

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ABBEVILLE
dont enquête sur le chauffage urbain

(Département de la Somme)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 avril 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
1.1 La commune.....	7
1.2 L'environnement institutionnel.....	7
1.3 La gouvernance	8
1.3.1 Le conseil municipal.....	8
1.3.2 L'organisation des services.....	8
1.3.3 Une mutualisation des services inachevée.....	9
1.3.4 Des modalités de transfert de compétences non stabilisées.....	12
2 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	16
2.1 Une information budgétaire à renforcer.....	16
2.1.1 Une publicité satisfaisante des décisions budgétaires.....	16
2.1.2 Un débat d'orientation budgétaire toujours lacunaire.....	16
2.1.3 Des dépenses d'investissement du budget principal surestimées	17
2.1.4 La nécessité de faire figurer les indemnités de remboursement anticipé des emprunts dans les documents budgétaires	17
2.2 Un objectif de fiabilisation des comptes à poursuivre	17
2.2.1 Une comptabilité d'engagement mise en œuvre.....	17
2.2.2 Un délai global moyen de paiement à surveiller.....	18
2.2.3 Des opérations de fin d'exercice maîtrisées	18
2.2.4 Un principe de prudence respecté.....	19
2.2.5 Des modalités d'amortissement définies	19
2.2.6 Un suivi des immobilisations, de l'inventaire et de l'état de l'actif qui reste déficient	20
2.2.7 Un contrôle des régies à mettre en place	20
3 LA NÉCESSITÉ DE RESTAURER LES ÉQUILIBRES FINANCIERS	22
3.1 L'analyse rétrospective de la situation financière.....	23
3.1.1 La formation de la capacité d'autofinancement.....	23
3.1.2 Le résultat de fonctionnement.....	26
3.1.3 Le financement des investissements	27
3.1.4 Les éléments bilanciels	28
3.1.5 Conclusions de l'analyse financière rétrospective	32
3.2 Une analyse financière prospective à mettre en place	32
4 LE SERVICE PUBLIC DE CHAUFFAGE URBAIN.....	34
4.1 Un réseau de chaleur unitaire.....	34
4.1.1 Le fonctionnement des réseaux de chaleur	34
4.1.2 Le réseau de la commune d'Abbeville	36

4.2 Des obligations environnementales respectées	39
4.2.1 Les règles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement ...	39
4.2.2 Le chauffage urbain et les émissions de gaz à effet de serre	39
4.2.3 Une offre unique lors de la passation de la délégation de service public	40
4.2.4 Les stipulations principales du contrat de délégation de service public	40
4.2.5 Les avenants au contrat.....	42
4.2.6 Un suivi du délégataire à renforcer.....	43
4.3 Une faible implication des usagers du réseau de chaleur	46
4.3.1 La relation entre l'abonné, l'utilisateur final et l'exploitant	46
4.3.2 Le coût du chauffage urbain à la charge des abonnés.....	47
4.4 Une stratégie de développement du réseau à mettre en place.....	48
4.4.1 Un développement modéré du réseau depuis 2013.....	48
4.4.2 Un schéma directeur de réseau de chaleur en cours d'adoption	48
4.4.3 Une absence de sollicitation obligatoire pour la transmission des données relatives au réseau de chaleur, qui questionne sur la pertinence du maintien d'une gestion communale.....	50
ANNEXES	52

SYNTHÈSE

Abbeville, membre de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme, est une commune de 23 123 habitants, située dans le département de la Somme. Elle se caractérise par une décroissance démographique, des indicateurs sociaux dégradés et des marges de manœuvre fiscales limitées.

Les transferts de compétences (voirie en premier lieu) vers la communauté d'agglomération n'ont pas été finalisés. La première conséquence en est que la commune prend en charge des dépenses que devrait financer le budget de l'intercommunalité.

La commune a mutualisé une partie de ses services avec cette dernière. Sans base de calcul pour déterminer le montant des charges à acquitter par la communauté d'agglomération, en contrepartie des bénéfices que celle-ci tire de la mutualisation, la commune supporte des dépenses qui devraient être partagées. En 2018, un montant de près de 700 000 € de charges de personnel aurait, ainsi, dû être pris en charge par l'intercommunalité. Il est nécessaire que des conventions viennent formaliser les relations entre les deux entités, afin de définir les modalités de remboursement des charges de personnel et de sécuriser l'organisation des services.

En raison de transferts de compétences inaboutis et de la mutualisation inachevée de ses services, la situation financière de la commune d'Abbeville demeure fragile même si des signes d'amélioration se font jour en 2019. Les indemnités de remboursement anticipé versées pour solder deux emprunts structurés en 2016, et la remise en cause permanente des charges transférées ont réduit ses marges de manœuvre financières. Ainsi, et en l'absence de vision prospective, la collectivité ne dispose plus des moyens pour définir une politique d'investissement. Elle a consacré 3 M€ à ses investissements en 2019, et plus de 50 % de ses capacités de financement seront consommées par les opérations de rénovation urbaine sur la période 2019-2024.

La commune d'Abbeville est autorité organisatrice, abonnée et usager d'un réseau de chaleur unitaire d'une longueur de 7,4 km, mis en exploitation en janvier 2002, desservant 2 758 équivalents logements. Il s'agit d'un service public industriel et commercial dont la gestion est déléguée à la société Dalkia.

D'une durée initiale de 12 ans, après une procédure de passation qui a conduit à une offre unique, la délégation de service public a fait l'objet d'une prolongation de plus de huit ans. L'exclusion de la cogénération du périmètre de la délégation est préjudiciable à l'exécution financière du contrat et pourrait altérer, en 2022, la concurrence entre les candidats à son renouvellement.

En dépit d'un contrôle insuffisant, par la commune, de la société délégataire et de l'absence d'implication tant des abonnés que des usagers du réseau de chaleur, celui-ci délivre une prestation respectueuse des obligations environnementales et à des tarifs inférieurs à la moyenne nationale, situation qui pourrait être optimisée, à la fois grâce au schéma directeur en cours d'adoption, et par le transfert de la qualité d'autorité organisatrice de réseau à la communauté d'agglomération de la Baie de Somme.

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : fixer par convention l'objet, le périmètre, les moyens humains et matériels ainsi que les modalités de remboursement des charges de mutualisation, conformément aux articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.			X		12
Rappel au droit n° 2 : finaliser les transferts de compétences à l'intercommunalité dans le respect des dispositions de l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales.				X	14
Rappel au droit n° 3 : respecter les dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales relative aux informations devant figurer dans le rapport sur les orientations budgétaires.		X			16
Rappel au droit n° 4 : procéder au contrôle des régies par l'ordonnateur, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.		X			21

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : mettre en place une analyse prospective de la situation financière permettant d'évaluer les marges de manœuvre de la commune.		X			33
Recommandation n° 2 : renforcer le contrôle du délégataire en exigeant la production d'un compte rendu financier annuel conforme aux dispositions légales et contractuelles.			X		45
Recommandation n° 3 : appliquer les pénalités contractuelles prévues par la convention de délégation de service public, pour non-respect du <i>mix</i> énergétique.				X	46
Recommandation n° 4 : réaliser un audit technique, juridique et financier en fin de contrat de délégation de service public, en vue de préparer son renouvellement et d'assurer la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence de la procédure pour l'ensemble des opérateurs du marché.				X	46

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Abbeville (Somme) pour les années 2013 et suivantes s'inscrit, notamment, dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières relative au chauffage urbain. Il a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 27 juin 2019 à M. Nicolas Dumont, maire de la commune et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 18 octobre 2019 avec l'ordonnateur, en présence du directeur général des services.

Lors de sa séance du 25 novembre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées en intégralité à l'ordonnateur et, sous forme d'extraits de rapport à M. Nicolas Dumont, en sa qualité de président de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme et au directeur régional de la société Dalkia, délégué du réseau de chauffage urbain.

Par courriers enregistrés au greffe les 17 et 20 février 2020, M. Nicolas Dumont, tant en sa qualité d'ordonnateur que de président de la communauté d'agglomération, et la société Dalkia ont adressé leurs réponses à la chambre.

Après les avoir examinées, la chambre, dans sa séance du 15 avril 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a été effectué avant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020, pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière des services publics examinés pour les exercices 2020 et suivants. Les projections financières, lorsqu'elles ont été examinées par la chambre, ne tiennent pas compte de leur éventuel impact.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1.1 La commune

Abbeville, chef-lieu d'arrondissement, est une commune située à 25 km de la Baie de Somme. Au dernier recensement, 23 123 Abbevillois résidaient dans la commune, contre 24 237 habitants en 2012. Selon les données⁶ de l'Insee, en 2015, les taux de pauvreté (27,6 %) et de chômage (25,7 %) étaient élevés et bien au-dessus de la moyenne départementale (respectivement de 17,3 % et de 16,2 %). Comparativement à la population départementale, les habitants disposent de ressources moins élevées et le revenu médian disponible par unité de consommation était inférieur, soit à 16 646 €, contre 19 205 €. Seuls 41,8 % des foyers fiscaux étaient imposés contre 50,5 %, et 10,8 % des revenus disponibles des ménages étaient constitués de prestations sociales contre 6,6 % au niveau départemental⁷.

1.2 L'environnement institutionnel

Abbeville est la commune-centre de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme (43 communes pour 51 357 habitants), issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 de trois communautés de communes, celles de l'Abbevillois, de la région d'Hallencourt et de la Baie de Somme Sud. M. Nicolas Dumont, son maire, en est le président depuis cette date.

Dès 2001, la commune avait transféré à la communauté de communes de l'Abbevillois les compétences « développement économique », « transports urbains de voyageurs », « conservatoire de musique et de danse », ainsi que « centre de natation et l'école des Beaux-Arts ».

En 2017, elle a transféré à la nouvelle communauté d'agglomération les compétences suivantes :

- politique de la ville : contrat de ville, animation et coordination des dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que les dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil ;
- voirie, parc de stationnement : création ou aménagement et entretien de l'ensemble de la voirie communale ;
- action sociale d'intérêt communautaire : petite enfance, maintien à domicile des personnes âgées, mise en commun d'actions santé, création et gestion locative des maisons de santé ;

⁶ Dernières données disponibles.

⁷ Sources : Insee, RP 2016 (géographie au 1^{er} janvier 2018).

- affaires scolaires : le fonctionnement des services scolaires élémentaires et préélémentaires, l'organisation de la restauration scolaire ;
- enfance et jeunesse : temps d'activités périscolaires et accueil périscolaire ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

La commune et la communauté d'agglomération ont également décidé de mutualiser leurs services communication, informatique, marchés publics et achats, ainsi que les services techniques.

1.3 La gouvernance

1.3.1 Le conseil municipal

Le conseil municipal, en dehors du maire, élu en 2008, est constitué de huit adjoints et 26 conseillers municipaux. Le maire a reçu l'ensemble des délégations prévues aux articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales. Les indemnités des élus sont fixées au taux maximum légal.

1.3.2 L'organisation des services

Les services municipaux sont organisés autour des services généraux, qui comprennent les fonctions ressources, des services culturels, événementiels et protocole et deux directions générales adjointes, « sport et vie associative », « développement durable et propreté ». Le directeur général des services dispose d'une large délégation de signature.

Tableau n° 1 : L'évolution des effectifs municipaux⁸

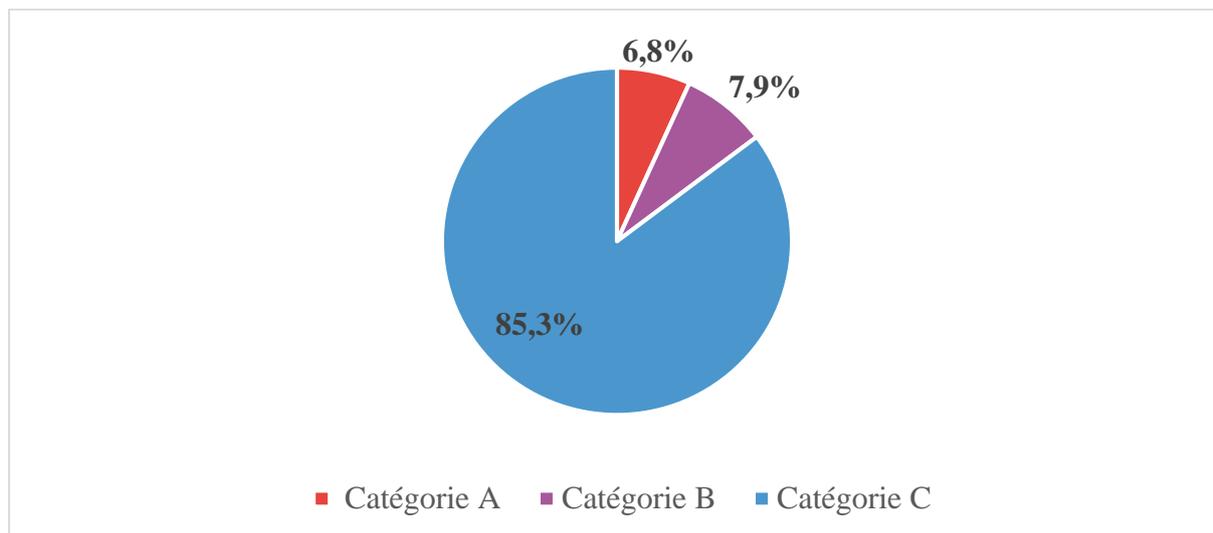
	Budget primitif		Assainissement	Eau	Scènes d'Abbeville		Cinéma Le Rex		Total des postes budgétaires	Total postes occupés	Écart	Postes non pourvus
	ouvert	réalisé	ouvert et réalisé	ouvert et réalisé	ouvert	réalisé	ouvert	réalisé				
2015	464	448	2	1	14	13			481	464,01	16,99	3,53 %
2016	463	428,8	2	1	14	13			480	444,79	35,21	7,34 %
2017	331	294	2	1	15	13			349	310	39	11,17 %
2018	311	288,8	2	1	19	18	3	2,8	336	312,62	23,38	6,96 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des annexes C1.1 des comptes administratifs.

⁸ Hors emplois de cabinet (1,5 ETP).

Au 5 septembre 2019, les effectifs étaient de 315 équivalents temps plein, soit une baisse de 33 % par rapport à 2015, principalement en raison du transfert de compétences opéré en 2017.

Graphique n° 1 : Taux d'encadrement 2018



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Le taux d'encadrement des effectifs correspond à la moyenne de la strate démographique⁹.

1.3.3 Une mutualisation des services inachevée

Les modalités de mutualisation prescrites par le code général des collectivités territoriales

La mutualisation revêt deux modalités principales : la mise à disposition de services entre communes et communauté dans le cadre des compétences transférées à cette dernière (article L. 5211-4-1) et la création de services communs, qui peuvent être instaurés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence (article L. 5211-4-2).

- **La mise à disposition de services dans le cadre des compétences transférées**

Dans le cadre des mises à disposition de services ascendantes et descendantes, le code général des collectivités territoriales dispose que la convention conclue entre la communauté et la ou les communes concernées « prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service ».

⁹ Suivi des effectifs territoriaux : une stabilisation des effectifs des fonctionnaires et des contractuels en 2013 – CNFPT – Mai 2016 – p. 26.

Les modalités de ce remboursement ont été fixées par l'article D. 5211-16 du code précité. Ce texte prévoit que le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectue sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition ledit service.

Le coût unitaire intègre :

- les charges de personnel (régime indemnitaire compris) ;
- les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, *etc.*) ;
- le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique par exemple en matière de ressources humaines) ;
- les contrats de services rattachés (maintenance, *etc.*), à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

• **Les services communs**

L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, dispose qu'« *en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs* ». Le service commun est géré par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auprès duquel il est rattaché. À titre dérogatoire, le conseil communautaire peut choisir une commune membre pour gérer ledit service.

La mise en commun de services prend la forme d'une convention qui fixe l'objet de la mutualisation, son périmètre, les moyens humains et matériels mutualisés ainsi que les modalités de remboursement des charges de mutualisation.

Les conventions relatives aux pratiques de mutualisation, qu'il s'agisse de services mis à disposition avec ou sans transfert de compétence doivent être signées par le maire de la commune et le président de l'EPCI pour produire leurs effets.

Concernant la mise en commun de ressources humaines, le conseil municipal de la commune d'Abbeville a décidé la mutualisation, au profit de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme, et à compter du 1^{er} janvier 2017, des services « systèmes d'information », qui comprend quatre agents, « communication », composé de dix agents, « marchés publics et achats », composé de huit agents, et « ateliers municipaux et services techniques », fort de trente-six agents.

