

Le Président

Strasbourg, le 28 avril 2005

RECOMMANDE AVEC AR

N/REFER : RS/CR/N° 05-491/GR

Monsieur le Président,

Par lettre du 15 mars 2005, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté de communes de la région de Saverne.

Vos réponses, parvenues à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, ont été enregistrées au greffe le 14 avril 2005.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse écrite.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée,
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres,
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et les réponses jointes sont transmis au préfet et au trésorier payeur général.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Pierre KAETZEL
Président de la communauté de communes
de la région de Saverne
10, rue des murs
BP 6
67700 SAVERNE

Le président par intérim

Roberto SCHMIDT
Président de section

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

1/21

La communauté de communes de la région de Saverne (CCRS) regroupe 27 communes et 28 600 habitants. La ville-centre de Saverne représente 40 % de la population de l'établissement public. La communauté de communes est en évolution très rapide, elle étend ses activités en 2004 et compte aujourd'hui 45 agents.

1. LE CHAMP DU CONTROLE

La communauté de communes de la région de Saverne figure parmi les organismes de coopération intercommunale formant l'échantillon retenu par la Chambre régionale des comptes pour une enquête nationale sur l'intercommunalité.

Cette enquête, menée par les juridictions financières, s'organise autour de l'étude des grandes thèmes suivants qui ont constitué le fil directeur des vérifications :

- la création de l'organisme et son périmètre géographique ;
- les transferts de compétence ;
- l'exercice des compétences ;
- les questions financières et fiscales ;
- l'impact sur la gestion publique locale.

2. LA CREATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

C'est à la faveur d'un arrêté préfectoral du 5 décembre 1997 que le District de la région de Saverne est devenu Communauté de communes.

2.1. Les statuts de la Communauté de communes

A la suite de sa création par arrêté du 5 décembre 1997 pas moins de 11 arrêtés ont modifiés l'arrêté constitutif de cet établissement public. Dans la seule année 2003, cinq arrêtés du représentant de l'Etat ont modifié les statuts de la Communauté de communes.

Ces modifications ont touché le périmètre et encore plus les compétences.

Cette instabilité juridique témoigne de ce que la transformation en communauté de communes n'a pas fait l'objet d'une réflexion préalable approfondie. L'instruction n'a pas mis en évidence l'existence préalable d'un projet de développement communautaire tel qu'un plan d'aménagement rural ou un document de planification reposant sur une réflexion intercommunale approfondie.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

2/21

Néanmoins, l'année 2004 a été mise à profit pour corriger cette situation et apporter les corrections utiles à la rédaction des statuts.

De nouveaux statuts ont été adoptés par le conseil communautaire le 2 novembre 2004. La communauté de communes a motivé la délibération relative aux nouveaux statuts par l'obligation faite aux communautés de communes de définir l'intérêt communautaire et par l'insuffisante clarté du libellé de certaines compétences, ainsi que le caractère inadapté des anciens statuts à l'exercice collectif d'autres compétences. Après leur approbation par les conseils municipaux et l'intervention de l'arrêté préfectoral du 30 décembre 2004, les statuts rénovés sont entrés en vigueur dès le début de 2005.

2.2. Les compétences exercées par la CCRS

L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales énonce les compétences que la communauté de communes exerce en lieu et place des communes qui la composent.

Le code prévoit l'exercice obligatoire de compétences d'aménagement du territoire et de développement économique intéressant la communauté.

La Communauté de communes de la région de Saverne a donc la charge d'exercer à la place des communes membres des compétences relatives à l'aménagement du territoire et au développement économique. Enfin, elle exerce la compétence relative à la protection et la mise en valeur de l'environnement en tant que compétence optionnelle.

2.3. Les compétences relevant de l'aménagement du territoire

Les statuts de la communauté de communes de la région de Saverne prévoient qu'elle est compétente pour mettre en œuvre le schéma directeur, devenu schéma de cohérence territoriale (SCOT), et pour réaliser les zones d'aménagement concerté (ZAC) pour les projets communautaires d'aménagement.

Il apparaît qu'en réalité cette compétence obligatoire n'est mise en œuvre que de façon résiduelle.

En effet, en premier lieu, la CCRS n'exerce pas directement la compétence « schéma directeur », devenu SCOT.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

3/21

En application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui définit les conditions de mise en œuvre des nouveaux schémas de cohérence territoriale, un syndicat mixte a été créé par arrêté préfectoral du 22 octobre 2003 pour la réalisation du SCOT de la région de Saverne.

