 598	- 6,6 %
dont FPIC	2 441 594	1 651 456	- 32,4 %
dont FNGIR	14 637 070	14 621 354	- 0,1 %
+ Produits d'exploitation	32 759 284	39 981 707	22 %
+ Dotations et participations	49 158 456	52 077 925	5,9 %
dont DGF	36 210 510	35 732 244	- 1,3 %
+ Travaux en régie (c/72)	0	263 617	
= Produits de gestion (A)	174 766 430	180 944 612	3,5 %
Charges à caractère général	24 309 948	28 880 869	18,8 %
+ Charges de personnel (nettes des atténuations de produits)	50 590 057	50 998 685	0,8 %
+ Subventions de fonctionnement	29 875 227	28 157 911	- 5,7 %
+ Autres charges de gestion	12 984 601	13 319 626	2,6 %
= Charges de gestion (B)	117 759 833	121 357 091	3 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	57 006 597	59 587 521	4,5 %
+ Résultat financier	- 3 695 825	- 4 302 691	16,4 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	871 390	707 891	- 18,8 %
- Autres produits et charges exceptionnels réels	143 964	153 727	6,8 %
= CAF brute	52 295 418	54 423 212	4 %
- Annuité en capital de la dette ¹⁹⁷	18 520 857	21 816 171	40 337 028 €
= CAF nette ou disponible (C)	33 774 561	32 607 041	66 381 602 €
TLE et taxe d'aménagement	0	1 022 622	1 022 622 €
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	6 610 460	8 645 866	15 256 326 €
+ Subventions d'investissement reçues	23 359 111	6 687 077	30 046 188 €
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	193 475	4 285 638	4 479 112 €
+ Produits de cession	7 253 634	2 078 685	9 332 319 €
+ Autres recettes	4 985	43 949	48 934 €
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	37 421 665	22 763 837	60 185 502 €
= Financement propre disponible (C+D)	71 196 226	55 370 878	126 567 104
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	118,4 %	57,8 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	60 115 841	66 974 331	127 090 172 €
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	5 047 307	5 646 087	10 693 394 €
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	19 146 939	146 385	19 293 324 €
- Participations et inv. financiers nets	- 5 785 611	- 3 805 524	- 9 591 134 €
+/- Variation autres dettes et cautionnements	4 798 965	5 030 549	9 829 514 €
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	354 311	354 311 €

¹⁹⁷ En 2018, l'annuité en capital de la dette est retraitée à la baisse du montant du capital remboursé dans le cadre de l'opération de restructuration de la dette (cf. supra), soit 16 645 462 € enregistré au compte 166.

Observations définitives

= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 12 127 216	- 18 266 639	- 30 393 855 €
Nouveaux emprunts de l'année ¹⁹⁸	13 279 000	11 902 626	25 181 626 €
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 151 784	- 6 364 013	- 5 212 228 €
Encours de dette au 31 décembre	111 518 100	96 534 510	- 13,4 %
Capacité de désendettement BP en année (dette / CAF brute du BP)	2,1	1,8	- 16,8 %
Fonds de roulement net global au 31 décembre	24 492 249	18 128 236	- 26 %
Trésorerie nette au 31 décembre ¹⁹⁹	89 698 315	92 541 387	3,2 %
en nombre de jours de charges courantes	270	269	- 0,3 %

Source : comptes de gestion.

¹⁹⁸ En 2018, le montant des nouveaux emprunts de l'année est retraité à la baisse du montant des emprunts issus de l'opération de restructuration de la dette, soit 16 645 462 € enregistré au compte 166.

¹⁹⁹ Y compris trésorerie des budgets annexes.