Tableau n° 2 : Estimation des charges de personnel au profit de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme non facturées

SERVICE	MONTANT CHARGE	MOYENNE DE TEMPS DE TRAVAIL 2018 au profit de la CABS	MONTANT CHARGE AU PROFIT DE LA CABS
COMMUNICATION	220 203,43	49,27 %	108 498,70
DIRECTION DES MARCHES PUBLICS	114 617,19	60%	68 770,31
DIRECTION INFORMATIQUE	102 941,23	30 %	30 882,37
UNITE ACHATS APPROVISIONNEMENT	190 251,64	50%	95 125,82
SECRETARIAT DES SERVICES TECHNIQUES	100 266,15	0%	0
SERVICES TECHNIQUES BATIMENTS	120 293,02	39,75 %	47 819,76
ATELIERS MUNICIPAUX	137 115,81	45,44 %	62 311,51
PLOMBERIE	109 471,77	31,17 %	34 124,47
ELECTRICITE	156 527,54	35,15 %	55 020,69
MACONNERIE	95 394,66	40 %	38 157,86
MENUISERIE	114 327,82	40%	45 731,13
PEINTURE	166 895,44	40%	66 760,59
COUVERTURE	42 148,67	40%	16 859,47
SERVICE DE L'EAU	57 783,38	0%	0
SERVICE DE L'ASSAINISSEMENT	74 108,97	0%	0
BUREAU D'ETUDES	85 218,09	25,34%	21 593,09

Source : commune d'Abbeville.

La chambre observe que l'absence de convention entre les deux parties fragilise l'organisation interne des services mutualisés (contrôle du temps de travail, émission des ordres de missions), état de fait qui peut entraver leur action. Mais surtout, elle constitue un frein à la normalisation des relations financières entre les deux organismes ; sans base de calcul, arrêtée préalablement pour déterminer le montant des charges à acquitter par la communauté d'agglomération en contrepartie des bénéfices qu'elle tire de la mutualisation, la commune doit supporter des dépenses qui devraient être en principe partagées. Ainsi, en 2018, selon les éléments produits par la commune, un montant de 691 655,71 € de charges de personnel (sans compter les autres dépenses de fonctionnement des services communs) aurait dû être pris en charge par la communauté d'agglomération de la Baie de Somme, ou déduit du montant de l'attribution de compensation qu'elle verse à la commune.

Rappel au droit n° 1 : fixer par convention l'objet, le périmètre, les moyens humains et matériels ainsi que les modalités de remboursement des charges de mutualisation, conformément aux articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations de la chambre, le président de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme (CABS) indique partager l'analyse de la chambre, et valide les estimations qu'elle a faite des charges supportées indûment par l'intercommunalité. Il précise que « si la procédure de transfert des charges liée au transfert des compétences avait été complètement achevée, la CABS aurait intégré en plus des agents directement attachés aux services transférés, l'équivalent de 17 agents ».

1.3.4 Des modalités de transfert de compétences non stabilisées

En 2017, lors de la fusion des communautés de communes et de la création concomitante de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme, il a été fait application des dispositions du 5° 1- de l'article 1609 nonies C du code général des impôts qui dispose :

- d'une part, pour les communes qui étaient antérieurement membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique, qu'elles perçoivent le même montant d'attribution de compensation que versait ou percevait cet établissement l'année précédant celle où cette opération a produit pour la première fois ses effets au plan fiscal ;
- d'autre part, que cette attribution de compensation est respectivement diminuée ou majorée du montant net des charges transférées.

Des révisions successives des montants de l'attribution de compensation ont été effectuées¹⁰, soit en raison de la réévaluation de charges correspondant à des transferts anciens, soit suite à la reprise de compétences par la commune d'Abbeville, soit en raison de nouveaux transferts liés à la création de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme en 2017. Alors qu'en 2015, la commune recevait de l'établissement public de coopération intercommunale une attribution de compensation de 6,3 M€, c'est elle qui, depuis 2018, lui reverse plus de 3 M€, soit un transfert de ressources de plus de 9 M€.

¹⁰ Détail en annexes n°s 2 et 3.

1.3.4.1 Un transfert incomplet de la compétence « développement économique »

En application de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, l'établissement public de coopération intercommunale dispose d'une compétence exclusive en matière de développement économique, depuis que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, a mis fin à la possibilité de partage de la compétence au sein du bloc communal¹¹.

À ce titre, le budget annexe « zone d'activités Les deux vallées » avec son déficit prévisionnel de plus de 0,6 M€ aurait dû faire l'objet d'un transfert au 1^{er} janvier 2017 à la communauté d'agglomération de la Baie de Somme, ce qui n'a pas été réalisé.

1.3.4.2 La réévaluation des charges liées à la compétence « portage de repas »

La compétence « portage de repas » a fait l'objet de deux réévaluations, en 2009 et 2017, des charges transférées, lesquelles ont entraîné une baisse de l'attribution de compensation versée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Le montant déduit de l'attribution de compensation est passé de 111 000 à 226 074 €, en raison de l'évolution du coût de la prestation, dont les modalités de mises en œuvre ont été modifiées depuis 2009 par les EPCI successifs qui ont exercé la compétence.

Le président de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme indique, dans sa réponse, que ces révisions successives sont essentiellement dues à une évaluation initiale erronée des charges transférées qui a été définitivement corrigée en 2017.

1.3.4.3 Le transfert de la compétence « voirie »

Au titre de cette compétence optionnelle intitulée « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire » prévue par l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, l'intégralité de la voirie de la commune d'Abbeville a été transférée à la communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2017. En vertu du principe d'exclusivité lié aux transferts, la commune n'a plus de compétence sur la voirie de son territoire.

Par ailleurs, la compétence dénommée « balayage », qui correspond au nettoyage de la voirie, initialement transférée en bloc avec la compétence « voirie », a été reprise par la commune d'Abbeville six mois plus tard. Or le juge administratif¹² a précisé que l'entretien, dont le nettoyage en est un des aspects, fait partie intégrante de la compétence « voirie ». La chambre considère qu'il serait souhaitable de respecter les délimitations de compétences fixées par le code général des collectivités territoriales.

Le transfert de la compétence « voirie » a donné lieu à une évaluation des charges à transférer. Un montant de 480 573 € (dont 133 963 € correspondant aux dépenses de fonctionnement et 346 610 € correspondant au montant prévisionnel de travaux

¹¹ Le « bloc communal » est une notion qui regroupe à la fois l'EPCI et les communes qui en sont membres.

¹² CE, 18 mai 1988, commune de Décines-Charpieu.

d'investissement déterminé par la commune au titre de l'exercice 2017) a été retenu par la commission locale d'évaluation des charges transférées réunie en septembre 2017. Si le montant des charges de fonctionnement transférées (133 963 €) paraît désormais consolidé, il n'en va pas de même pour les dépenses d'investissement.

Après analyse des modes de financement mis en œuvre, la chambre observe que les travaux réalisés par la communauté d'agglomération sur la voirie intercommunale située sur le territoire de la commune, sont, de fait, financés par des crédits budgétaires de cette dernière, abondés par un forfait de 20 %, des dits crédits, consenti par l'intercommunalité. Ainsi, en 2017, la commune d'Abbeville a financé les travaux sur la voirie intercommunale située sur son territoire pour un montant de 346 610 €. En 2019, elle y a consacré 600 000 €. Il apparaît donc que la ville finance des dépenses d'investissement au titre d'une compétence qu'elle n'exerce pas.

Cette participation financière n'est pas conforme à l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition [des biens nécessaires à l'exercice de la compétence] assume l'ensemble des obligations du propriétaire », lesquels comprennent à la fois les dépenses d'investissement et de fonctionnement des biens transférés. Ce transfert dessaisit la commune et interdit que son propre budget puisse prendre en charge des dépenses afférentes au champ de la compétence exercée par l'établissement public de coopération intercommunale, hors recours à la dérogation des fonds de concours, définis par le VI de l'article L. 5216-5 du code précité.

La chambre attire l'attention de la commune sur le fait que le mécanisme de la révision de l'attribution de compensation ne doit pas avoir pour effet de faire financer l'exercice de compétences intercommunales au-delà de l'évaluation préalable des charges transférées.

En réponse à cette observation, le président de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme estime que le fonctionnement retenu de l'exercice de la compétence « voirie » permettrait un plus grand partenariat entre les communes et la communauté d'agglomération. Les communes resteraient ainsi impliquées en matière de voirie. Ces choix ne sauraient cependant, selon la chambre, justifier le non-respect des règles instaurées par le législateur.

Rappel au droit n° 2 : finaliser les transferts de compétences à l'intercommunalité dans le respect des dispositions de l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales.

En réponse globale aux observations de la chambre portant sur l'objet, le périmètre, les moyens humains et matériels, les modalités de remboursement des charges de mutualisation, le maire de la commune indique que ces points ainsi que ceux relatifs à certaines compétences (développement économique et voirie) sont en cours d'étude et qu'un projet de convention sera soumis aux élus dès le renouvellement des conseils municipaux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a mutualisé une partie de ses services avec ceux de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme. Il est nécessaire que des conventions viennent formaliser les relations entre les deux entités, afin de définir les modalités de remboursement des charges de personnel et de sécuriser l'organisation des services.

Les transferts de compétences de la commune vers la communauté d'agglomération doivent être finalisés afin de produire la plénitude de leurs effets, notamment pour mettre un terme à la prise en charge par la première de dépenses qui doivent être financées par le budget intercommunal (en premier lieu la voirie).

2 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 Une information budgétaire à renforcer

2.1.1 Une publicité satisfaisante des décisions budgétaires

La commune d'Abbeville respecte les dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales relatives à la publicité des informations budgétaires, en mettant en ligne, sur son site internet, les budgets, comptes administratifs, rapports sur les orientations budgétaires et délibérations du conseil municipal.

2.1.2 Un débat d'orientation budgétaire toujours lacunaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales dispose, depuis la promulgation de la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, que « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. [...] Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».

Si, en l'espèce, le conseil municipal débat chaque année des orientations budgétaires, ces dernières ne permettent pas d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Au titre des informations relatives au personnel, le rapport comprend la structure des effectifs, ainsi que l'évolution prospective des charges de personnel, mais sans détailler les éléments relatifs à la rémunération. Il n'est pas davantage fait mention de la durée effective du temps de travail dans la commune. Aucun élément relatif à la mutualisation des services n'est présenté. La chambre constate que si une discussion sur l'évolution des effectifs de la commune a bien été menée lors des débats d'orientation budgétaire sur la « poursuite des efforts de réduction de la masse salariale par le non remplacement systématique des départs à la retraite », elle n'a pas été assortie d'objectifs quantifiés.

La chambre invite donc la commune à renforcer l'information contenue dans le rapport sur les orientations budgétaires.

Rappel au droit n° 3 : respecter les dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales relative aux informations devant figurer dans le rapport sur les orientations budgétaires.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations de la chambre, qu'il fera évoluer la forme du document d'orientation budgétaire pour le rendre conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

2.1.3 Des dépenses d'investissement du budget principal surestimées

Tableau n° 3 : Évolution des taux de réalisation de la section d'investissement

(en €)		2015	2016	2017	2018
Dépenses réelles	Prévisions	12 283 995,93	9 505 238,59	9 121 690,40	6 583 533,89
	Réalisé	8 071 494,76	5 288 499,41	4 337 263,12	3 022 115,14
	Taux de réalisation (hors RAR N)	65,71 %	55,64 %	47,55 %	45,90 %
	RAR (au 31/12/N)	1 067 932,11	1 493 814,00	620 254,46	512 517,53
	Taux de réalisation (avec RAR N)	74,40 %	71,35 %	54,35 %	53,69 %
Recettes réelles	Prévisions	14 596 228,65	10 208 308,89	7 317 409,96	6 356 204,43
	Réalisé	8 137 683,97	6 613 435,83	2 648 216,96	4 704 852,79
	Taux de réalisation (hors RAR N)	55,75 %	64,78 %	36,19 %	74,02 %
	RAR (au 31/12/N)	4 063 559,94	393 926,94	339 750,00	835 242,00
	Taux de réalisation (avec RAR N)	83,59 %	68,64 %	40,83 %	87,16 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs budget principal.

RAR : restes à réaliser.

La qualité de la prévision budgétaire des dépenses et recettes réelles d'investissement est insuffisante et altère la sincérité du budget. Les dépenses sont, en effet, surestimées de 25 % à 46 % sur la période 2015-2018.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur précise que cette surestimation est due à des décalages dans le démarrage des projets et que la commune cherchera à améliorer cette situation dans l'avenir.

2.1.4 La nécessité de faire figurer les indemnités de remboursement anticipé des emprunts dans les documents budgétaires

La chambre invite la commune à faire figurer les engagements hors bilan dans les documents budgétaires ; ce que l'ordonnateur s'engage à appliquer dès 2020.

2.2 Un objectif de fiabilisation des comptes à poursuivre

2.2.1 Une comptabilité d'engagement mise en œuvre

La commune dispose d'une comptabilité d'engagement conformément à l'obligation prescrite par l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, même si ses modalités de mise en œuvre ne sont pas formalisées dans un guide ou une note de procédure interne. Le maire de la commune s'engage, en réponse, à mettre en œuvre cette préconisation.

2.2.2 Un délai global moyen de paiement à surveiller

Tableau n° 4 : Évolution du délai global moyen de paiement

(en nombre de jours)	2015	2016	2017	2018
Délai global de paiement moyen	28,35	24,19	22,17	31,36

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du comptable public.

Mis à part l'exercice 2018, le délai global moyen de paiement est inférieur à la durée réglementaire de 30 jours fixée par l'article R. 2192-10 du code de la commande publique. Pour autant, la commune ne suit pas les délais de paiement propre à l'ordonnateur (20 jours). Elle n'a, par ailleurs, ni mis en œuvre le dispositif de l'article R. 2192-27 du même code relatif à la suspension du délai de paiement, ni mis en place d'alerte sur l'application informatique comptable. Or tout retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires et les sommes dues à ce titre doivent être ordonnancées dans les 30 jours suivant la mise en paiement du principal. De fait, aucun intérêt moratoire n'a été automatiquement mandaté par la commune sur la période sous revue.

La chambre invite la commune à adopter de telles démarches, ce que le maire s'engage à réaliser dans sa réponse.

2.2.3 Des opérations de fin d'exercice maîtrisées

2.2.3.1 L'affectation des résultats

Sur la période contrôlée, les affectations au compte de résultat sont conformes aux dispositions de l'article L. 2311-5 du code général des collectivités territoriales.

2.2.3.2 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et produits à l'exercice concourt à la fiabilité des comptes et permet de respecter le principe de l'indépendance des exercices. Les collectivités de 3 500 habitants et plus sont tenues de rattacher les opérations (dépenses et recettes) pour lesquelles le service a été fait mais dont la facture n'est pas parvenue au 31 décembre de l'exercice. Le rattachement des charges à l'exercice concerné permet d'assurer le respect des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices.

Tableau n° 5 : Rattachements des charges et des produits

(en €)	2015	2016	2017	2018
Produits rattachés	723 373	525 894	320 300	272 861
% des recettes réelles de fonctionnement	2,24 %	1,49 %	1,27 %	1,07 %
Charges rattachées	1 564 358	1 041 970	610 703	477 430
% des dépenses réelles de fonctionnement	5,10 %	3,11 %	2,58 %	1,97 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Le volume des charges et des produits rattachés connaît une baisse significative et constante sur les quatre dernières années.

2.2.3.3 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes, sont sincères sur l'ensemble du périmètre budgétaire.

2.2.4 Un principe de prudence respecté

Les provisions

En vertu du principe comptable de prudence, quand un événement survient et rend probable un décaissement, la collectivité doit constater une provision, à hauteur de la charge ou du risque qui pourrait en résulter.

L'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales prévoit, notamment, qu'une provision doit être constituée par l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé par elle de la charge financière qui pourrait en résulter.

Par délibération du 10 avril 2014, la commune d'Abbeville a fait le choix d'une comptabilisation budgétaire des provisions. Plusieurs ont été constituées à ce titre, dès 2012, afin de prendre en compte le risque lié au contentieux des emprunts structurés contractés par la commune. La reprise intégrale des provisions a été réalisée en 2016 et 2017.

2.2.5 Des modalités d'amortissement définies

Les durées d'amortissement

Aux termes de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales, « les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante, qui peut se référer à un barème fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget », hormis quelques durées fixées par voie réglementaire.

Les durées d'amortissement pratiquées au titre du budget principal sont globalement conformes à celles adoptées par le conseil municipal. Il en est de même pour le budget annexe « assainissement », qui est le plus significatif en termes de biens amortissables.

Un seuil minimal de 500 € a également été défini, permettant d'amortir les biens de faible valeur sur une période d'une année.

2.2.6 Un suivi des immobilisations, de l'inventaire et de l'état de l'actif qui reste déficient

Les principes de la comptabilité des actifs immobilisés

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine destiné à leur permettre de remplir les missions qui leur sont dévolues. Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale.