Le périmètre de ce syndicat mixte est sensiblement plus large que celui de la CCRS, puisqu'il comprend 70 communes au total (dont 61 regroupées en quatre communautés de communes), soit 62 213 habitants.

En second lieu, la Chambre a constaté que les statuts de la CCRS prévoyaient que celle-ci était chargée de la « *création et mise en œuvre des zones d'aménagement concerté pour les projets communautaires d'aménagement, l'exercice du droit de préemption par la CCRS dans ces zones étant lié à la délégation expresse de la compétence par chaque commune concernée.* »

La Chambre a relevé que le fait de conserver dans ses statuts un dispositif d'autorisation expresse qui a été abrogé par la loi SRU constituait un frein à l'exercice par la CCRS de cette compétence ZAC.

Les statuts issus de la délibération du conseil de communauté du 2 novembre 2004 corrigent cette situation par l'énoncé au point 1.2. de la compétence communautaire sur les zones d'aménagement concertées dont la superficie dépasse 20 hectares.

2.4. L'autre compétence obligatoire : le développement économique

La compétence du développement économique consiste à mettre en place des zones d'activités commerciales, industrielles ou artisanales. Les zones les plus actives se développent autour de la ville de Saverne (Saverne, Monswiller, Steinbourg, Otterswiller et Dettwiller), ce qui s'explique d'abord par leur bonne desserte par les infrastructures routières et par l'autoroute.

Les nouveaux statuts ont étendu les compétences communautaires en matière de développement économique. Ce sont au total des actions qui couvrent l'ensemble des secteurs de l'activité économique, incluant le tourisme avec la reprise de l'office du tourisme, qui figurent dans les statuts de la communauté.

Pour l'heure, seule la gestion des 3 zones de DETTWILLER, du KREUTZFELD et du MARTELBERG constitue une compétence effectivement mise en œuvre. Seule la zone de Dettwiller fait l'objet de travaux d'entretien par la CCRS pour la partie de la zone reconnue d'intérêt

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

4/21

communautaire. Mais ces travaux représentent en fait une dépense annuelle inférieure à 3 000 €, et constituent une part très marginale de l'activité de la CCRS.

Les deux autres zones d'activités ne sont en réalité que des projets. Même si la CCRS dispose déjà d'une partie du foncier sur la future zone du MARTEMBERG, l'avis négatif du commissaire enquêteur a conduit à l'ajournement de sa réalisation.

La chambre observe que la CCRS a procédé à l'achat de terrains avant la déclaration d'utilité publique. Un abandon définitif de cette zone priverait ces acquisitions foncières de toute utilité.

Même si le développement économique figure parmi les compétences obligatoires de la CCRS et que celle-ci a souhaité se doter d'un schéma de développement économique, la Chambre constate que l'exercice effectif de cette compétence reste, pour le moment, très marginal.

Selon les travaux publiés par l'Observatoire de l'intercommunalité (in La gazette des communes 13 octobre 2003 page 251), en 2002 les budgets annexes des communautés de communes consacrés à la compétence « développement économique » représentent 12 % des dépenses totales des communautés de communes. Dans le cas de la CCRS, les dépenses liées au développement économique ne représentent que 1 % des dépenses de la communauté de communes et elle n'a d'ailleurs pas estimé utile de créer un budget annexe pour décrire les quelques opérations qu'elle réalise chaque année à ce titre, malgré l'obligation posée par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

2.5. Conclusions sur les compétences obligatoires

L'exercice effectif de l'ensemble des compétences obligatoires représente une activité marginale de la CCRS. La compétence « aménagement de l'espace » est, depuis l'arrêté du 13 août 2003, assurée par le nouveau syndicat mixte du SCOT et le développement économique reste limité à l'entretien d'une partie d'une zone d'activité.

Même si l'intercommunalité a déjà une dizaine d'années, la plupart des initiatives communautaires ont été prises jusqu'ici sur le principe des opportunités financières et le faible niveau d'exercice des compétences obligatoires illustre bien cette fragile conscience communautaire. Il n'est pas exagéré d'affirmer que jusqu'à la fin de l'année 2003, date à laquelle la communauté de communes a décidé de donner une nouvelle dimension à l'intercommunalité par le passage à la TPU et de prendre la compétence

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

5/21

« déchets ménagers », la CCRS était dans une situation de recherche de son identité.

La Chambre observe également que des zones de compétence sont extrêmement mal définies. En effet, l'examen des attributions et des services rendus par la CCRS mériteraient d'être précisés. C'est donc sur la base d'un constat identique que le conseil communautaire et les collectivités membres se sont engagés dans une révision des statuts.