ANNEXE 4 : Situation financière du budget des transports publics

En € ou en %	2017	2018	Variation ou somme (en % ou en €)
Produits d'exploitation	58 590	153 302	162 %
+ Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	41 002 151	41 888 095	2 %
+ Subvention d'exploitation perçues	16 551 074	15 582 729	- 6 %
+ Autres produits de gestion	1 817	1 786	- 2 %
= Produits de gestion (A)	5 613 632	57 625 912	0 %
Charges à caractère général	1 006 475	1 369 321	36 %
+ Subvention d'exploitation versées	55 489 201	54 967 621	- 1 %
+ Charges de personnel	226 227	226 609	0 %
+ Autres charges de gestion	138 641	143 535	4 %
= Charges de gestion (B)	56 860 544	56 707 085	0 %
Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées) (A-B)	753 088	918 827	22 %
- Subventions d'équipements versées	626 478	469 859	- 25 %
+ Résultat financier	0	0	
+ Résultat exceptionnel	598 064	287 901	- 52 %
= CAF brute	724 673	736 869	2 %
- Annuité en capital de la dette	0	0	
= CAF nette ou disponible (C)	724 673	736 869	1 461 542
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	9 833	163 551	173 3834 €
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	9 833	163 551	173 384 €
= Financement propre disponible (C+D)	734 506	900 420	1 634 926 €
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	245 100	1 508 585	1 753 686 €
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	489 406	- 608 166	- 118 760
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0 €
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	489 406	- 608 166	- 118 760 €
Encours de la dette au 31/12	0	0	
Fonds de roulement net global au 31 décembre	4 625 415	4 017 249	- 13 %
Trésorerie nette au 31 décembre	5 241 820	4 376 186	- 17 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	33	28	- 16 %

Source : comptes de gestion

Observations définitives

ANNEXE 5 : Situation financière du budget annexe assainissement

En € ou en %	2017 (en €)	2018 (en €)	Variation ou somme (en % ou en €)
Produits d'exploitation	18 112 189	16 197 949	- 11 %
+ Production immobilisée	0	317 355	
+ Autres produits de gestion	4 391 766	4 784 940	9 %
= Produits de gestion (A)	22 503 955	21 300 244	- 5 %
Charges à caractère général	7 117 379	7 324 492	3 %
+ Charges de personnel	3 832 323	3 915 714	2 %
+ Autres charges de gestion	123 474	212 324	72 %
= Charges de gestion (B)	11 073 177	11 452 531	3 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	11 430 778	9 847 713	- 14 %
<i>Excédent brut de fonctionnement / Produits de gestion</i>	51 %	46 %	
+ Résultat financier	- 389 183	- 668 408	72 %
+ Résultat exceptionnel	- 734 243	933 442	- 227 %
= CAF brute	10 307 351	10 112 747	- 2 %
- Annuité en capital de la dette ²⁰⁰	3 895 063	3 130 513	-20 %
= CAF nette ou disponible (C)	6 412 288	6 982 234	9 %
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	334	0	334 €
+ Subventions d'investissement	1 944 127	5 049 194	6 993 320 €
+ Produits de cession	14 719	14 494	29 213 €
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 959 179	5 063 688	7 022 867 €
= Financement propre disponible (C+D)	8 371 468	12 045 922	20 417 389 €
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	12 174 831	18 731 722	30 906 553 €
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 917 512	- 48 664	- 966 175 €
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 885 852	- 6 637 137	- 9 522 989 €
Nouveaux emprunts de l'année ²⁰¹	9 215 805	1 883 032	11 098 837 €
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 329 953	- 4 754 105	1 575 848 €
Encours de dette au 31 décembre	28 125 491	26 904 356	- 4 %
<i>Capacité de désendettement en années</i>	2,7	2,7	- 3 %
Fonds de roulement net global au 31 décembre	12 960 842	8 198 926	- 37 %
Trésorerie nette au 31 décembre	8 757 908	9 272 208	6 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	277	278	- 0,31 %

Source : comptes de gestion.

²⁰⁰ En 2018, l'annuité en capital de la dette est retraitée à la baisse du montant du capital remboursé dans le cadre de l'opération de restructuration de la dette (cf. supra), soit 4 377 208 € enregistré au compte 166.

²⁰¹ En 2018, le montant des nouveaux emprunts de l'année est retraité à la baisse du montant des emprunts issus de l'opération de restructuration de la dette, soit 4 377 208 € enregistré au compte 166.