Le suivi du patrimoine porte sur l'ensemble des immobilisations détenues par la collectivité, quels que soient leur nature incorporelle, corporelle ou financière, ou le type de contrôle de l'organisme, en tant que propriétaire, affectataire ou bénéficiaire. Ce suivi relève de la responsabilité conjointe du maire (inventaire physique) et du comptable public (état de l'actif).

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé des discordances entre l'inventaire et le compte de gestion, d'une part, et l'inventaire et l'état de l'actif du comptable public, d'autre part. Le travail de fiabilisation, conjointement engagé entre la commune et le comptable public depuis 2016, n'est toujours pas achevé à ce jour.

Tableau n° 6 : Suivi du patrimoine du budget principal

(en €)	Inventaire (commune)	État de l'actif (comptable)	Compte de gestion	Écart CG / Inventaire	Écart État de l'actif / Inventaire
Total	127 689 307,10	182 476 715,84	209 018 063,35	81 328 756,25	54 545 527,53

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'inventaire, l'état de l'actif et du compte de gestion.

Des discordances significatives sont encore relevées entre l'inventaire et les documents du comptable. Cette situation nuit, notamment pour le chapitre 24 « Immobilisations affectées », à la lisibilité du transfert effectif des biens affectés à l'exercice de compétences transférées à la communauté d'agglomération. Le maire s'engage à poursuivre avec le comptable public le travail de fiabilisation déjà engagé.

2.2.7 Un contrôle des régies à mettre en place

Les modalités de contrôle des régies

Conformément à l'article R.1617-17 du code général des collectivités territoriales, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable public et de l'ordonnateur. L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local dispose que le comptable public procède à la vérification sur place des régisseurs, effectuant des opérations pour son compte, tous les quatre ans ou à l'occasion du changement de régisseur. Chaque contrôle fait l'objet d'un procès-verbal qui est transmis à l'ordonnateur.

Les régies doivent faire également l'objet d'un contrôle par l'ordonnateur. Ce contrôle n'est pas strictement encadré par les textes, il s'exerce selon les périodicités et modalités qui doivent être déterminées par l'ordonnateur lui-même.

Quatre régies d'avances¹³, quatorze régies de recettes¹⁴ et une régie mixte d'avances et de recettes¹⁵ ont été instituées conjointement par le maire et le comptable public. La chambre constate que les contrôles de l'ordonnateur, prévus par la réglementation, n'ont pas été réalisés durant la période sous revue.

Rappel au droit n° 4 : procéder au contrôle des régies par l'ordonnateur, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

L'ordonnateur a procédé, depuis, à un certain nombre de contrôles prévus par l'article R. 1617-17 du CGCT et s'engage, dans sa réponse aux observations de la chambre, à les effectuer de façon plus régulière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si l'information budgétaire et comptable connaît une publicité satisfaisante, le rapport sur les orientations budgétaires ne répond toujours pas aux obligations en la matière. Les procédures budgétaires et comptables sont bien maîtrisées, même si elles mériteraient d'être formalisées.

Il convient de poursuivre le travail de rapprochement en cours entre le comptable public et l'ordonnateur en matière de comptabilité patrimoniale. La chambre l'avait déjà mentionné dans son précédent rapport d'observations définitives. La chambre constate que les contrôles réglementaires que l'ordonnateur doit opérer sur les régies n'ont pas été réalisés pendant la période contrôlée. La situation évolue toutefois dans un sens conforme à la réglementation.

¹³ Service courrier, service finance, pôle animations événementielles et scènes d'Abbeville.

¹⁴ Bibliothèques Emonville, Jacques Darras et Robert Mallet, service patrimoine, archives municipales, service accueil protocole, cimetières, état civil, musée Boucher de Perthes, foyer municipal, cinéma « Le Rex », pôle animations événementielles, démocratie locale-vie associative, scènes d'Abbeville.

¹⁵ Police municipale.

3 LA NÉCESSITÉ DE RESTAURER LES ÉQUILIBRES FINANCIERS

L'analyse de la chambre a été réalisée sur le seul budget principal (86,45 % des recettes de fonctionnement consolidées sur la période 2015-2019), à l'exception de l'approche bilancielle qui a englobé l'ensemble des budgets.

Tableau n° 7 : Périmètre budgétaire de la commune d'Abbeville

Budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement		Recettes d'investissement	
		2019 (en €)	%	2019 (en €)	%
Budget principal (BP) Abbeville	M14	22 995 121	86,45 %	5 557 053	71,79 %
Budget annexe (BA) locaux industriels	M4	0	0,00 %	0	0,00 %
BA Saint-Sorlin	M4	0	0,00 %	0	0,00 %
BA ZAC des deux vallées	M14	0	0,00 %	0	0,00 %
BA service assainissement	M49	1 085 234	4,08 %	1 196 836	15,46 %
BA service eaux	M49	552 143	2,08 %	792 030	10,23 %
BA cinéma	M4	278 774	1,05 %	84 888	1,10 %
BA marché couvert	M4	105 866	0,40 %	81 402	1,05 %
BA les scènes d'Abbeville	M14	1 580 617	5,94 %	28 151	0,36 %
Total		26 587 755	100,00 %	7 740 360	100 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

Le périmètre budgétaire comprend, aujourd'hui, deux budgets annexes relevant de la nomenclature budgétaire M14¹⁶, « la ZAC Les deux vallées » et « les scènes d'Abbeville », auxquels s'ajoutent quatre budgets annexes relevant de l'instruction budgétaire et comptable M4, pour les services publics industriels et commerciaux relatifs à l'eau et l'assainissement (M49), le cinéma « Le Rex » et le marché couvert. Les budgets annexes « locaux industriels » et « camps de vacances »¹⁷ ont été dissous par délibération du conseil municipal du 12 novembre 2015.

¹⁶ Applicable aux communes et établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

¹⁷ Situé à Saint-Sorlin-d'Arves (Savoie).

3.1 L'analyse rétrospective de la situation financière

3.1.1 La formation de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute ne représentait, en 2019, que 7,16 % des produits de gestion, ce qui est particulièrement faible. Ce niveau, même s'il est supérieur de près de deux points par rapport à celui de 2015, ne s'améliore que très lentement malgré le refinancement des emprunts structurés en 2016, les transferts des compétences à la communauté d'agglomération en 2017 et la mise en place des services mutualisés.

La capacité d'autofinancement nette, une fois remboursée l'annuité en capital de la dette, a été négative de 2015 à 2017, ne permettant pas à la commune de dégager une épargne de gestion susceptible de financer ses investissements. En 2019, elle redevient positive, à hauteur de 0,83 M€.

En réponse aux observations de la chambre, le maire précise, s'appuyant sur les éléments prospectifs de la commune, que l'épargne nette pourrait s'améliorer à l'avenir, au regard des ajustements dus à la mutualisation des services communaux et intercommunaux.

3.1.1.1 Les produits de fonctionnement

Tableau n° 8 : Les ressources fiscales

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (VAM)
Impôts locaux	11 999 737	12 031 018	12 069 357	12 317 128	12 690 234	1,4 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

Entre 2015 et 2019, le produit des impôts locaux, hors restitutions, a progressé d'1,4 % en moyenne par an, du seul fait de la revalorisation des bases, puisque les taux n'ont pas évolué depuis 2010.

Tableau n° 9 : Les taux de fiscalité locale votés en 2019

Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti
16,61 %	34,32 %	53,68 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des collectivités locales.

Plusieurs réductions de bases d'imposition ont été votées par délibération du conseil municipal, générant, pour l'exercice 2018, une perte de produits fiscaux de 135 675 €, principalement au titre de la taxe d'habitation (132 773 €).

En 2019, la commune a versé à la communauté d'agglomération de la Baie de Somme une attribution de compensation de 3 355 581 €, répartie à hauteur de 2 755 581 € en fonctionnement et de 600 000 € en investissement.

Depuis 2017, la commune d'Abbeville est bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC). La communauté d'agglomération de la Baie de Somme avait opté pour une répartition dérogatoire libre, consistant à ce qu'elle conserve les montants alloués aux communes membres. Le régime de droit commun a été rétabli en 2018. Le montant du FPIC perçu cette année-là s'est élevé à 319 300 € et a donc bénéficié intégralement à la commune.

En 2019, les ressources fiscales nettes représentaient 49 % des produits de gestion.

Tableau n° 10 : Les ressources d'exploitation

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Total	1 127 654	1 111 018	555 679	532 921	559 721	- 16,1 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

Les ressources d'exploitation ont chuté à partir du transfert de compétences au niveau intercommunal en 2017, notamment au titre de la petite enfance et de la restauration scolaire. En 2019, elles représentaient seulement 2,5 % des produits de gestion.

Tableau n° 11 : Les ressources institutionnelles

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Dotation globale de fonctionnement	8 136 326	8 054 483	7 964 108	8 198 956	8 451 763	1,0 %
FCTVA	0	0	47 926	14 417	9 423	
Participations (Etat, région, fonds européens, etc.)	1 721 519	1 700 150	1 363 574	1 401 275	1 318 993	- 6,4 %
Autres attributions et participations	1 043 457	947 300	1 013 524	994 973	1 030 441	- 0,3 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 904 110	10 710 441	10 396 949	10 617 449	10 813 428	- 0,2 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

En 2019, les ressources dites institutionnelles représentaient 48 % des produits de gestion. Sur la période 2015-2019, en dépit des évolutions du périmètre d'intervention de la commune et de la baisse de la population, la dotation globale de fonctionnement (77 % des ressources institutionnelles) est restée stable (+ 1 %).

3.1.1.2 Les charges de fonctionnement

Tableau n° 12 : Les charges à caractère général

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 827 351	6 446 707	5 126 485	5 095 818	5 416 893	- 5,6 %
- Remboursement de frais	129 245	127 955	90 062	66 017	66 605	- 15,3 %
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	6 698 107	6 318 752	5 036 423	5 029 801	5 350 288	- 5,5 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

Les charges à caractère général, nettes des remboursements de frais, ont baissé en moyenne annuelle de 5,5 % en cinq ans. Cette évolution est liée, notamment, aux transferts de compétences. En 2019, elles représentaient 27,6 % des charges de gestion courante.

Le poste « Remboursement de frais » correspond à l'indemnité de résiliation anticipée de la délégation de service public de l'exploitation du cinéma « Le Rex ». Le conseil municipal du 13 décembre 2017 a, en effet, décidé de reprendre en régie l'exploitation de ce cinéma à compter du 1^{er} janvier 2018, alors que la délégation de service public devait s'achever le 31 décembre 2018¹⁸. Cette charge supplémentaire, dans un contexte financier détérioré, aurait pu être évitée.

Tableau n° 13 : Les charges de personnel

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	12 844 090	12 452 195	9 494 346	8 663 921	8 713 876	- 9,2 %
- Atténuations de charges	303 463	196 318	234 746	207 416 ¹⁹	155 109	- 15,4 %
= Rémunérations du personnel	12 540 628	12 255 877	9 259 600	8 456 506	8 558 767	- 9,1 %
+ Charges sociales	4 927 108	4 867 355	3 893 761	3 354 032	3 229 271	- 10,0 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	296 428	282 446	204 644	174 145	115 077	- 21,1 %
+ Charges de personnel externe	111 934	114 283	36 927	0	0	- 100,0 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	266 612	234 102	0	2 352 ²⁰	571	- 78,5 %
= Charges totales de personnel	17 609 486	17 285 859	13 394 932	11 982 330	11 902 544	- 9,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

¹⁸ Délibération n° 2015-041 du 30 mars 2015.

¹⁹ Il s'agit uniquement de personnel affecté aux budgets annexes compte 6419 « Remboursement sur rémunération de personnel ».

²⁰ Il s'agit principalement d'astreintes techniques de personnel communal intervenant sur des équipements intercommunaux, en raison de l'absence de service d'astreinte au sein de la communauté d'agglomération de la Baie de Somme. Cette prestation de service n'est pas contractualisée.

En 2019, les charges totales de personnel représentaient 61,5 % des charges de gestion, soit un ratio de rigidité légèrement inférieur à celui de 2015 (65 %). Les effectifs ont baissé de 33 % sur la période et les charges totales de personnel ont diminué de 32 %, en raison des transferts de compétences opérés vers l'agglomération.

La formalisation de conventions de mutualisation des services avec la communauté d'agglomération permettrait d'accentuer la baisse des charges de personnel. La capacité d'autofinancement de la commune pourrait ainsi en être augmentée d'environ 0,7 M€ à chaque exercice.

Tableau n° 14 : Les subventions de fonctionnement

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement (CCAS, associations, etc.)	2 118 160	2 076 674	1 791 597	1 766 228	1 698 472	- 5,4 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

En 2019, les subventions de fonctionnement représentaient 9 % des charges courantes. L'obligation de conventionnement au-delà du seuil des 23 000 € de subvention est respectée. Toutefois, les subventions en nature, alors qu'elles sont valorisées dans les documents budgétaires, ne sont pas mentionnées dans les conventions, à l'exception de la convention triennale d'objectifs et de moyens passée avec l'association « Maison pour tous ».

La chambre invite la commune à généraliser la mention de la valorisation des avantages en nature, ce que l'ordonnateur dans sa réponse à la chambre s'est engagé à faire.

3.1.2 Le résultat de fonctionnement

Tableau n° 15 : Évolution du résultat de fonctionnement

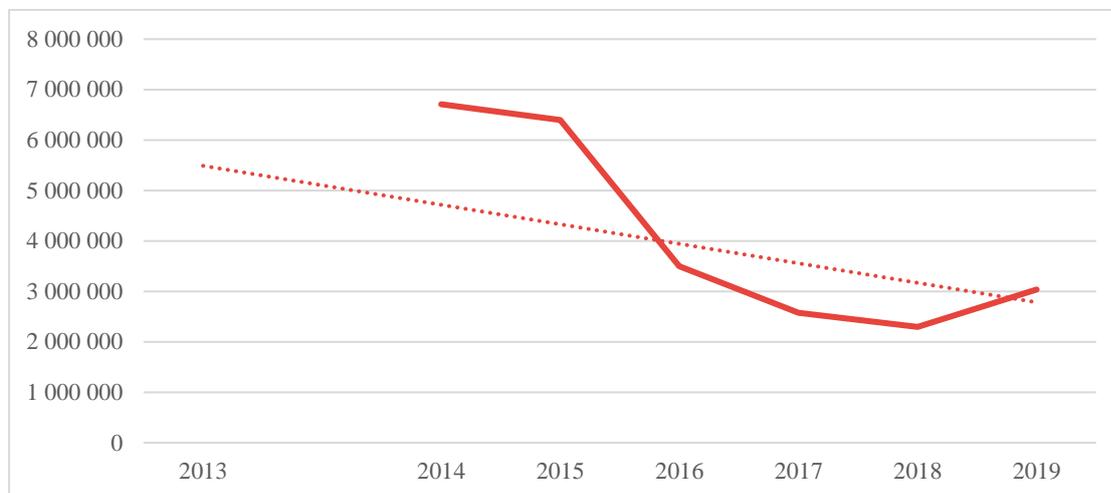
(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
CAF brute	1 575 542	948 498	1 480 907	1 204 545	1 626 804	1,1 %
- Dotations nettes aux amortissements	735 804	901 419	936 219	891 498	859 817	5,3 %
- Dotations nettes aux provisions	0	- 869 117	- 17 400	0	0	
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	24 188	31 909	14 327	21 676	21 419	- 4,0 %
= Résultat section de fonctionnement	863 926	948 105	576 416	334 722	788 406	- 3,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

Le résultat de la section de fonctionnement baisse de 3 % en variation annuelle moyenne sur la période 2015-2019.

3.1.3 Le financement des investissements

Graphique n° 2 : L'évolution des dépenses d'équipement – en € (avec courbe de tendance)

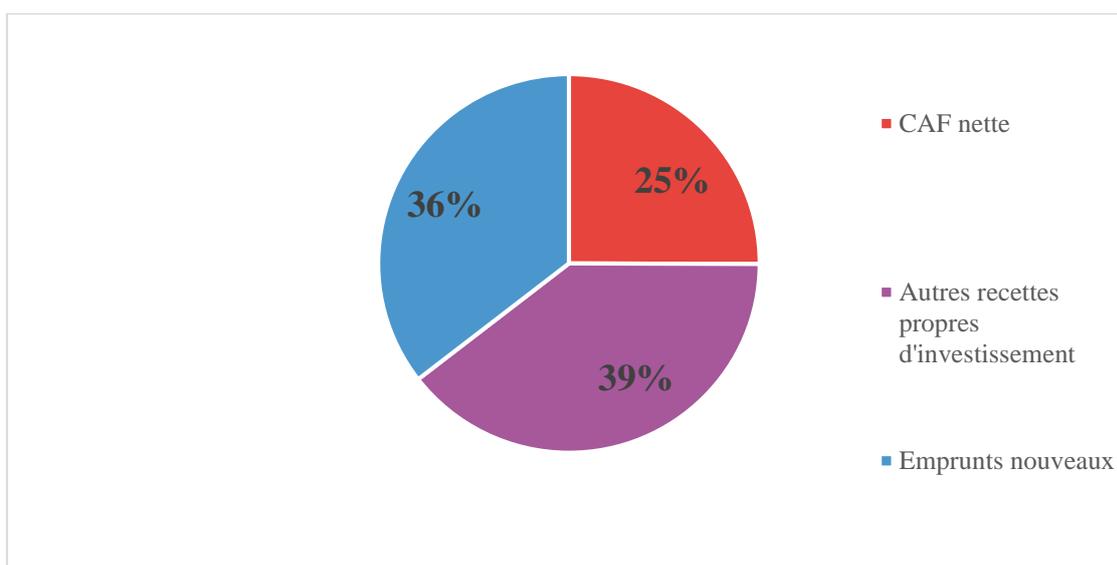


Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

Le niveau des dépenses d'équipement a diminué de 64 % entre 2015 et 2018, passant d'un peu moins de 7 M€ à plus de 2 M€. Les transferts de compétences à l'agglomération, et la restriction des marges de manœuvre financières de la commune expliquent cette tendance lourde. En 2019, elles se sont élevées à plus de 3 M€, marquant une reprise des dépenses d'investissement.