3. LA DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE

Jusqu'en novembre 2004, aucune délibération sur l'intérêt communautaire n'était intervenue. Or la définition de l'intérêt communautaire consiste à déterminer quelles sont les actions qui sont transférées à la Communauté de communes par rapport à celles qui restent de la compétence des communes membres ; la circulaire du ministre de l'intérieur du 5 juillet 2001 fait valoir que la notion d'intérêt communautaire « *s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal* ».

La Chambre rappelle que, sauf s'il est très précisément défini par les statuts, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, l'intérêt communautaire doit être précisé par les conseils municipaux des communes membres, à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté. La majorité qualifiée est définie à l'article L. 5211-5 du CGCT (2/3 des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou la moitié des assemblées représentant les 2/3 de la population).

Les élus communautaires sont, jusqu'ici, très réticents à la mise en place de critères qui permettraient de déterminer in abstracto si telle ou telle activité relève de la communauté de communes. C'est donc le choix de la délibération au coup par coup lors de chacune des décisions portant lancement d'une nouvelle action ou d'une nouvelle activité que l'assemblée se pose la question de savoir s'il y a lieu d'inclure ou non cette nouvelle action dans le champ de compétences de l'établissement public. Ces décisions au coup par coup conduisent à l'adoption d'une liste d'actions qui a nécessairement un caractère limitatif.

La Chambre souligne que la circulaire du ministère de l'intérieur du 15 septembre 2004 relative à l'intercommunalité, privilégie une définition de l'intérêt communautaire « *au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale, qu'il s'agisse d'opérations, zones et équipements existants ou futurs* ».

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

6/21

La Chambre rappelle également que l'article 164 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a fixé, pour les communautés de communes existantes, un délai d'un an à compter de son entrée en vigueur pour la prise d'une délibération en vue de la reconnaissance de l'intérêt communautaire des compétences transférées. La juridiction constate que les nouveaux statuts sont établis avec le souci d'améliorer la répartition des attributions entre les communes et la communauté.

4. LES ACTIVITES DE LA CCRS HORS DU CHAMP DE SES ATTRIBUTIONS

La communauté de communes intervenait dans plusieurs domaines sans aucune habilitation statutaire.

4.1. Le versement de subventions

L'examen du compte administratif de la CCRS montre que chaque année elle procède au versement de subventions, un peu à l'image de ce que font les communes, dans le cadre de leurs attributions générales.

La CCRS ne s'est, jusqu'ici, jamais préoccupée de savoir si ces versements de subventions entrent bien dans ses attributions.

	2000	2002	2003
c/657 ¹	621 362 F	184 600 €	237 400 €

Pour les versements effectués par la CCRS, on relève par exemple en 2003 des versements au bénéfice de

- l'APERS (Association pour la Promotion Economique de la Région de Saverne),
- MIJ (Mission d'Insertion des Jeunes – ancien PAIO),
- ODT, (Office Départemental du Tourisme), alors que la CCRS n'avait aucune attribution relevant du tourisme.

C'est ainsi que, par délibération du 27 juin 2004, le conseil communautaire a décidé de régulariser sa situation « *dans un souci de sécurité juridique* », et d'inscrire dans ses compétences « *développement économique* » un ensemble d'actions destinées à donner une assise juridique aux interventions déjà menées depuis plusieurs années, notamment :

« le soutien par des aides financières de l'Association pour la Promotion Economique de la Région de Saverne et la Mission d'Insertion des Jeunes, l'aide par le conseil à l'implantation d'entreprise, la construction gestion et

¹ hors fonds de concours aux communes.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

7/21

développement de la Maison de l'Economie et de la Formation, mais aussi l'étude, la construction et la gestion du site technique pour l'informatisation du livre foncier d'Alsace-Lorraine situé à Saverne GILFAM ».

4.2. L'octroi de garanties de prêts

La lecture des comptes administratifs fait également apparaître que la CCRS a accordé des garanties de prêts :

- 2 prêts contractés par un organisme ayant pour vocation le logement social,
- 1 organisme d'aide aux personnes atteintes de handicap.

Dans le même ordre d'idée, ces organismes oeuvrent dans des domaines qui n'avaient pas de lien avec les attributions de la CCRS, décrites dans ses statuts alors en vigueur.

La Chambre relève également que les emprunts garantis n'apparaissent pas parmi les annexes au budget. Or, l'instruction M 14 prévoit explicitement que parmi les annexes au budget figure un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis ainsi que l'échéancier de leur amortissement. La communauté est donc invitée à se conformer à cette exigence.