ANNEXE 6 : La situation financière du budget annexe de l'eau potable

En € ou en %	2017 (en €)	2018 (en €)	Variation ou somme (en % ou en €)
Produits d'exploitation	16 185 680	14 481 099	- 11 %
+ Production immobilisée	0	284 692	
+ Autres produits de gestion	1 421 830	1 683 784	18 %
= Produits de gestion (A)	17 607 510	16 449 575	- 7 %
Charges à caractère général	3 529 808	3 597 547	2 %
+ Charges de personnel	7 210 712	7 622 304	6 %
+ Autres charges de gestion	1 624 652	2 039 141	26 %
= Charges de gestion (B)	12 365 172	13 258 992	7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	5 242 338	3 190 583	- 39 %
+ Résultat financier	- 297 896	- 323 485	9 %
+ Résultat exceptionnel	- 217 016	3 129 984	- 1542 %
= CAF brute	4 727 427	5 997 082	27 %
- Annuité en capital de la dette ²⁰²	1 975 179	2 287 810	16 %
= CAF nette ou disponible (C)	2 752 247	3 709 272	35 %
+ Subventions d'investissement	1 426 583	614 688	2 041 271 €
+ Produits de cession	121	114 871	114 991 €
+ Autres recettes	0	382 867	382 866,73 €
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 426 704	1 112 425	2 539 129 €
= Financement propre disponible (C+D)	4 178 951	4 821 697	9 000 648 €
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 379 114	5 963 617	13 342 731 €
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 288 004	36 625	- 251 380 €
- Participations et inv. financiers nets	0	- 30	- 30 €
+/- Variation autres dettes et cautionnements	14 006	16 906	30 913 €
- Reprise sur excédents capitalisés et réserves de réévaluation	0	161 589	161 589 €
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 926 165	- 1 357 009	- 4 283 175 €
Nouveaux emprunts de l'année ²⁰³	8 042 733	196 020	8 238 753 €
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 116 568	- 1 160 989	3 955 578 €
Encours de dette au 31 décembre	24 438 872	22 310 576	
Capacité de désendettement en années	5,2	3,7	- 28 %
Fonds de roulement net global au 31 décembre	8 721 613	7 888 706	- 10 %
Trésorerie nette au 31 décembre	18 204 614	17 600 603	- 3 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	590	546	- 8 %

Source : comptes de gestion.

²⁰² En 2018, l'annuité en capital de la dette est retraitée à la baisse du montant du capital remboursé dans le cadre de l'opération de restructuration de la dette (cf. supra), soit 1 130 323 € enregistré au compte 166.

²⁰³ En 2018, le montant des nouveaux emprunts de l'année est retraité à la baisse du montant des emprunts issus de l'opération de restructuration de la dette, soit 1 130 323 € enregistré au compte 166.

Observations définitives

ANNEXE 7 : La situation financière du budget annexe des ordures ménagères

En € ou en %	2017 (en €)	2018 (en €)	Variation ou somme (en % ou en €)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	24 348 144	24 904 448	2,3 %
+ Ressources d'exploitation	3 185 480	3 363 921	5,6 %
Dotations et participations	4 522 383	3 579 355	-20,9 %
= Produits de gestion (A)	32 056 006	31 847 724	- 0,6 %
Charges à caractère général	28 543 658	27 660 827	- 3,1 %
+ Charges de personnel	4 942 528	4 935 936	- 0,1 %
+ Subventions de fonctionnement	2 000	2 000	0 %
+ Autres charges de gestion	101	4 633	4487 %
= Charges de gestion (B)	33 488 287	32 603 395	- 2,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	- 1 432 281	- 755 671	- 47,2 %
+ Résultat financier	- 61 067	- 38 679	- 36,7 %
+ Autres produits et charges exceptionnels réels	- 22 899	102 352	- 547 %
= CAF brute	- 1 516 247	- 691 999	- 54,4 %
- Annuité en capital de la dette	455 312	460 958	1,2 %
= CAF nette ou disponible (C)	- 1 971 559	- 1 152 957	- 3 124 517
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	269 719	179 901	449 621
+ Produits de cession	46 340	2 800	49 140
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	316 059	182 701	498 761
= Financement propre disponible (C+D)	- 1 655 500	- 970 256	- 2 625 756
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 257 079	1 091 752	2 348 832
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	36 520	36 520
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 912 579	- 2 098 528	- 5 011 107
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 2 912 579	- 2 098 528	- 5 011 107
Encours de dette au 31 décembre	1 960 464	1 464 265	- 25,3 %
Fonds de roulement net global	17 350 387	15 251 859	- 12,1 %
Trésorerie nette au 31 décembre	21 451 772	19 980 361	- 6,9 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	233,4	223,4	