Le financement des dépenses d'investissement du budget principal sur la période 2015-2019 a été particulièrement affecté par la renégociation des emprunts structurés. La situation financière dégradée de la collectivité a conduit celle-ci à réduire le recours à l'emprunt (cf. graphique n° 3).

Graphique n° 3 : Sources de financement en pourcentage des dépenses d'investissement 2019



Sources : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

En 2019, les dépenses d'investissement ont été financées à hauteur de 25 % par la capacité d'autofinancement dégagée par la section de fonctionnement, et de 39 % par les autres recettes propres d'investissement. Le besoin résiduel de financement de 1 177 271 € a été couvert par la souscription d'emprunts pour un montant de 1 470 000 €, ce qui a entraîné une augmentation du fonds de roulement net global de 292 729 €.

3.1.4 Les éléments bilanciels

3.1.4.1 L'endettement consolidé

Tableau n° 16 : Endettement tous budgets consolidés

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de la dette agrégée	49 388 663	55 812 313	54 874 846	26 659 907	25 673 438
/ CAF brute consolidée tous budgets	2 120 522	1 869 999	2 443 943	2 073 281	2 381 470
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	23,29	29,85	22,45	12,86	10,78
Intérêts des emprunts et dettes	1 841 331	6 364 417	672 677	583 958	520 586
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	3,7 %	11,4 %	1,2 %	2,2 %	2,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

La capacité de désendettement tous budgets consolidés, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser intégralement la dette globale, si l'on y consacrait toute la capacité d'autofinancement brute consolidée, qui s'élève à environ 11 ans en 2019, se retrouve sous le seuil d'alerte de 12 ans²¹.

Le taux apparent de la dette consolidée est satisfaisant depuis 2017.

3.1.4.2 Le refinancement des emprunts structurés

Extraits du rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes

Après les lois de décentralisation de 1982 et 1983, le crédit aux collectivités territoriales s'est progressivement banalisé et diversifié. Elles ont ainsi acquis la possibilité de souscrire à des produits de plus en plus complexes. Dans le courant des années 2000, sont apparus des produits dits structurés reposant sur des écarts de taux d'intérêt de court et de long terme, ou sur des parités de devises comme l'euro-franc suisse, rendus attractifs par le fait qu'ils permettaient à l'emprunteur de bénéficier lors des premières années du contrat d'un taux très inférieur aux conditions du marché. La survenue de la crise financière de 2008 a eu pour conséquence d'activer les clauses de certains de ces produits structurés, jusqu'alors dans l'ensemble favorables aux emprunteurs, provoquant parfois le passage à des taux d'intérêt à deux chiffres.

²¹ Loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022 : pour le budget principal, ce ratio doit être inférieur à 12 ans pour les communes et EPCI.

Dès décembre 2009, la « charte Gissler » a permis de classer les types de contrats souscrits, les établissements bancaires s'engageant à ne plus proposer aux collectivités des produits très sensibles. À la fin janvier 2013, l'État s'est engagé à aider les collectivités par la mise en place d'un fonds de soutien de 3 Md€ sur 15 ans, afin de prendre en charge une partie, pouvant aller jusqu'à 75 %, des indemnités de remboursement anticipé.

Avant 2017, l'encours de dette comprenait trois emprunts structurés²², contractés auprès de Dexia Crédit Local de France. Le 27 avril 2012, la commune d'Abbeville, qui a refusé de régler les annuités, a été assignée par la banque devant le tribunal de grande instance d'Amiens, pour manquement à ses engagements contractuels.

Tableau n° 17 : Le stock de dettes du budget principal

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	38 028 164	38 834 404	46 011 153	44 287 739	15 369 733
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 695 056	1 748 934	1 723 748	714 904	795 808
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 1 295	200	- 333	- 57 881	- 324 600
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	848 837	0	- 30 083 482	- 1 876 318
+ Emprunts nouveaux	2 500 000	5 000 000	0	1 822 500	1 470 000
+ Indemnité de remboursement anticipé		3 077 047			
+ Capital refinancé		14 219 080			
= Encours de dette du BP au 31 décembre	38 834 404	46 011 153	44 287 739	15 369 733	14 492 207

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

Le refinancement de deux des trois emprunts structurés, par la CAFFIL²³, en 2016, résulte d'un protocole transactionnel relatif à deux contrats de prêts et de la convention prise en application du décret no 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risques.

²² Parfois qualifiés d'« emprunts toxiques ».

²³ La caisse française de financement local (CAFFIL) est un établissement de crédit français spécialisé agréé en qualité de société de crédit foncier dont l'activité unique est le refinancement de crédit à des entités du secteur public par l'émission de titres obligataires sécurisés (obligations foncières). La CAFFIL est détenue à 100 % par la banque publique de développement SFIL.

Entre l'assignation devant le tribunal de grande instance d'Amiens et le refinancement, les intérêts des emprunts à rembourser ont été consignés à hauteur de 3,6 M€ et provisionnés à hauteur d'1,1 M€. Le protocole d'accord a eu pour effet de mettre fin à l'instance judiciaire, de libérer les sommes consignées et provisionnées et a inclus le renoncement de l'établissement prêteur à l'application des pénalités de retard pour un montant total de 0,51 M€.

3.1.4.2.1 Le premier contrat de prêt

Le premier contrat de prêt MPH 273138 EUR avait été conclu le 30 novembre 2010 auprès de Dexia Crédit Local, pour le refinancement d'un précédent emprunt. Il avait été souscrit pour un montant en capital d'un peu plus de 9 M€, sur une durée initiale de 25 ans. L'évolution du taux de l'emprunt était soumise à trois phases successives.

2011 à 2012	2013 à 2026	2027 à 2036
Taux fixe de 3,42 %	Si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 2 ans est supérieur ou égal à 0 % le taux d'intérêt appliqué est égal à 3,42 % moins 5 fois la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 2 ans	Taux fixe de 3,42 %

Le « nouveau » prêt souscrit auprès de la CAFFIL (MON507170) a inclus le remboursement du capital restant dû au titre du prêt de 2010 à hauteur de près de 8 M€ et une partie de l'indemnité de remboursement anticipé pour 0,98 M€, soit un montant total supérieur à 8,9 M€. Ce « nouveau » prêt est d'une durée de 19 ans et 11 mois, avec un taux d'intérêt fixe de 3,24 %.

Le reliquat de 2,25 M€ de l'indemnité de remboursement anticipé a été pris en compte dans les conditions financières du prêt de refinancement, par majoration du taux d'intérêt (3,24 %).

L'aide du fonds de soutien, notifiée le 13 mai 2016, s'élève à 895 356 €. Elle est versée en treize échéances annuelles, s'échelonnant de 2016 à 2028, soit un taux de prise en charge de 27,72 % de l'indemnité de remboursement anticipé.

Au terme de l'opération, la chambre constate que le montant de l'indemnité de remboursement anticipé du prêt refinancé a été de 3,23 M€ (0,98 M€ + 2,25 M€), soit 40,5 % du capital restant dû, alors que le taux d'intérêt atteint au moment du refinancement, en 2016, n'était pas dégradé. Le reste à charge pour la commune est de 2,33 M€.

3.1.4.2.2 Le second contrat de prêt

Le second contrat de prêt MPH 274769 EUR avait été conclu le 18 mars 2011 auprès de Dexia Crédit Local, pour le refinancement de deux emprunts. Le montant total en capital emprunté était de 10,9 M€, à rembourser à compter du 1^{er} avril 2011, pour une durée initiale de 24 ans répartie en deux phases de 13 et 11 ans.

2011 à 2023	2024 à 2035
4,09 % si le taux de change de l'euro en franc suisse est supérieur ou égal au cours de change de l'euro en US dollar ; ou 4,09 % plus 30 % fois la différence entre les deux taux de change	4,09 %

Le refinancement a été opéré par un nouveau prêt MS507169EUR souscrit auprès de la CAFFIL le 2 février 2016. Cette opération a permis le remboursement du capital restant dû du prêt de 2011 à hauteur de 8,9 M€ et d'une partie de l'indemnité de remboursement anticipé de 2,67 M€, soit un montant total de près de 11,6 M€. Ce nouveau prêt a été conclu pour une durée de 19 ans et 2 mois avec un taux d'intérêt fixe de 2,92 %.

Le reliquat de 2,15 M€ de l'indemnité de remboursement anticipé a été pris en compte dans les conditions financières du prêt de refinancement, par majoration du taux d'intérêt (2,92 %).

L'aide du fonds de soutien, notifiée le 13 mai 2016, s'élève à 1 511 070 €. Elle est versée en treize échéances annuelles s'échelonnant de 2016 à 2028. Le taux de prise en charge est de 31,35 % de l'indemnité de remboursement anticipé.

Au terme de l'opération, la chambre constate que le montant de l'indemnité de remboursement anticipé du prêt refinancé a été de 4,82 M€ (2,67 M€ + 2,15 M€), soit 54 % du capital restant dû, alors que le taux d'intérêt atteint au moment du refinancement en 2016, était de 4,09 %²⁴. Le reste à charge pour la commune est de 3,31 M€.

La commune a vu le risque lié à l'évolution d'un écart sur le marché des changes se réaliser, mais sur une courte période seulement. Le taux d'intérêt maximum a, en effet, été appelé en 2014 et s'est élevé à 9,11 %, sans se prolonger durablement.

Au total, pour les deux prêts, la commune d'Abbeville aura bénéficié d'une aide d'environ 2,41 M€ du fonds de soutien, ce qui représente 30 % de l'indemnité de remboursement anticipé cumulée de 8 M€, soit un niveau inférieur à la moyenne de celles attribuées aux communes de sa strate démographique, qui est de 54 %.

Tableau n° 18 : Comparaison entre le taux d'aide attribué à Abbeville et le taux moyen national

Type de collectivité	Communes de plus de 10 000 habitants	Commune d'Abbeville		
		Prêt n° 1	Prêt n° 2	Moyenne
Taux moyen d'aide attribué	54%	28%	31%	30%
Montant d'aide moyen attribué (M€/prêt)	1,96	0,90	1,51	1,20

Sources : chambre régionale des comptes à partir du rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes et notification d'attribution du fonds de soutien.

Le bilan des opérations de refinancement constitue une perte nette de 5,64 M€ pour la commune, soit un montant proche des dépenses d'investissement cumulées 2017 et 2018 (6,5 M€).

²⁴ Au 4 janvier 2016 : EUR/CHF = 1,086 et EUR/USD = 1,083, donc EUR/CHF est supérieur à EUR/USD.

3.1.4.3 La trésorerie

Tableau n° 19 : La trésorerie consolidée

Au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	- 359 496	2 688 573	928 166	2 392 031	2 583 806
- Besoin en fonds de roulement global	- 898 090	476 965	- 1 209 747	- 1 683 867	- 1 476 340
= Trésorerie nette consolidée	538 594	2 211 607	2 137 913	4 075 897	4 060 146
dont trésorerie active	538 594	2 211 607	2 137 913	4 075 897	4 060 146

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (données provisoires pour 2019).

La commune d'Abbeville disposait, au 31 décembre 2019, d'une trésorerie correspondant à 71 jours de charges de gestion courantes consolidées (budgets sous nomenclature M14).

3.1.5 Conclusions de l'analyse financière rétrospective

La situation financière du budget principal sur la période 2015-2019 se caractérise par une capacité d'autofinancement brute faible, en raison d'une baisse des ressources plus marquée que celle des dépenses. La stabilisation des modalités d'évaluation des charges transférées, ainsi que la formalisation des conventions de mutualisation constituent des pistes susceptibles de reconstituer les marges de manœuvre financières de la commune.

Les dépenses d'investissement ont baissé, suite aux transferts de compétences à l'EPCI. Leur financement est principalement réalisé à partir d'autres ressources (subventions d'investissement), venues compenser la faiblesse de la capacité d'autofinancement nette du remboursement de l'annuité en capital de la dette.

Des signes d'amélioration sont perceptibles en 2019 mais la situation financière tendue sur la période contrôlée ne permet pas encore d'envisager une politique d'investissement ambitieuse, sauf à mener une action volontariste d'augmentation des ressources et de maîtrise des charges de fonctionnement.

3.2 Une analyse financière prospective à mettre en place

Le programme pluriannuel d'investissement de la commune (cf. annexe n° 5) n'est, en l'état, qu'un document de travail. Il ne prévoit pas les modalités de financement des dépenses d'investissement, ce qui ne permet pas d'apprécier la soutenabilité de la trajectoire financière de la commune et notamment de déterminer quel serait le niveau de sa capacité d'autofinancement au terme de ces projections, ainsi que le niveau de trésorerie.

Les hypothèses retenues pour les dépenses d'investissement en 2019 (3,3 M€) ne correspondent pas au niveau de celles inscrites au budget principal (7,9 M€), dont il a été rappelé précédemment la surestimation systématique.

Cette projection ne prend pas en compte la couverture du déficit de 0,6 M€ du budget annexe de la « ZAC des Deux vallées ».

Les opérations de rénovations urbaines du contrat politique de la ville sont incluses dans cette simulation. Sur la période 2019-2024, 14,7 M€ sont planifiés avec une participation municipale d'environ 6 M€, résultant d'une clé de répartition prévisionnelle du financement du bloc communal. Cette opération sous l'égide de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) va mobiliser l'équivalent de la moitié des dépenses d'équipement réalisées en 2018, sur une période de cinq ans.

Dans un contexte financier très contraint, et alors que les débats d'orientation budgétaire menés jusqu'alors au sein du conseil municipal n'ont pas permis de définir une réelle stratégie d'investissement, la chambre recommande que soit développée une approche prospective de la situation financière englobant l'ensemble du périmètre budgétaire.

Recommandation n° 1 : mettre en place une analyse prospective de la situation financière permettant d'évaluer les marges de manœuvre de la commune.
--

En réponse à la recommandation de la chambre, l'ordonnateur précise que la prospective existe et qu'elle sera jointe, dans le futur, aux documents portés à la connaissance des membres du conseil municipal à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En dépit des transferts de compétences opérés vers la communauté d'agglomération de la Baie de Somme, et de la mutualisation de services avec celle-ci, la situation financière de la commune d'Abbeville présente un profil détérioré sur la période. Les indemnités de remboursement anticipé versées pour solder deux emprunts structurés en 2016, et la remise en cause des charges transférées ont, entre autres, réduit les marges de manœuvre financières de la commune. Ainsi, faute d'autofinancement suffisant et en l'absence de vision prospective, la commune peine à définir et à mener une politique d'investissement ambitieuse, ce d'autant plus que la moitié de ses capacités de financement seront consommées par les opérations de rénovation urbaine sur la période 2019-2024. Des signes d'amélioration sont cependant perceptibles en 2019 avec un niveau d'investissement reparti à la hausse (3 M€).

La révision des relations financières avec l'agglomération, tant en ce qui concerne la mutualisation des services que le financement des compétences transférées, doit être un objectif prioritaire de la commune pour restaurer les marges de manœuvre financières nécessaires à la reconstitution de sa capacité d'autofinancement.

4 LE SERVICE PUBLIC DE CHAUFFAGE URBAIN

4.1 Un réseau de chaleur unitaire

4.1.1 Le fonctionnement des réseaux de chaleur

Les principes de fonctionnement d'un réseau de chaleur

Un réseau de chaleur ressemble à un chauffage central à l'échelle d'une ville ou d'un quartier. Il fonctionne en boucle. À partir d'une matière première, en l'espèce gaz naturel et biomasse (bois), des unités de productions chauffent l'eau à une température d'environ 90°C (sur la base d'une température extérieure de -7°C). Celle-ci est acheminée par des tuyaux jusqu'à des sous-stations, qui délivrent une eau à 50°C distribuée dans le réseau secondaire des clients pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire.