4.3. Petite enfance

La CCRS n'a pris formellement la compétence « Petite Enfance » que très récemment. Cette activité ne figure dans les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale que depuis l'arrêté préfectoral du 31 décembre 2003, complété le 22 mars 2004.

Or, le transfert de la petite enfance à la CCRS avait déjà été organisé par une délibération de la communauté de communes du 4 juillet 2000 et d'une convention conclue avec la ville de Saverne. Ce dispositif correspondait donc à la décision d'intervenir dans un domaine d'activité qui n'était alors pas de la compétence de la communauté de communes.

5. LA SUPERPOSITION DES STRUCTURES

Sur le périmètre de la communauté de communes, la densité des structures intercommunales est très élevée. Pour une zone de 27 communes, on trouve 13 autres EPCI existant.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ALSACE

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

8/21

Structures administratives existantes	Compétence	Périmètre	Communes hors CC	Inclusion dans
27 communes	générales			
CC de la région de Saverne	voir ci-dessus	27 communes		
SI assainissement ZORN MOSSEL	Assainissement	11 communes	néant	inclus dans la CC
SIVU Haegothal	scolaire	3 communes	néant	inclus dans la CC
SIVU de Thanenwald	scolaire	3 communes	2 communes hors CC	
SIVOM de Westhouse-Marmoutier, Klei.	multiples	3 communes	2 communes hors CC	
SIVOS autour du Steinberg	scolaire	14 communes	4 communes hors CC	
SI des établissements du premier cy..	scolaire	38 communes	13 communes hors CC	
SIVOM de Dettwiller et env	multiples	13 communes	5 communes hors CC	
SIVOM de la vallée de rohrbach	multiples	16 communes	10 communes hors CC	
SIA de la Zinsel du sud		4 communes	2 communes hors CC	
SI d'aménagement du bass hte Zorn	aménagement	17 communes	2 communes hors CC	
SI d'eau pot de la rég de Saverne-marmou	eau potable	36 communes	16 communes hors CC	
SICTOM	déchets ménagers et ass	47 communes	20 communes hors CC	CC incluse dans le SICTOM
S mixte du SCOT	aménagement de l'espace	39 communes	12 communes hors CC	CC incluse dans le S mixte
Total de 14 EPCI sur le périmètre, dont 3 SIVOM, 4 SIVOS dt 1devenu sans objet, 2 inclus dans la CC,				

La création de la CCRS n'a pas eu pour effet de simplifier le paysage intercommunal dans la région de Saverne, jusqu'ici. Cette forte densité d'établissements publics de coopération intercommunale constitue une contrainte dont la communauté de communes doit tenir compte dans la définition de sa stratégie de développement et d'aménagement.

6. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA REGION DE SAVERNE

6.1. La section de fonctionnement

En milliers d'euros	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
---------------------	------	------	------	------	------	------	------

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

9/21

S dépenses de fonctionnement	902	1 650	1 033	2 341	1 668	1 653	1 980
<i>indice</i>	(100)	(182)	(114)	(259)	(184)	(183)	(219)
dont charges de personnel	154	163	180	247	258	266	287
	(100)	(105)	(116)	(160)	(167)	(172)	(186)
S produits de fonctionnement	1 183	1 688	1 449	2 811	1 953	2 094	2 331
<i>indice</i>	(100)	(142)	(122)	(237)	(165)	(177)	(197)
dont impôts et taxes	694	748	797	811	809	1 084	1 173
	(100)	(107)	(114)	(116)	(116)	(156)	(169)
dont dotation et subventions	467	511	517	561	683	480	717
	(100)	(109)	(110)	(120)	(146)	(102)	(153)
Résultat comptable fonctionnement	+ 280	+ 38	+ 416	+ 470	+ 285	+ 440	+ 351

Les charges de fonctionnement de la CCRS ont plus que doublé entre 1997 et 2003 (en indice 100 à 219). Parmi ces charges de fonctionnement, les dépenses de personnel ont été multipliées par 1,9, représentant une part de 15 % des dépenses, globalement stable sur la période.

Pendant la même période, les recettes de fonctionnement de la CCRS ont également doublé (en indice 100 à 197). Les produits fiscaux ont été multipliés par 1,7. Ils représentent 52 % des produits de fonctionnement en 2003 (1 173 000 €). Les subventions et participations des autres collectivités et de l'Etat ont évolué avec un facteur de 1,5, mais cette année est la dernière avant le passage à la TPU qui aura pour conséquence d'augmenter les recettes de fonctionnement. Avec 717 000 € en 2003, les subventions reçues représentent 32 % des produits de fonctionnement.