Source : comptes de gestion.

ANNEXE 8 : Provisions pour « dépréciation de comptes de tiers »

En €	2017	2018
c/4116 - Redevables - Contentieux	165 974	182 026
c/4146 - Locataires - Contentieux	106 242	98 096
c/49 - Provisions pour dépréciation des comptes de tiers	0	0
c/654 - Pertes sur créances irrécouvrables	0	60 913

Budget principal

En €	2017	2018
c/4116 - Clients - Contentieux	662 077	764 916
c/41216 - Clients redevance pollution domestique - Contentieux	450	370
c/49 - Provisions pour dépréciation des comptes de tiers	0	0
c/654 - Pertes sur créances irrécouvrables	65 796	135 661

Budget eau potable

En €	2017	2018
c/4116 - Clients - Contentieux	927 954	992 609
c/41226 - Clients redevance modernisation réseaux - Contentieux	92	74
c/49 - Provisions pour dépréciation des comptes de tiers	0	0
c/654 - Pertes sur créances irrécouvrables	78 231	171 580

Budget assainissement

En €	2017	2018
c/4116 - Clients - Contentieux	0	0
c/49 - Provisions pour dépréciation des comptes de tiers	0	0
c/654 - Pertes sur créances irrécouvrables	0	0

Budget transport

En €	2017	2018
c/4116 - Clients - Contentieux	3 508	22 525
c/46726 - Débiteurs divers contentieux	1 700	500
c/49 - Provisions pour dépréciation des comptes de tiers	0	0
c/654 - Pertes sur créances irrécouvrables	0	4 633

Source : comptes de gestion.

ANNEXE 9 : Eléments intégrés à la compétence voirie (jurisprudences)²⁰⁴

ÉLÉMENTS	JURISPRUDENCE	CONTENU
Les sous-sols	CE.15 juillet 1957, Dayre, n° 31914	Le juge administratif applique le principe posé à l'article 552 du code civil, selon lequel la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus.
	CE. Sect., 17 décembre 1971, Véricel et autres, n° 77103, 77104, 77105, 77211	Sont néanmoins exclues les caves ou galeries situées à une grande profondeur sous la voirie.
Les talus	CE. 9 mars 1956, Cabot, n° 15104	Les talus font partie du domaine public routier, dès lors qu'ils sont nécessaires au soutien ou à la protection de la chaussée.
	CE. 7 mars 1986, Mme Fichou, n° 59113	
Les arbres	CE. 7 mars 1986, Mme Fichou, n° 59113	Les arbres qui sont plantés sur le domaine public, en bordure de la voirie, constituent une dépendance de la voie.
Les accotements	CE. 29 novembre 1961, département des Bouches-du-Rhône / Blanc, n° 51702	Les accotements relèvent du domaine public routier.
Les murs de soutènement, clôtures et murets	CE. 3 mars 1926, ville de Pontivy / Daldo, n° 85742	Ils font partie des dépendances de la voirie, dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public.
	CE. Sect., 12 mai 2004, commune de la Ferté-Milon, n° 192595	Si un mur de soutènement est édifié sur une parcelle appartenant à une personne privée, il ne peut en aucun cas être considéré comme faisant partie du domaine public.
	CE. 29 juin 1990, Marquassuzaa, n° 77011	La seule circonstance qu'un mur de soutènement soit nécessaire au fonctionnement ou à l'intégrité d'une voie ne suffit pas à permettre son incorporation dans le domaine public routier si la propriété d'une personne privée est avérée.
	CE. 6 avril 2016, département de l'Aude, n° 370648	Une digue qui soutient une voie est un accessoire de la voirie, sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la digue a été construite pour protéger les zones environnantes des crues.
Les trottoirs	CE. 28 janvier 1910, Robert & Rachet, n° 36183	Les trottoirs établis en bordure des voies publiques sont, dans leur ensemble, des dépendances du domaine public routier.
	CE. 14 mai 1975, Chatard, n° 90899	
Les pistes cyclables	C. cass., Civ II, 16 décembre 1965, Caisse de sécurité sociale de Saint-Nazaire	Les pistes cyclables, mentionnées à l'article R. 431-9 du code de la route, font corps avec les chaussées en bordure desquelles elles sont établies et sont de même nature.