Schéma n° 1 : Le schéma du fonctionnement d'un réseau de chaleur



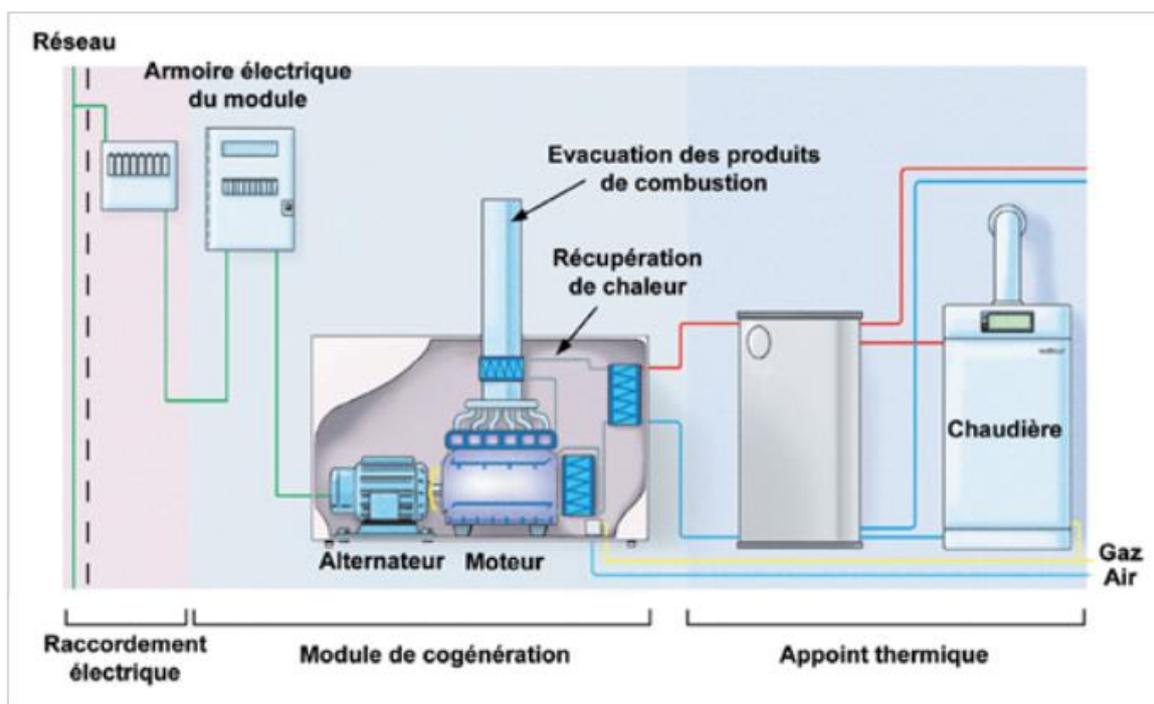
Source : ADEME.

La cogénération

Parmi les modalités de production de la chaleur, il existe un système appelé cogénération. Celle-ci consiste à produire simultanément de la chaleur et de l'électricité au moyen de moteurs à combustion interne alimentés par un seul carburant, en l'espèce du gaz. Le moteur met en mouvement un alternateur, ce qui produit de l'électricité. Ce mouvement génère de la chaleur qui est récupérée par un échangeur thermique qui produit de l'eau chaude, ensuite introduite dans le réseau de chaleur. L'électricité produite est revendue à un tarif réglementé sur la base d'un contrat d'achat de l'énergie produite par les installations de cogénération, dans le cadre d'un dispositif d'obligation d'achat.

Cette vente d'électricité, lorsque la cogénération est intégrée dans le périmètre de la délégation de service public, constitue des recettes qui viennent diminuer le coût de la production globale de chaleur et permet de satisfaire les besoins de fourniture d'électricité, en particulier lors des pointes de consommation sur les réseaux (ENEDIS, RTE²⁵, etc.).

Schéma n° 2 : Principe de fonctionnement d'une installation de cogénération



Source : Gaz réseau de France.

²⁵ RTE : sigle du Réseau de Transport d'Electricité, qui est le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité haute tension en France métropolitaine.

La chaleur du réseau primaire est vendue aux abonnés, selon une tarification à deux composantes :

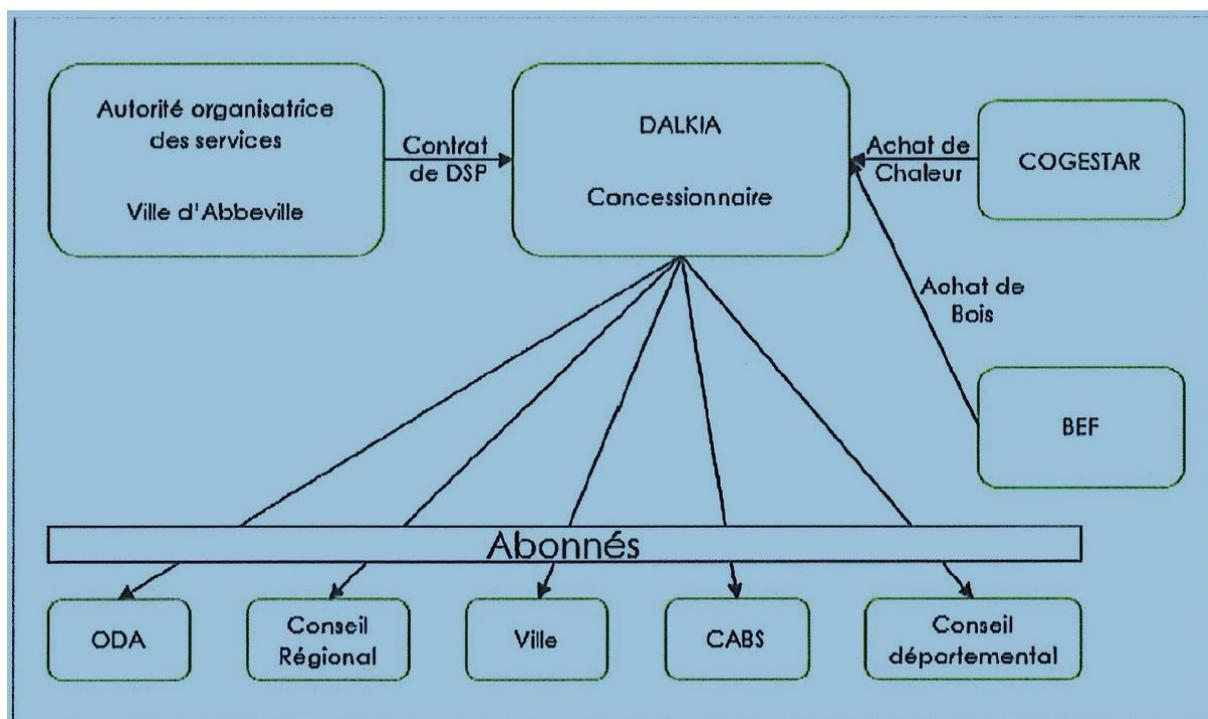
- R1 : part variable de la facture de chaleur (proportionnelle à la consommation, généralement en €/MWh²⁶) ;
- R2 : part fixe de la facture de chaleur (abonnement).

Pour les usagers du réseau de chaleur secondaire, s'ajoutent les charges liées à son fonctionnement (les composante P1 « fourniture de combustible », P2 « prestations de conduite de l'installation et des travaux de petit entretien », P3 « prestations de gros entretien et du renouvellement de matériel » et P4 « prestations de financement des gros travaux »).

4.1.2 Le réseau de la commune d'Abbeville

La commune d'Abbeville est autorité organisatrice, abonnée et usager d'un réseau de chaleur unitaire. Il s'agit d'un service public industriel et commercial.

Schéma n° 3 : Le service public de chauffage urbain de la commune d'Abbeville

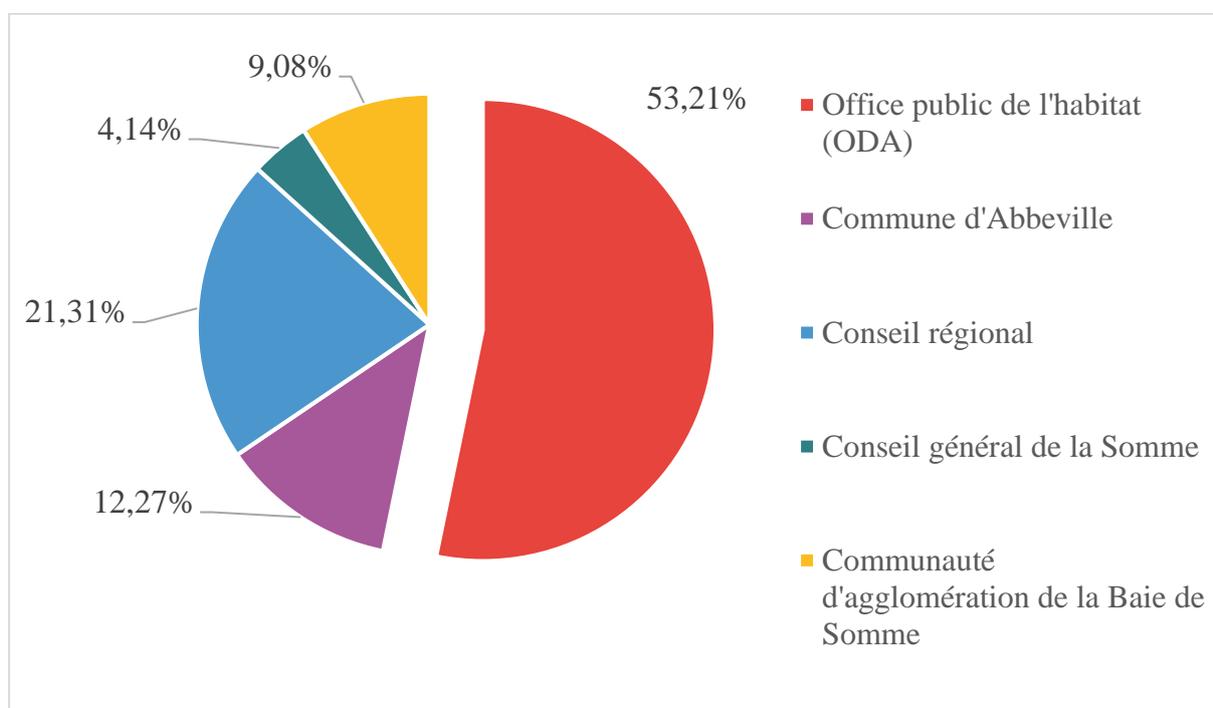


Source : projet de schéma directeur.

²⁶ MWh : mégawatt-heure, unité de mesure de l'énergie, qui correspond à la puissance d'un mégawatt actif pendant une heure.

La gestion en est confiée à la société Dalkia par un contrat de délégation de service public (DSP) globale de type concessif. La délégation de service public a pour objet la production et la distribution de chaleur sur un réseau primaire d'une longueur de 7,5 kilomètres et la maintenance des réseaux secondaires des équipements communaux. Pour cela, le concessionnaire dispose de cinq installations de production, correspondant à une puissance totale de plus de 17 MW, qui lui permettent de livrer, à travers 23 points de livraison, du chauffage²⁷ et de l'eau chaude sanitaire à cinq clients abonnés, qui représentent 2 758 équivalents logements. L'office public de l'habitat d'Abbeville (dénommé ODA) est le principal abonné du service public de chauffage urbain.

Graphique n° 4 : Les abonnés au réseau de chauffage urbain et part financière respective dans la DSP



Source : chambre régionale des comptes à partir du rapport d'activité du délégataire.

Le niveau d'énergie livrée correspond à 17 % de la capacité maximale de production de l'ensemble des installations sur une année (26 098 MWh / (17,676 MW x 8760 h)).

²⁷ Détails en annexe n° 6.

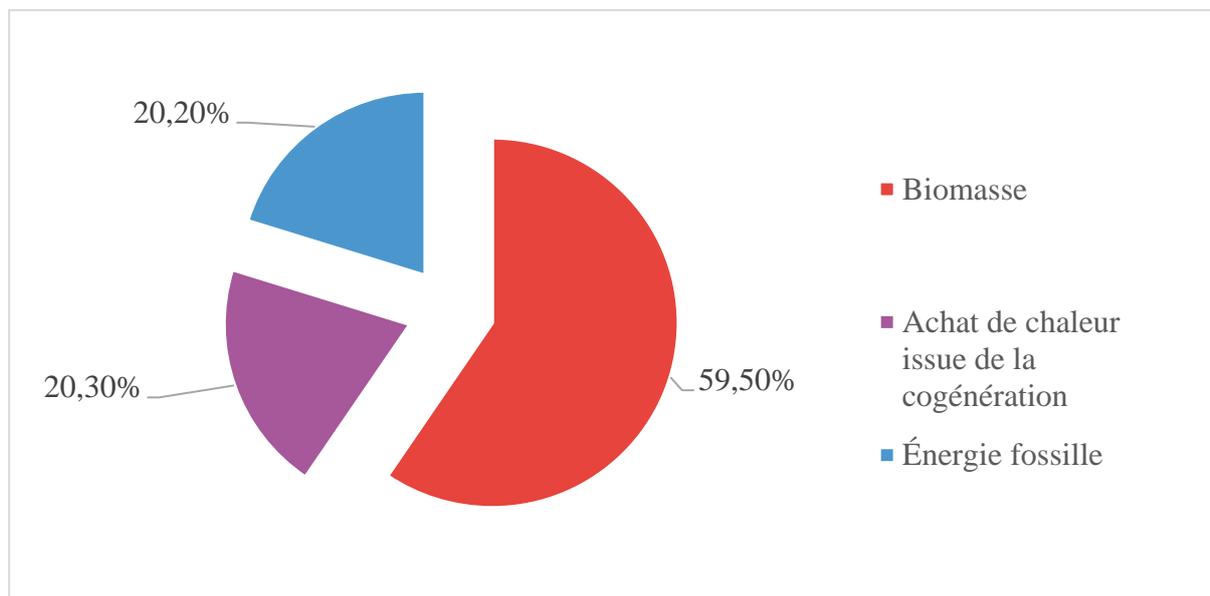
Tableau n° 20 : Moyens de production

Equipement	Marque	Puissance (kW)		Date de mise en service
		thermique	électrique	
Chaudière bois	AGROFORST	5 000	-	2012
Chaudières Gaz	n°1	Ygnis Industrie	2 156	-
	n°2	Guillot-Atlantic	5 400	-
	n°3	Guillot-Atlantic	3 800	-
Unité de cogénération	MWM	1 600	1 500	2013
Total		17 676	1 500	-

Source : projet de schéma directeur.

En 2018, le « mix » énergétique global était de 59,5 % d'énergies renouvelables (biomasse), de 20,3 % d'achat de chaleur à la société Cogestar 2 (issue de la cogénération), et de 20,2 % d'énergie fossile (gaz naturel).

Graphique n° 5 : Mix énergétique 2018



Source : chambre régionale des comptes à partir du rapport d'activité du délégataire.

L'absence d'intégration de la cogénération dans le périmètre de la délégation de service public ne permet pas d'identifier directement les effets de la vente d'électricité sur le coût réel de la chaleur cogénérée vendue au délégataire. En 2018, le prix moyen global du MWh (R1 plus R2) s'élevait à 66,70 € hors taxes. La part fixe R2 représentait 46,25 % du prix global.

4.2 Des obligations environnementales respectées

4.2.1 Les règles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement

L'ensemble des chaufferies, en ce qu'elles consomment des combustibles commerciaux (gaz, plaquettes forestières), relèvent de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Celle-ci distingue les obligations en fonction de la puissance des installations. Celles d'une puissance comprise entre 2 et 20 MW sont soumises au régime de la déclaration en préfecture²⁸, ce qui est le cas de la chaufferie gaz et la chaufferie biomasse.

La chaufferie biomasse a fait l'objet d'une déclaration en application de l'article R. 512-49 du code de l'environnement.

4.2.2 Le chauffage urbain et les émissions de gaz à effet de serre

4.2.2.1 Le système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne

L'annexe I de la directive 2003/87/CE précise les critères pour intégrer un réseau de chauffage dans le système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne (SEQUE-UE), à savoir, le type d'activités ainsi que les seuils minimum des installations. Pour la combustion, le seuil est fixé à une puissance supérieure à 20 MW.

Le réseau de la commune d'Abbeville ne relève pas du dispositif d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne.

4.2.2.2 Les installations soumises aux obligations d'économies d'énergie

Avec une livraison maximale de chaleur de 26 MWh, la commune d'Abbeville n'entre pas dans la catégorie des personnes morales soumises aux obligations d'économies d'énergie et d'achats de certificats d'économies d'énergie, définies par l'article L. 221-1 du code de l'énergie²⁹.

²⁸ La déclaration est un régime moins contraignant que celui de l'autorisation préfectorale, qui concerne les installations présentant de graves risques ou nuisances pour l'environnement.

²⁹ Seuil de 400 millions de kilowattheures pour la période 2015-2017.

4.2.2.3 Des émissions de gaz à effet de serre maîtrisées

Tableau n° 21 : Bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES)

	2015	2016	2017
GES évités (tonnes éq-CO2)	2 600	2 720	2 720
GES émis (tonnes éq-CO2)	3 954	4 039	3 710
Production d'électricité (tonnes éq-CO2)	- 1 637	- 1 965	- 1 965
Bilan (tonnes éq-CO2)	2 317	2 074	1 745
Contenu GES (g éq-CO2/kWh livré)	115	95	84

Source : projet de schéma directeur.

L'émission est de plus en plus maîtrisée au fil des années, depuis 2015. Cette baisse notable s'explique par un meilleur taux de couverture des besoins par les énergies renouvelables et de récupération, ainsi qu'entre 2016 et 2017, par une moindre rigueur climatique.

4.2.3 Une offre unique lors de la passation de la délégation de service public

La procédure de passation lancée en 1999 s'est inscrite dans le cadre des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, alors applicables.

Seule la société Dalkia a remis une offre, parmi les quatre candidats admis à en présenter. Par délibération du 26 juin 2000, le conseil municipal d'Abbeville a approuvé le contrat de concession présenté par la société Dalkia pour la mise en place d'un « service public d'énergie cogénérée » et a autorisé le maire à signer le contrat.

Un contrat de concession, d'une durée initiale de 12 ans, liant la commune d'Abbeville et la société Dalkia a été signé le 6 septembre 2000.

4.2.4 Les stipulations principales du contrat de délégation de service public

4.2.4.1 Objet du contrat de concession

Outre l'exploitation, le contrat a pour objet l'établissement et le renouvellement, par le concessionnaire, de l'ensemble des nouveaux ouvrages nécessaires à la distribution d'énergie calorifique, comprenant la mise en place d'un réseau de tuyauteries enterrées reliant l'ensemble des 11 chaufferies de la commune d'Abbeville et de l'office public de l'habitat d'Abbeville, ainsi que la mise en place de 11 sous-stations.

4.2.4.2 Durée et caractéristiques techniques

La mise en service industrielle de la cogénération a eu lieu le 29 mai 2002, alors que celle du chauffage urbain avait débuté en 2000. En l'absence d'équipement préexistant, en dehors des chaufferies devant être transformées en sous-station, les biens remis au délégataire correspondent aux travaux de premier établissement.

Les chaudières gaz et le moteur de cogénération, nécessaires au fonctionnement du réseau de chaleur, ont été implantés sur une emprise appartenant à l'office public de l'habitat qui a autorisé la société Dalkia à en être l'occupant. Cette situation atypique pourrait altérer les conditions de mise en concurrence lors du renouvellement de la concession, en octobre 2022.

Tableau n° 22 : Taux de couverture par énergie

Taux de couverture	2015	2016	2017	Contractuel
Bois	54,9 %	57,3 %	60,4 %	74,2 %
Cogénération	20,2 %	20,3 %	21,5 %	21,0 %
Gaz	24,9 %	22,4 %	18,1 %	4,8 %
Taux d'EnR&R	54,9 %	57,3 %	60,4 %	74,2 %

Source : projet de schéma directeur.

Le contrat prévoit des taux de couverture par énergie qui doivent privilégier le bois. Ceux-ci ne sont pas atteints car la chaudière bois ne fonctionne pas en période estivale³⁰. Elle est remplacée par les chaudières gaz, qui offrent une plus grande modularité de réponse aux besoins de chaleur.

4.2.4.3 Caractéristiques économiques et financières

Le délégataire prend en charge, à ses risques et périls, la réalisation et le financement des études et des travaux relatifs à la construction des ouvrages, l'exploitation de l'ensemble des ouvrages et installations nécessaires à la fourniture du service public, l'entretien courant, le gros entretien, le renouvellement et la modernisation des ouvrages et installations nécessaires à l'exploitation du service public.

Le délégataire est autorisé à vendre l'énergie calorifique aux abonnés aux tarifs de base, auxquels s'ajoutent les taxes additionnelles au prix de l'énergie calorifique et perçoit les frais de raccordement (coût du branchement et droit de raccordement) auprès des abonnés. Les tarifs initiaux R1 et R2 ont été établis au vu, notamment, d'un compte d'exploitation prévisionnel.

³⁰ Pour des motifs liés à la puissance minimale et au rendement de la chaudière.

Le tarif R1, calculé à partir des coûts des combustibles et autres sources d'énergie nécessaires en quantité et qualité pour assurer la fourniture d'un MWh destiné au chauffage des locaux ou à la production d'eau chaude sanitaire, a été fixé à 28,70 €HT/MWh.

Le tarif R2, qui est un élément fixe forfaitaire et annuel³¹, est fixé contractuellement à 145 000 €, soit 14,95 € HT/kWh.

4.2.4.4 Droits et obligations du délégataire

Le délégataire a le droit exclusif d'utiliser les ouvrages concédés pour le service public d'énergie calorifique. Il a le droit d'utiliser les ouvrages délégués et ceux créés dans le cadre du contrat et il exploite à ses risques et périls le service de production, transport et distribution de chaleur.

Le délégataire s'engage également, en application de l'article 29 de la convention, à assurer la mise en conformité et sécurité du réseau, le bon fonctionnement, l'entretien et la réparation des ouvrages délégués. Pour ce faire, il met en place une surveillance régulière et systématique des installations en vue de limiter la fréquence et la durée des arrêts éventuels et de limiter la consommation d'énergie, tout en assurant la meilleure qualité du service possible.

4.2.5 Les avenants au contrat

Le contrat a fait l'objet de quatre avenants.

Par l'avenant n° 1, signé 23 décembre 2010, les parties ont décidé :

- d'étendre le périmètre initial de la concession ;
- d'intégrer au réseau de chaleur une chaufferie biomasse de 5 MW et de définir les modalités d'amortissement de l'investissement réalisé (durée d'amortissement de 15 ans) ;
- de prolonger la durée de la concession de huit ans et huit mois, fixant ainsi son terme au 1^{er} octobre 2022 ;
- de diminuer le coût de l'énergie calorifique pour les abonnés ;
- de fixer une indemnité de sortie versée au délégataire par la commune d'un montant de 498 087 €.

Cet avenant a mis, en outre, à la charge du délégataire un investissement supplémentaire d'un coût de 5 M€, représentant une augmentation du programme des travaux de premier établissement (3,4 M€) de 147 %.

³¹ Il comprend le coût des prestations de conduite, de petit et gros entretien et du renouvellement confié au concessionnaire nécessaires à assurer le fonctionnement des installations primaires, les dépenses d'électricité ainsi que les charges financières liées aux investissements de premier établissement.

Par un avenant n° 2 du 11 janvier 2012, les parties ont décidé de préciser la rédaction d'un certain nombre d'articles du contrat de concession relatifs au contrat de fourniture gaz, aux obligations du délégataire, à la police d'abonnement et la révision de la puissance souscrite, au bordereau des prix des travaux neufs.

Par un avenant n° 3 du 1^{er} octobre 2012, les parties ont décidé de modifier les tarifs du R1 et du R2 et les modèles de police d'abonnement.

Par un avenant n° 4 signé le 26 juin 2017, elles ont décidé :

- de redéfinir les conditions d'approvisionnement du combustible « bois énergie » et des indices associés ;
- de modifier la formule de révision des redevances R1G et R1C, suite à la disparition réglementaire du tarif gaz S2S et à l'évolution de la taxe intérieure de consommation du gaz naturel ;
- de modifier le tarif R2, pour tenir compte du financement, de la conception et de la réalisation des travaux d'amélioration acoustique en chaufferie.

4.2.6 Un suivi du délégataire à renforcer

4.2.6.1 Le contrôle de la délégation de service public

L'article 48 du contrat de délégation prévoit que le concédant exerce son pouvoir de contrôle sur le service délégué. Il exerce cette prérogative en étant assisté par le cabinet conseil Ceden, qui analyse, notamment, les comptes rendus techniques, d'exploitation mensuels, les comptes rendus financiers, les comptes de gros entretien et de renouvellement.

Le prix de cette mission a été fixé à 11 475 € HT pour les deux premières années d'exploitation et à 6 075 €HT par an à partir de la troisième année et jusqu'à la fin de la concession. Pour les exercices 2016, 2017, 2018, le prestataire n'a pas effectué la mission et communiqué les livrables contractualisés, en raison de relations difficiles avec les services techniques de la commune.

Pour financer ce contrôle et ces frais de gestion, une redevance annuelle est prévue par l'article 52 du contrat de délégation de service public, qui en fixe le montant à 2 % du tarif R2 constaté pour la première année d'exploitation et qui prévoit, pour les exercices suivants, une décision expresse du délégant pour en déterminer le montant.

La chambre constate qu'aucune redevance n'a été versée par le délégataire en application de cet article, ni en application du montant forfaitaire pour la première année, ni au titre des années suivantes. Elle invite la commune à fixer le montant de redevance prévue par l'article 52 précité à hauteur des coûts exposés pour réaliser ce contrôle.

Le maire de la commune indique, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir informé le délégataire que cette recette serait recouvrée à partir de 2020, et pour les exercices précédents non prescrits.

Par ailleurs, la commune n'a pas défini de mode opérationnel interne de suivi et de contrôle de la délégation, qui pourrait utilement s'appuyer sur la prestation apportée par le cabinet conseil.

Conformément à l'obligation qui lui est faite en application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal examine le rapport annuel du délégataire mentionné à l'article L. 3131-5 du code de la commande publique.

Les articles 62 et 73-3 du contrat stipulent que « la non-production du compte rendu (annuel du délégataire) constitue une faute contractuelle qui sera sanctionnée dans les conditions définies à l'article 73 du traité de concession, par une pénalité fixée à 1 % par mois de retard du montant des recettes du tarif R2 du concessionnaire pour l'année précédente ». Ces mêmes articles prévoient que le « montant des pénalités arrêté par le concédant est prélevé sur le montant de la facturation du mois suivant ». En l'espèce, les rapports d'activité de la société Dalkia au titre des années 2013, 2014, n'avaient pas été produits dans les délais contractuels. Pour autant, les pénalités n'ont pas été réclamées. Cette obligation a été respectée pour les rapports d'activité 2015 à 2018. La chambre rappelle que tout abandon de pénalités contractuelles doit être autorisé par l'assemblée délibérante au titre de son pouvoir budgétaire.

De plus, les comptes rendus financiers ne sont pas conformes aux stipulations de l'article 64 puisqu'ils ne contiennent pas, notamment, les évolutions des dépenses par rapport aux exercices antérieurs. En réponse aux observations de la chambre, la société Dalkia s'engage à faire évoluer ses comptes rendus financiers selon les formes préconisées.

4.2.6.2 Les frais de siège facturés par la société mère

La commune n'a pas imposé la création d'une société dédiée en charge de l'exploitation du service public délégué. Les comptes de la délégation supportent toutefois des frais de sièges versés aux structures Dalkia au niveau régional (direction régionale) et national (siège). Aucune stipulation du contrat, au-delà des obligations afférentes au compte rendu financier, ne prévoit la justification des frais de siège, détaillés par nature, et les modalités de ventilation des charges facturées par la maison mère. Ces derniers sont calculés par l'application d'un pourcentage sur le chiffre d'affaires, ou sur la valeur ajoutée pour les frais généraux, et d'un pourcentage sur des frais exposés par la direction régionale tels que les frais de fournitures, de personnel, de formation, de transport, de véhicules ou encore de frais informatiques.

Tableau n° 23 : Frais d'agence et de siège

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Frais d'agence et de siège (en €)	79 835	85 918	83 145	94 251	51 470	34 005
Frais d'agence et de siège/charges de la DSP hors provisions et amortissements	5,96 %	6,40 %	5,44 %	7,65 %	4,39 %	2,80 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes rendus financiers.

La commune n'est donc pas en mesure d'apprécier la nature et la réalité de telles charges ainsi facturées à la délégation. La chambre l'invite à se montrer plus exigeante vis-à-vis de son délégataire pour obtenir tous les éléments justifiant les frais d'agence et de siège qui lui sont facturés.

Recommandation n° 2 : renforcer le contrôle du délégataire en exigeant, notamment, la production d'un compte rendu financier annuel conforme aux dispositions légales et contractuelles.

En réponse à l'observation de la chambre et avec la volonté d'appliquer sa recommandation, l'ordonnateur s'engage à négocier, avec le délégataire, une modification du contrat, notamment pour arrêter un montant forfaitaire des frais de siège qui pourrait être indexé au tarif R2.

4.2.6.3 L'exécution financière du contrat de délégation de service public

L'exploitation par le délégataire est en déséquilibre durant la période sous revue, avec un déficit cumulé de 1 813 458 € en six ans.

Tableau n° 24 : Taux de marge brut 2013-2018 de la délégation de service public

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Chiffre d'affaires en € HT	1 422 048	1 264 148	1 301 513	1 295 320	1 476 340	1 509 770
Taux de marge brut hors dotations aux amortissements	8,32 %	1,74 %	- 16,86 %	13,71 %	23,13 %	23,48 %
Taux de marge brut avec dotations aux amortissements	- 35,26 %	- 32,60 %	- 42,06 %	- 22,19 %	- 1,92 %	- 2,39 %

Source : chambre régionale des comptes à partir du compte rendu financier Dalkia et rapport d'analyse du compte rendu financier.

L'exécution financière est présentée avec un taux de marge négatif. Le constat trouve son origine dans le fait que les recettes liées au tarif R1 cogénération sont fixées sur la base d'un prix de 20 €/HT/MWh à la charge des abonnés, alors que le prix d'achat à la société Cogestar 2 était de 50,70 €/HT/MWh en 2015. Le déséquilibre apparent a été renforcé par le choix de délégataire de privilégier le recours à la chaleur issue de la cogénération, par rapport aux autres modes de production de chaleur. Cette situation avait été soulignée par l'assistant à maîtrise d'ouvrage de la commune, qui mentionnait dans ses rapports le caractère excessif du tarif d'achat par rapport au prix moyen de vente de chaleur cogénérée situé habituellement sur ce type d'installations, entre 5 et 10 €/HT/MWh.

Le prix d'achat à la société Cogestar 2 a fait l'objet d'un avenant à la convention de fourniture de chaleur cogénérée, ramenant le prix de vente de 50,70 €/HT/MWh à 23,326 €/HT/MWh à compter du 1^{er} janvier 2016. En 2017, l'avenant n° 4 au contrat de délégation de service public a ramené le prix de la composante R1 cogénération à la charge des abonnés au prix d'achat à la société Cogestar 2.

La chambre attire l'attention de la commune sur le fait que ce montage (équipement de cogénération non compris dans les biens de retour) pourrait avoir un effet négatif sur l'économie générale du contrat, puisqu'il n'intègre pas les recettes de vente d'électricité issue de la cogénération, perçues par la société Cogestar 2. Il est aussi de nature à limiter la concurrence, lors du renouvellement du contrat en 2022, en rendant onéreux pour un nouvel entrant l'accès à la production de chaleur cogénérée, dans l'hypothèse où cette source d'énergie serait conservée.

Les résultats sont également grevés par le non-respect du taux de couverture bois dans le mix énergétique contractualisé. L'article 10 de l'avenant n° 3 a porté contractuellement le taux de couverture du tarif R1 bois à 74,22 %. En dessous de ce seuil de recours à la biomasse, il est prévu une pénalité égale à 1 000 € par pourcentage d'écart avec l'objectif de couverture. Pour l'exercice 2014, ce taux effectif a été de 59,56 %, soit une pénalité exigible d'un montant de 14 653 €. Pour l'exercice 2015, ce taux effectif a été de 54,86 %, soit une pénalité exigible d'un montant de 19 360 €. En dépit des manquements relevés, la chambre constate qu'aucune pénalité n'a été émise.

Recommandation n° 3 : appliquer les pénalités contractuelles prévues par la convention de délégation de service public, pour non-respect du *mix* énergétique.

Recommandation n° 4 : réaliser un audit technique, juridique, et financier en fin de contrat de délégation de service public, en vue de préparer son renouvellement et d'assurer la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence de la procédure pour l'ensemble des opérateurs du marché.

L'ordonnateur fait part, dans sa réponse à la chambre, d'un accord avec l'opérateur pour faire appliquer les pénalités contractuelles prévues dans le cadre du *mix* énergétique, y compris pour les exercices précédents non prescrits. Il fait part également de sa volonté de recourir à un cabinet d'audit pour accompagner la commune dans la mise en œuvre de la recommandation n° 4.

4.2.6.4 Le plan pluriannuel d'investissement

La délégation de service public comprend une liste de travaux de premier établissement, pour un montant total de 8,3 M€. S'agissant du bilan définitif des travaux réalisés, seul le coût de réalisation de la chaudière biomasse a été communiqué. Cette situation traduit le manque de suivi de la délégation par le délégant.