Source : La mise en œuvre de la compétence voirie au sein du bloc local, AdCF, avril 2018.

²⁰⁴ Voir annexe 2 de la circulaire du 20 février 2006 relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés, ministère de l'Intérieur et ministère des Transports et de l'Équipement (NOR : MCTB0600022C, http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_17029.pdf).

ANNEXE 10 : Données relatives aux logements dans le périmètre du Grand Reims

Tableau 1 : Répartition des logements sociaux du Grand Reims au 31 décembre 2017

Commune	Nombre de logements sociaux
Bazancourt	265
Beaumont-Sur-Vesle	21
Beine-Nauroy	14
Berru	14
Betheniville	50
Betheny	702
Bezannes	175
Boult-Sur-Suippe	10
Bourgogne-Fresne	26
Breuil	8
Cernay-Les-Reims	14
Chamery	5
Champfleury	18
Champigny	112
Chigny-Les-Roses	28
Cormicy	43
Cormontreuil	687
Courcy	68
Courville	1
Ecueil	3
Faverolles-Et-Coemy	1
Fismes	844
Gueux	33
Hermonville	2
Jonchery-Sur-Vesle	48
Loivre	16
Ludes	8
Magneux	6
Mailly-Champagne	26
Mesneux	15
Muizon	227
Petites-Loges	6
Pomacle	2
Pontfaverger-Moronvilliers	143
Prunay	30
Puisieux	5
Reims	40 476
Rilly-La-Montagne	25

Observations définitives

Saint-Brice-Courcelles	534
Saint-Hilaire-Le-Petit	1
Saint-Thierry	16
Sermiers	7
Sillery	149
Taissy	67
Tingueux	1 657
Trepail	13
Trois-Puits	7
Val-De-Vesle	21
Vandeuil	17
Vaudemange	3
Verzenay	22
Verzy	34
Ville-En-Selve	4
Ville-En-Tardenois	12
Villers-Allerand	24
Villers-Marmery	10
Warmeriville	32
Witry-Les-Reims	620
Grand Reims	47 427

Source : Grand Reims

Tableau 2 : Le parc social du Grand Reims par typologie selon le nombre de pièces au
1^{er} janvier 2018

Typologie selon le nombre de pièces	Part du parc de logements locatifs sociaux	Part dans les logements emménagés en 2017	Taux de vacance commerciale	Taux de rotation
T 1	7 %	9 %	7,1 %	19 %
T 2	15 %	19 %	3,3 %	12,5 %
T 3	34 %	36 %	4 %	10,6 %
T 4	28 %	24 %	3,7 %	8,7 %
T 5 et plus	16 %	12 %	2,1 %	7,4 %
Ensemble	100 %	100 %	3,7 %	10,3 %

Source : Grand Reims, d'après USH et données RPLS 2018

Tableau 3 : Le parc social du Grand Reims par typologie selon le financement au 1^{er} janvier 2018