4.3 Une faible implication des usagers du réseau de chaleur

4.3.1 La relation entre l'abonné, l'utilisateur final et l'exploitant

L'article 21 du règlement de service stipule « qu'après accord du concédant, le concessionnaire mettra à la disposition des abonnés une copie du contrat de concession ». L'autorité organisatrice du réseau et le délégataire ont indiqué qu'aucun abonné avait demandé que le contrat de concession lui soit communiqué.

Les rapports d'activité du délégataire du service public de chauffage urbain sont présentés à la commission consultative des services publics locaux, conformément à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, les rapports relatifs aux exercices 2013 et 2014 n'ont pas pu être présentés à ladite commission car non produits par le délégataire. Pour les autres exercices, la rédaction succincte des comptes rendus ne permet pas de considérer que cette instance contribue pleinement à l'information des usagers du service public de chauffage urbain.

Les procès-verbaux des réunions du conseil municipal n'y contribuent pas davantage, en prenant uniquement acte de la transmission ou non du rapport d'activité du délégataire.

La chambre invite la commune d'Abbeville à mettre en place un comité d'usagers et d'abonnés afin de les associer à la vie du réseau de chaleur³².

4.3.2 Le coût du chauffage urbain à la charge des abonnés

Le taux de TVA pratiqué est le taux réduit, conformément aux dispositions de l'article 278-0 Bis du code général des impôts, applicable sur les termes R2 et R1. L'abonnement (R2) est soumis à une TVA réduite (5,5 %). La part variable (R1), habituellement soumise à une TVA classique (20 %), bénéficie d'une TVA réduite (5,5 %) lorsque le réseau de chaleur utilise plus de 50 % d'énergie renouvelable et de récupération, ce qui est le cas en l'espèce depuis l'ouverture de la chaudière biomasse en 2012.

Tableau n° 25 : Prix de vente moyen de la chaleur HT de la DSP

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes (en € HT)						
R1 + R2	1 422 049	1 264 115	1 301 501	1 295 320	1 476 340	1 509 768
Part fixe moyenne dans la facturation R2	45,98 %	52,12 %	50,79 %	51,25 %	46,25 %	45,81 %
Part proportionnelle R1	54,02 %	47,88 %	49,21 %	48,75 %	53,75 %	54,19 %
MWh livrés en sous station	25 936	20 487	20 219	21 785	20 677	26 098
Prix de vente moyen HT DSP (en €)	54,83	61,70	64,37	59,46	71,40	66,70
Prix de vente moyen national HT tous réseaux (en €)	68	72	68	68	75,3	ND

Sources : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune d'Abbeville et études AMORCE.

Le réseau de chaleur de la commune d'Abbeville possédait, en 2017, un prix moyen de la chaleur de 71,4 €/HT/MWh. Ce tarif HT plaçait le réseau abbevillois au niveau de la moyenne nationale, qui s'élevait à 71,75 € HT/MWh, pour les réseaux ayant recours à plus de 50 % d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R). Le prix du MWh a baissé de 6,6 % entre 2017 et 2018, passant de 71,4 à 66,7 € HT.

La répartition entre les parts variable (R1) et fixe (R2) est proche de la moyenne nationale des réseaux biomasse, avec une part variable plus forte en raison de l'achat de chaleur issue de la cogénération auprès de la société Cogestar 2.

³² Solution recommandée par la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

4.4 Une stratégie de développement du réseau à mettre en place

4.4.1 Un développement modéré du réseau depuis 2013

Tableau n° 26 : Évolution de la densité des réseaux

	2013	2018	Variation globale
Nombre d'équivalents logements	2 593	2 758	6 %
Longueur totale des réseaux en km	7,01	7,43	6 %
Quantité d'énergie consommée (MWh)	29 909	29 233	- 2 %
Total énergie thermique livrée	25 963	26 098	1 %
Taux de rendement	91 %	89 %	- 2 %
Nombre de logements par km de réseau	370	371	0 %
Énergie thermique livrée par km de réseau	3702	3511	- 5 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports d'activité du délégataire.

La faible évolution du nombre d'équivalents logements et de l'énergie thermique livrée par kilomètre de réseau illustre une relative stabilité de la densification du réseau. La densité de celui-ci, qui se calcule en rapportant l'énergie thermique livrée sur une année au mètre linéaire de réseau, s'élève à 3,7 MWh/(ml.an), soit plus du double du seuil de rentabilité estimé à 1,5 MWh/(ml.an) par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

4.4.2 Un schéma directeur de réseau de chaleur en cours d'adoption

Les caractéristiques des schémas directeurs de réseaux de chaleur

Un schéma directeur doit être obligatoirement réalisé par l'autorité organisatrice du service en vertu de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales. Pour les collectivités chargées d'un service public de distribution de chaleur en service au 1^{er} janvier 2009, ce schéma devait être établi au 31 décembre 2018.

Le schéma doit réaliser le diagnostic du réseau et évaluer la qualité du service fourni. Après avoir dressé un état des lieux des sources de chaleur existantes localement, il recense le potentiel commercial du réseau en matière d'extension, de densification et d'interconnexions avec d'autres réseaux. Il comporte un volet sur le développement des énergies renouvelables et de récupération (EnR&R).

Il doit conclure sur une synthèse et un plan d'actions relatif au scénario choisi. Ce document stratégique est également indispensable pour toute demande d'aide à l'investissement sur un réseau existant auprès de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La commune d'Abbeville a fait appel à un cabinet extérieur pour réaliser un projet de schéma directeur. Il prévoit quatre scénarios³³.

Le premier scénario est la projection de la situation actuelle. Il prend en compte la substitution de la vente de chaleur en 2025 par l'augmentation du recours à la chaudière bois, ce qui aurait pour effet d'accroître son rendement, jugé trop faible actuellement. Il anticipe la baisse des besoins de chaleur et de la puissance souscrite, à l'issue des opérations de rénovation thermique des bâtiments du secteur du logement dans le cadre des opérations financées par l'ANRU. Il n'y a pas d'effet sur le prix actuel, en dehors de l'application des clauses de révision des tarifs, jusqu'en 2025. Cette date correspond à l'échéance du contrat d'achat d'électricité issue de la cogénération.

Le deuxième scénario prend en compte une première extension du réseau, à travers le raccordement du centre hospitalier d'Abbeville. L'extension du réseau permet de compenser la diminution des besoins de chaleur, suite à l'opération de rénovation urbaine en cours et à la rénovation thermique des logements planifiée. Les besoins, après ces opérations, sont comparables aux besoins actuels, malgré l'extension du réseau. Le projet de développement de cette phase est inférieur à 6 000 MWh et donc soumis à une aide forfaitaire auprès de l'ADEME³⁴. Il résulterait de ce scénario un tarif moyen de la chaleur de 67,74 € HT/MWh.

Le troisième scénario prend en compte l'extension du réseau, sur la période 2020/2023, vers l'EHPAD Dumont et le nord d'Abbeville, ainsi que l'arrêt d'achat de chaleur issue de la cogénération. Le *mix* énergétique qui en résulterait serait de 60 % d'EnR&R (biomasse) et 40 % d'énergie fossile (gaz). Le coût total des investissements est évalué à 1,7 M€ dont un montant estimatif de 0,5 M€ d'aides de l'ADEME. Il en résulterait un tarif global moyen de 72,49 € HT/MWh.

Le dernier scénario prend en compte les deux phases d'extension du réseau précitées, sans l'achat de chaleur de la cogénération, mais avec une seconde chaudière bois de 2,5 MW, couplée à un système d'hydro-accumulation³⁵. Le montant des investissements serait d'1,9 M€, dont 0,6 M€ d'aide de l'ADEME. Il en résulterait un tarif global moyen de 71,11 € HT/MWh.

Quelle que soit la solution retenue, il conviendra de prendre en considération l'avenir du tarif réglementé de rachat d'électricité cogénérée et la plus-value que celle-ci représente, quand elle est intégrée dans le périmètre de la délégation.

Ce projet de schéma directeur ne prévoit pas de recourir aux dispositions des articles L. 712- 1, R. 712-1 à R. 712-12 du code de l'énergie relatives au classement du réseau.

³³ Détail en annexe n° 8.

³⁴ Les aides ADEME représentent 76 % coût global.

³⁵ L'hydro-accumulation est le recyclage des calories que l'on a récupérées dans un circuit de chauffage à l'aide d'un ballon tampon. Il suffit d'un réservoir statique qui stocke l'énergie qu'a transmise le système de chauffage pour obtenir de l'eau chaude sans résistance électrique ni brûleur.

4.4.3 Une absence de sollicitation obligatoire pour la transmission des données relatives au réseau de chaleur, qui questionne sur la pertinence du maintien d'une gestion communale

L'article L. 113-1 du code de l'énergie dispose que « Conformément à l'article L. 711-1, les gestionnaires de réseaux de chaleur sont chargés, à partir des données issues de leur système de comptage d'énergie, de mettre à la disposition des personnes publiques les données disponibles de production et de consommation de chaleur, dès lors que ces données sont utiles à l'accomplissement des compétences exercées par ces personnes publiques. Un décret précise les personnes publiques bénéficiaires des données, la nature des données mises à disposition, la maille territoriale à laquelle les données sont mises à disposition et les modalités de leur mise à disposition ».

La commune d'Abbeville n'est en charge de la conception d'aucun de ces documents de planification territoriale et n'a jamais été sollicitée à ce titre par une personne publique.

Au niveau national, la chaleur représente près de la moitié des besoins énergétiques. Les réseaux de chaleur présentent l'avantage de mutualiser les moyens de chauffage, de valoriser les énergies renouvelables et de récupération, avec un faible contenu carbone (116 g CO₂)³⁶. Les réseaux de chaleur ne représentent que 6 % de la production nationale. L'objectif fixé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 est de développer, d'ici à 2030, les réseaux de chaleur afin de raccorder 4 à 6 millions d'équivalents logements supplémentaires, ce qui n'est possible que si les collectivités territoriales mettent en œuvre localement cet objectif national.

À l'instar de l'office public de l'habitat, qui n'est plus sous la tutelle de la commune, et même si le réseau se trouve intégralement implanté sur le territoire communal, la question du transfert de la qualité d'autorité organisatrice de réseau de chauffage urbain à la communauté d'agglomération de la Baie de Somme, chargée notamment du plan local d'urbanisme intercommunal et du plan climat-air-énergie territorial, pourrait être posée, d'autant plus que les services techniques municipaux, chargés du suivi de la délégation de service public, ont été mutualisés avec l'établissement public de coopération intercommunale.

L'ordonnateur, dans sa réponse à la chambre, précise que l'intérêt d'un transfert à la communauté d'agglomération de la Baie de Somme lui apparaît limité ; et qu'un transfert vers la fédération départementale de l'énergie de la Somme (FDE 80), syndicat départemental d'énergie ayant pris la compétence « réseaux de chaleur » depuis 2012, offrirait une perspective tout aussi pertinente.

³⁶ Source : AMORCE.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune d'Abbeville est autorité organisatrice, abonnée et usager d'un réseau de chaleur unitaire d'une longueur de 7,4 km, mis en exploitation en janvier 2002, desservant 2 758 équivalents logements auprès de cinq abonnés, en 2018. Il s'agit d'un service public industriel et commercial dont la gestion est déléguée à la société Dalkia.

D'une durée initiale de 12 ans, après une procédure de passation qui a conduit à une offre unique, le contrat de délégation de service public a fait l'objet d'une prolongation de huit ans et huit mois, justifiée par la construction d'une chaufferie biomasse.

En dépit d'un faible contrôle de la commune et de l'absence d'implication tant des abonnés que des usagers du réseau de chaleur, celui-ci délivre une prestation respectueuse des obligations environnementales et à des tarifs inférieurs à la moyenne nationale. Cette situation pourrait, cependant, être optimisée grâce au schéma directeur en cours d'adoption, qui comporte de réelles hypothèses de développement du réseau, et par le transfert de la qualité d'autorité organisatrice de réseau à la communauté d'agglomération de la Baie de Somme ou, comme le propose l'ordonnateur, à la fédération départementale de l'énergie de la Somme (FDE 80), syndicat départemental d'énergie qui exerce la compétence « réseaux de chaleur » depuis 2012.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau d'analyse financière de la commune d'Abbeville (budget principal)	53
Annexe n° 2. Historique des charges transférées entre la commune d'Abbeville et la communauté d'agglomération de la Baie de Somme avant 2013.....	54
Annexe n° 3. Historique des charges transférées depuis 2014.....	55
Annexe n° 4. La capacité d'autofinancement brute	56
Annexe n° 5. Programme pluriannuel d'investissement du budget principal.....	57
Annexe n° 6. Caractéristiques techniques et financières du réseau de chaleur de la commune d'Abbeville	58
Annexe n° 7. Indicateurs Amorce 2018.....	59
Annexe n° 8. Scénarios du schéma directeur de réseau de chaleur	60

**Annexe n° 1. Tableau d'analyse financière de la commune d'Abbeville
(budget principal)**

	(en €)	2015	2016	2017	2018	2019
1	Recettes réelles de fonctionnement	32 248 265	35 315 087	25 251 783	25 538 279	25 515 180
2	dont recettes de la fiscalité locale	12 980 342	13 161 917	12 839 333	10 464 994	11 095 720
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	8 136 326	8 054 483	7 964 108	8 198 956	8 451 763
5	Dépenses réelles de fonctionnement	30 689 698	33 528 424	23 645 877	24 257 358	25 456 592
6	dont charges à caractère général	6 827 351	6 446 707	5 126 485	5 095 818	5 416 893
7	dont charges de personnel	17 609 486	17 285 859	13 394 932	11 982 330	11 902 544
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	871 505	828 364	658 047	655 043	641 266
9	dont intérêts de la dette	1 548 156	5 362 362	448 744	270 566	252 888
10	Capacité d'autofinancement brute (1)	1 575 542	948 498	1 480 907	1 204 545	1 626 804
11	Annuité en capital de la dette	1 695 056	1 748 934*	1 723 748	714 904	795 808
12	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	- 119 514	- 800 436	- 242 841	489 641	830 996
13	Recettes d'investissement hors emprunt	2 056 854	2 439 662	2 647 606	1 256 489	1 309 515
14	Financement propre disponible (2) (=13 + 14)	1 937 340	1 639 226	2 404 765	1 746 129	2 140 511
15	Dépenses d'équipement	6 397 433	3 496 976	2 571 577	2 295 811	3 033 982
16	Nouveaux emprunts de l'année	2 500 000	22 296 127	0	1 822 500	1 470 000
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	38 834 404	46 011 153	44 287 739	15 369 733	14 492 207
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP) (3)	24,6	48,5	29,9	12,8	8,9

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et du budget 2019.

* Hors renégociation.

Annexe n° 2. Historique des charges transférées entre la commune d'Abbeville et la communauté d'agglomération de la Baie de Somme avant 2013

(en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Beaux-arts	117 821					
Portage des repas	110 916	-33 000				
Piscine	740 614					
ALSH	1 030 957					
Développement économique	227 352					
Balayage	11 606					
Conservatoire de musique		896 360				
Office de tourisme			194 521			
			- 84 466			
TLPE				- 74 206		
Attribution de compensation versée par l'EPCI	7 331 798	6 402 438	6 292 383	6 366 588	6 366 588	6 366 588

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et commissions locales d'évaluation des charges transférées.

Annexe n° 3. Historique des charges transférées depuis 2014

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Urbanisme		141 946	48 673		
		9 895			
Enfance et jeunesse		110 079	56 619		
		91 862			
Bus scolaire		15 731			
Reprise compétence balayage à compter du 1 ^{er} juillet 2017 par Abbeville			- 45 331	- 45 331	
Annulation transfert 2009 suite à transfert déjà réalisé			- 390 293		
Régularisation portage de repas souhaité par la communauté d'agglomération			226 074		- 226 074
Service cours d'eau			132 525	119 380	
			11 314		
Aire d'accueil des gens du voyage				30 205	
Petite enfance			407 019		
			- 312 034		
Voirie			346 610	- 346 610	600 000
			133 693		
Ingénierie technique			405 987	82 191	
Restauration scolaire			1 029 111		
			101 725		
Périscolaire			722 870	123 178	
Personnel			848 444	509 504	
			609 465		
Service santé			164 522		
			19 682		
Contrat de ville			138 977		
			165 809		
Vie des quartiers			231 696		
			17 844		
Autres postes DRH DAF Entretien			636 198	275 977	
Autres dépenses			85 041		
Investissements scolaires, cantines et garderies				94 209	
Transferts emprunts			679 628	1 716 844	
Transfert TLPE					- 72 245
Réussite éducative					37 292
Compte 7321 attribution de compensation versée par l'EPCI	6 292 383	5 997 076			
Compte 739211 attribution de compensation versée à l'EPCI			457 062	3 016 608	2 755 581
Compte 2046 attribution de fonctionnement d'investissement					600 000

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et commissions locales d'évaluation des charges transférées.