Type de financement	Part du parc de logements sociaux	Taux de vacance commerciale	Taux de rotation	Loyer en € par m ² de surface habitable
PLAI ²⁰⁵	3 %	1,5 %	11 %	5,28
PLUS avant 1977 ²⁰⁶	60 %	4 %	8,9 %	4,71
PLUS à partir de 1977 ²⁰⁷	26 %	2,6 %	11,2 %	5,90
PLS ²⁰⁸	6 %	5,9 %	17,7 %	7,22
PLI et assimilés ²⁰⁹	4 %	4,8 %	13,1 %	7,16
Autres	2 %	2,1 %	12,7 %	6,95
Ensemble du parc de logements sociaux	100 %	3,7 %	10,3 %	5,37

Source : Grand Reims

Tableau 4 : La production de logements sociaux sur le territoire du Grand Reims

Offre de nouveaux logements sociaux	2017	2018
Production totale de LLS envisagée par le PLH	500	500
<i>dont PLAI</i>	75	75
<i>dont PLUS</i>	175	175
<i>dont PLS</i>	250	250
Production effective de logements sociaux	407	344
<i>dont PLAI</i>	94	64
<i>dont PLUS</i>	152	123
<i>dont PLS</i>	161	157
Ecart positif ou négatif entre l'objectif et le résultat	- 93	- 156
<i>dont PLAI</i>	19	- 11
<i>dont PLUS</i>	- 23	- 52
<i>dont PLS</i>	- 89	- 93

Source : Grand Reims

²⁰⁵ Comprend les financements PLAI, PLA LM, PLA TS, PLA Insertion.

²⁰⁶ Comprend les financements HBM, PLR, PSR, HLM/O, ILM, ILN conventionné, prêts spéciaux du CFF conventionnés.

²⁰⁷ Comprend les financements PLA, PLUS, PLUS CD.

²⁰⁸ Comprend les financements PLS, PPLS, PCLS, PAP Locatif, PCL conventionné.

²⁰⁹ Comprend les financements PLI, PCL non conventionné, ILN non conventionné, prêts spéciaux du CFF non conventionnés.

Observations définitives

Tableau 5 : Nombre de conventions ANAH de loyers maîtrisés sur le territoire²¹⁰

Le conventionnement ANAH au niveau de l'EPCI	Au 31/12/2017	Au 31/12/2018
Conventions ANAH avec travaux	88	90
dont stock de conventions "vivantes" (signées années antérieures)	84	88
Conventions à loyers intermédiaires	38	38
Conventions à loyer social ou très social	46	50
dont flux : conventions signées dans l'exercice	4	2
Conventions ANAH sans travaux	118	128
dont stock de conventions "vivantes" (signées années antérieures)	111	118
Conventions à loyers intermédiaires	87	92
Conventions à loyer social ou très social	24	26
dont flux : conventions signées dans l'exercice	7	10
Total des conventions ANAH	206	218
dont stock de conventions "vivantes" (signées années antérieures)	195	206
Conventions à loyers intermédiaires	125	130
Conventions à loyer social ou très social	70	76
dont flux : conventions signées dans l'exercice	11	12

Source : Grand Reims

Tableau 6 : Le caractère social ou très social du parc de logements conventionnés ANAH loués²¹¹

Propriétaires bailleurs	Nombre de logements	Logements en %	Montants des aides Anah (en €)	Aide moyenne par logement (en €)
Total	43	100 %	659 091 €	15 327 €
dont loyer très social	8	19 %	174 896 €	21 862 €
dont loyer social	15	35 %	242 305 €	16 153 €
dont loyer intermédiaire	20	46 %	241 890 €	12 094 €
dont loyer libre et loi de 1948	0	0	0	0

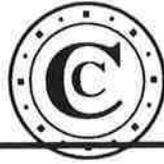
Source : Grand Reims

Tableau 7 : Répartition des logements de propriétaires bailleurs de la convention OPAH par niveaux de loyers conventionnés

	Objectif 2017	Réalisé 2017	Objectif 2018	Réalisé 2018
Loyer intermédiaire	15	3	12	0
Loyer social	23	4	21	1
Loyer très social	8	0	7	0

Source : avenant n° 1 à la convention ANAH du Grand Reims

²¹⁰ Conventions signées depuis 2007 et toujours en cours.²¹¹ Données de 2017.



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