Annexe n° 4. La capacité d'autofinancement brute

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 980 342	13 161 917	12 839 333	10 464 994	11 095 720	- 3,8 %
+ Ressources d'exploitation	1 127 654	1 111 018	555 679	532 921	559 721	- 16,1 %
= Produits "flexibles" (a)	14 107 996	14 272 935	13 395 012	10 997 915	11 655 441	- 4,7 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 904 110	10 710 441	10 396 949	10 617 449	10 813 428	- 0,2 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	6 366 588	5 997 076	63 962	319 300	238 779	- 56,0 %
dont FPIC net du reversement à l'interco			63 962	319 300		
= Produits "rigides" (b)	17 270 698	16 707 517	10 460 911	10 936 749	11 052 207	- 10,6 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	31 444 906	30 980 452	23 855 923	21 934 665	22 707 648	- 7,8 %
Charges à caractère général	6 827 351	6 446 707	5 126 485	5 095 818	5 416 893	- 5,6 %
+ Charges de personnel	17 876 098	17 519 961	13 394 932	11 984 682	11 903 116	- 9,7 %
+ Subventions	2 118 160	2 076 674	1 791 597	1 766 228	1 698 472	- 5,4 %
+ Autres charges de gestion	302 501	336 202	344 142	343 332	320 545	1,5 %
= Charges de gestion (B)	27 124 109	26 379 545	20 657 156	19 190 060	19 339 026	- 8,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 320 797	4 600 907	3 198 767	2 744 605	3 368 622	- 6,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,7 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>13,4 %</i>	<i>12,5 %</i>	<i>14,8 %</i>	<i>1,9 %</i>
+/- Résultat financier	- 1 548 156	- 2 285 314	- 448 744	- 270 566	- 252 888	- 36,4 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	155 917	155 917	155 917	155 917	
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	1 115 200	1 207 600	1 220 500	1 280 500	1 410 500	6,00 %
+/- Autres produits et charges excep. Réels	- 81 899	- 159 495	- 48 616	11 006	- 78 430	- 1,1 %
= CAF brute	1 575 542	948 498	1 480 907	1 204 545	1 626 804	0,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>5,0 %</i>	<i>3,1 %</i>	<i>6,2 %</i>	<i>5,5 %</i>		

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 5. Programme pluriannuel d'investissement du budget principal

PROGRAMME PLURIANNUEL DES INVESTISSEMENT - SYNTHESE GENERALE

Libellé	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
op 100 - ACQUISITION DE MATERIEL et VEHICULES	380 358	375 697	398 698	286 278	324 645	450 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
op 14 - AMELIORATION DU PATRIMOINE	75 820	286 281	307 270	281 503	453 261	826 900	1 206 068	870 000	610 000	610 000	310 000	60 000
op 41 - AMENAGEMENT DANS LES QUARTIERS	173 711	101 949	2 016	169 312	146 758	0	0					
op 44 - AMENAGEMENT DU QUARTIER SAINT JACQUES	671 675	788 435	0	0	0	0						
402 - AMENAGEMENT QUARTIER SOLEIL LEVANT			107 813	0	0	0						
Op 401 - AMENAGEMENT ZONE SUCRERIE - JUSTICE		13 620	1 107 529	700 955	352 743	5 707						
op 700 - CADRE DE VIE	20 646	18 931	4 596	0	0	0						
op 52 - CONSTRUCTION ECOLE ROUVROY	1 874 688	3 113 585	742 921	171 982	1 857	11 778						
op 122 - ENTREE DE VILLE OUEST	2 147 517	5 894	0	0	0	0						
op 600 - ENVIRONNEMENT	2 240	2 862	0	23 400	30 532	25 320	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000
op 900 - EQUIPEMENTS CULTURELS	22 110	85 480	45 081	132 593	16 025	105 300	101 000	61 000	56 000	56 000	56 000	50 000
op 10 - EQUIPEMENTS SPORTIFS	181 048	58 975	33 420	108 720	302 649	1 148 625	1 870 000	270 000	70 000	70 000	50 000	50 000
Hors opérations	3 941	21 296	0	0	0	0	0					
op 92 - MUSEE BOUCHER DE PERTHES	0	0	0	0	0	0	60 000	1 500 000	2 000 000	2 000 000	500 000	500 000
op 51 - REHABILITATION ECOLE BEFFROI PILORI	728	0	0	0	0	0						
op 11 - RESTAURATION COLLECTIVE	45 194	15 896	44 475	113 072	33 350	3 700	5 000	5 000	5 000	5 000		
204 - SUBVENTIONS D EQUIPEMENT	96 142	23 921	30 450	8 400	8 400	608 400	758 400	2 108 400	2 008 400	2 108 400	1 708 400	958 400
op 400 - TRAVAUX AMELIORATIONS URBAINES	1 063 050	1 357 788	631 595	558 828	622 027	744 947	740 000	790 000	740 000	740 000	740 000	740 000
op 200 - TRAVAUX EDIFICES CULTUELS	15 767	18 305	15 960	55 312	11 963	7 572	615 000	900 000	100 000	100 000	100 000	100 000
op 500 - TRAVAUX SCOLAIRES	34 813	87 522	55 599	432	0	0						
Total dépenses programme	6 809 448	6 376 437	3 527 423	2 610 787	2 304 210	3 938 249	5 770 468	6 919 400	6 004 400	6 104 400	3 884 400	2 378 400
Total recettes programme	943 989	1 828 884	1 427 688	698 651	914 535	608 127	1 859 089	1 720 776	1 620 696	1 487 004	897 004	356 951
Coût annuel	5 865 459	4 547 553	2 099 735	1 912 136	1 389 675	3 330 122	3 911 379	5 198 624	4 383 704	4 617 396	2 987 396	2 021 449

Source : services financiers de la commune d'Abbeville

Annexe n° 6. Caractéristiques techniques et financières du réseau de chaleur de la commune d'Abbeville

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Production de chaleur (oui/non)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Distribution de chaleur (oui/non)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre d'installations de production	5 ³⁷	5	5	5	5	5
Puissance totale installée (en production) MW	17,676	17,676	17,676	17,676	17,676	17,676
Quantité d'énergie consommée MWh	29 909.	28 361	28 438	28 940	27 585	29 233
Total énergie thermique livrée MWh	25 963	20 487	20 219	21 785	20 677	26 098
Longueur totale des réseaux km	7,006	7,006	7,006	7,006	7,434	7,434
Nombre de points de livraison	20	20	20	20	23	23
Puissance totale souscrite KW	23 405	23 405	23 405	23 405	24 185	24 185
Équivalents logements livrés	2 593	2 048	2 022	2 178	2 758	2 758
Chiffre d'affaires global en €HT	1 422 049	1 264 115	1 301 501	1 295 320	1 476 340	1 509 768
Part fixe moyenne dans la facturation R2	45,98 %	52,12 %	50,79 %	51,25 %	46,25 %	48,81 %
Part proportionnelle R1	54,02 %	47,88 %	49,21 %	48,75 %	53,75 %	54,19 %
Taux réduit de TVA (oui/non)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Prix moyen global du MWh (R1 + R2) en € HT	54,83	61,70	64,37	59,46	71,40	66,70
Nombre d'abonnés	5	5	5	5	5	5
Énergie fossile (en %)	nc	18,4	24,9	22,4	18,1	20,2
Biomasse (en %)	nc	59,6	54,9	57,3	60,4	59,5
Non EnR&R (à préciser en %)	nc	22,0	20,2	20,3	21,5	20,3
Émissions de GES en tonnes	nc	2 174	2 318	2 074	1 745	2 005

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes rendus du délégataire.

nc : non communiqué.

³⁷ Y compris le moteur de cogénération de la société Cogestar 2, qui n'est pas dans le périmètre de la délégation de service public.

Annexe n° 7. Indicateurs Amorçe 2018

Indicateur Majeur		Indicateur complémentaire
1-Assurer les besoins des abonnés en chaleur, eau chaude sanitaire et froid		
1.1	Taux d'appel de puissance: 92,43 %	Durée d'utilisation équivalente à pleine puissance : 1 208 h (= 29 233 000/24 185)
1.2	Taux d'interruption pondéré du service : 0 %	Taux d'interruption local du service : 0 % Taux d'heures d'arrêts programmés par rapport aux heures d'arrêts : 0%
1.4	Puissance souscrite au km : 3 253 KW/Km	Développement : 4 000 KW et 2 km de réseau
2-Préserver durablement le cadre de vie et le milieu naturel et assurer la sécurité		
2.1	Bouquet énergétique : Chaleur Biomasse 50,5 % / Chaleur cogénération GN 20,3 % / Chaleur chaufferie GN 20,2 % Émission de CO2 : 6 749 Tonnes	Rejets atmosphériques : cf. rapport Apave Rejets de polluants : cf. rapport Apave
2.2	Facteur de ressource primaire : 41,77 % Consommation d'eau sur le réseau : 2 487 m ³	
2.3	Coût des sinistres : 9 091 € HT	Fréquence et gravité des accidents de travail : sur le réseau Tf : 0 / Tg : 0
3-Assurer la pérennité de la fourniture de chaleur, d'eau chaude sanitaire et de froid		
3.1	Renouvellement des installations : compte GER 2018 = 14 490 € HT	
4-Satisfaire les attentes de service des abonnés et usagers		
4.1	Prix moyen du MWh : 66,70 € HT (R1 + R2) dont 36,14 € HT (R1)	Poids de la part proportionnelle aux consommations : 54,18 %
4.2	Enquête de qualité et de satisfaction : NON	Réclamations : sur appel au Centre de Relation Client
4.3		Réunion avec les représentants des usagers : NON
4.4	Actions et initiatives engagées par l'opérateur à l'attente des abonnés : mise en place d'un Espace Client sur Web	
5-Gérer la facturation du service dans le respect des obligations de service public		
5.1		Demandes d'explication de factures : 0 Taux d'avoirs : 0 %
6-Organisation des relations de qualité entre l'autorité organisatrice, les citoyens et l'opérateur		
6.1		Information des citoyens : réunions périodiques réalisées avec l'autorité déléguée

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes rendus du délégataire.

Annexe n° 8. Scénarios du schéma directeur de réseau de chaleur

Scénario n°1

Phase A0						Situation actuelle		
Energie thermique produite & taux de couverture par énergie						Caractéristiques du réseau		
Energies	Puissance des générateurs (MW)	Energie fournie par générateur (MWh/an)	Taux de couverture par générateur	Durée de fonctionnement annuelle (heures/an)	Durée d'utilisation à pleine puissance (h éq-pleine puissance/an)	Paramètres	Valeur	Unité
Cogénération bois			0,0%			Puissance appelée max	10,891	MW
Chaudières plaquettes	5,00	15 959	60,1%	4 560	3 192	Gaz - Capacité max. journalière	330,0	MWh PCS/j
Chaudières granulés			0,0%			Quantité de bois livrée	6 370	t/an
Hydroaccumulation bois			0,0%			DJU annuel (1/09 au 30/06)	2 585	°C.jours.an
Cogénération gaz	1,6	5 595	21,1%	3 504	3 497	Production sortie chaufferies	26 575	MWh SCh
Chaudières gaz	11,4	5 021	18,9%	5 044	442	Taux Enr&R	60,1	%
						Linéaire de tranchées	7 068	mL
						Pertes de stockage/distribution	3 605	MWh/an
							510	kWh/mL
						Rendement de distribution	84,3	%
						Livraison de chaleur	22 970	MWh livrés/an
Rendement production		83%	Bilan énergétique & GES					
Energie électrique produite		5256 MWh/an	GES émis par le réseau de chaleur		1 988 t eq-CO2/an			
Bois		0 MWh/an	GES évité		87 g/kWh livré			
Gaz		5 256 MWh/an			6 171 t eq-CO2/an			

Scénario n° 2

Phase A0 Situation actuelle					
Energie thermique produite & taux de couverture par énergie					
Energies	Puissance des générateurs (MW)	Energie fournie par générateur (MWh/an)	Taux de couverture par générateur	Durée de fonctionnement annuelle (heures/an)	Durée d'utilisation à pleine puissance (h éq-pleine puissance/an)
Cogénération bois			0,0%		
Chaudières plaquettes	5,00	15 959	60,1%	4 560	3 192
Chaudières granulés			0,0%		
Hydroaccumulation bois			0,0%		
Cogénération gaz	1,6	5 595	21,1%	3 504	3 497
Chaudières gaz	11,4	5 021	18,9%	5 044	442
Rendement production		83%	Bilan énergétique & GES		
Energie électrique produite		5256 MWh/an	GES émis par le réseau de chaleur		1 988 t eq-CO2/an
Bois		0 MWh/an			87 g/kWh livré
Gaz		5 256 MWh/an	GES évité		6 171 t eq-CO2/an
Caractéristiques du réseau					
Paramètres	Valeur	Unité			
Puissance appelée max	10,891	MW			
Gaz - Capacité max. journalière	330,0	MWh PCS/j			
Quantité de bois livrée	6 370	t/an			
DJU annuel (1/09 au 30/06)	2 585	°C.jours.an			
Production sortie chaufferies	26 575	MWh SCh			
Taux Enr&R	60,1	%			
Linéaire de tranchées	7 068	mL			
Pertes de stockage/distribution	3 605	MWh/an			
	510	kWh/mL			
Rendement de distribution	84,3	%			
Livraison de chaleur	22 970	MWh livrés/an			

Scénario n° 3

Phase B1 Situation actuelle avec extension de la phase 1

Energie thermique produite & taux de couverture par énergie					
Energies	Puissance des générateurs (MW)	Energie fournie par générateur (MWh/an)	Taux de couverture par générateur	Durée de fonctionnement annuelle (heures/an)	Durée d'utilisation à pleine puissance (h éq-pleine puissance/an)
Cogénération bois			0,0%		
Chaudières plaquettes	5,00	19 348	60,3%	5 017	3 870
Chaudières granulés			0,0%		
Hydroaccumulation bois			0,0%		
Cogénération gaz	1,6	5 601	17,5%	3 504	3 501
Chaudières gaz	11,4	7 129	22,2%	5 327	628

Rendement production		Bilan énergétique & GES	
	83%		
Energie électrique produite	5256 MWh/an	GES émis par le réseau de chaleur	2 468 t eq-CO2/an
Bois	0 MWh/an		89 g/kWh livré
Gaz	5 256 MWh/an	GES évité	7 100 t eq-CO2/an

Caractéristiques du réseau		
Paramètres	Valeur	Unité
Puissance appelée max	12,091	MW
Gaz - Capacité max. journalière	368	MWh PCS/j
Quantité de bois livrée	8 055	t/an
DJU annuel (1/09 au 30/06)	2 585	°C.jours.an
Production sortie chaufferies	32 079	MWh SCh
Taux En&R	60,3	%
Linéaire de tranchées	9 418	mL
Pertes de stockage/distribution	4 192	MWh/an
	445	kWh/mL
Rendement de distribution	85,0	%
Livraison de chaleur	27 887	MWh livrés/an

Scénario n° 4

Phase C2 Situation actuelle avec extension de la phase 1 et de la phase 2 sans cogénération

Energie thermique produite & taux de couverture par énergie					
Energies	Puissance des générateurs (MW)	Energie fournie par générateur (MWh/an)	Taux de couverture par générateur	Durée de fonctionnement annuelle (heures/an)	Durée d'utilisation à pleine puissance (h éq-pleine puissance/an)
Cogénération bois			0,0%		
Chaudières plaquettes	5,00	24 509	59,6%	5 617	4 902
Chaudières granulés			0,0%		
Hydroaccumulation bois			0,0%		
Cogénération gaz			0,0%		
Chaudières gaz	11,4	16 579	40,3%	7 068	1 460

Rendement production		Bilan énergétique & GES	
	85%		
Energie électrique produite	0 MWh/an	GES émis par le réseau de chaleur	3 776 t eq-CO2/an
Bois	0 MWh/an		105 g/kWh livré
Gaz	0 MWh/an	GES évité	6 752 t eq-CO2/an

Caractéristiques du réseau		
Paramètres	Valeur	Unité
Puissance appelée max	15,136	MW
Gaz - Capacité max. journalière	403	MWh PCS/j
Quantité de bois livrée	10 007	t/an
DJU annuel (1/09 au 30/06)	2 585	°C.jours.an
Production sortie chaufferies	41 088	MWh SCh
Taux Enr&R	59,7	%
Linéaire de tranchées	12 874	mL
Pertes de stockage/distribution	5 056	MWh/an
	393	kWh/mL
Rendement de distribution	86,0	%
Livraison de chaleur	36 031	MWh livrés/an



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'ABBEVILLE *dont enquête sur le chauffage urbain*

(Département de la Somme)

Exercices 2013 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Nicolas Dumont : pas de réponse.
- M. Pascal Demarthe : réponse de 3 pages + annexes (122 pages).

*« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).*



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse méil : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>