6.2. La section d'investissement

En milliers d'euros	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Σ dépenses d'investissement	1 463	2 329	773	1 787	1 712	954	1 470
<i>indice</i>	(100)	(159)	(52)	(122)	(117)	(64)	(100)
dont remboursement du K de la dette	45	193	201	181	344	168	126
Σ recettes d'investissement	1 725	2 371	777	2 008	1 266	1 287	1 707
	(100)	(137)	(45)	(116)	(73)	(74)	(98)

Sur la période 1997 à 2003, la Communauté de communes a effectué des investissements de manière relativement hachée, les dépenses annuelles d'investissement varient en effet du simple au double avec deux années « creuses », 1999 et 2002.

Le remboursement du capital de la dette reste, en 2003, très largement couvert par l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement (36 % du résultat de fonctionnement). A l'image des dépenses d'investissement, les recettes de cette section forment un ensemble relativement erratique.

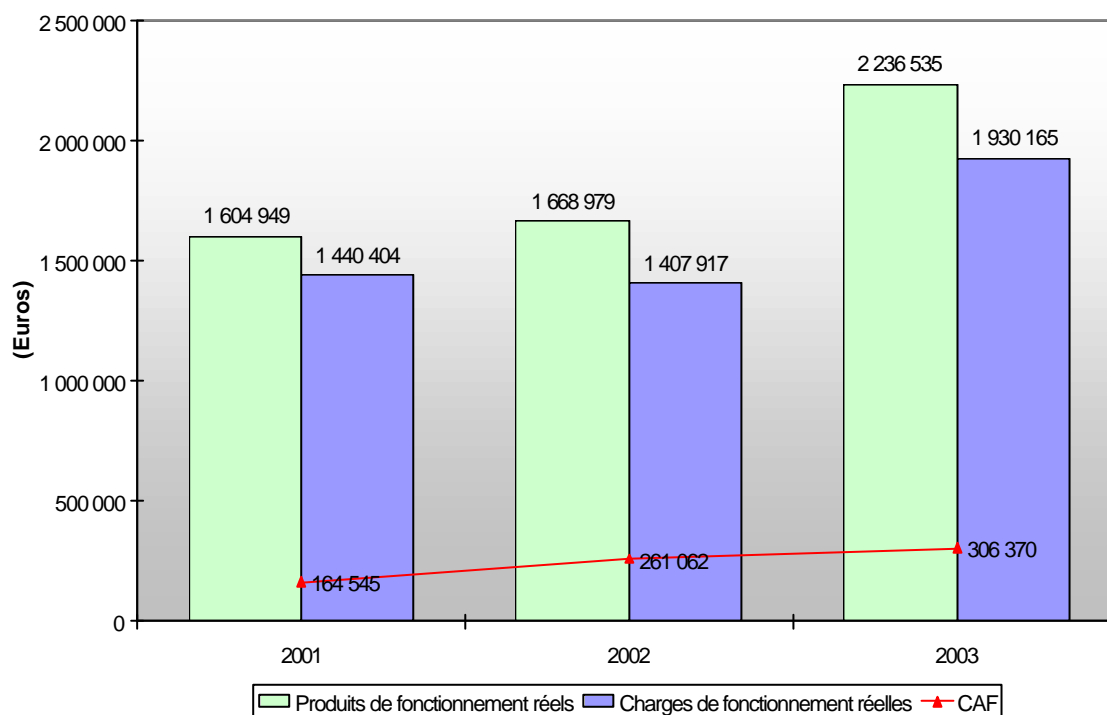
OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

10/21

La capacité d'autofinancement (CAF) qui représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les investissements (remboursement du capital de la dette et dépenses d'investissement) est calculée par le ministère des finances en effectuant la différence entre les recettes réelles de fonctionnement (hors recettes liées aux produits des cessions d'immobilisation) et les charges réelles de fonctionnement.

Evolution de la CAF



Enfin, l'encours de la dette représente 10 années de CAF en 2003.

– Evolution de l'encours de la dette –

	1999	2000	2001	2002	2003
Encours de la dette au 31.12	1 665	1 484	1 597	1 795	3 176
	(100)	(89)	(95)	(107)	(190)

La Communauté de communes s'est fortement endettée au cours de l'année 2003. Elle doit désormais porter une attention particulière à la maîtrise de sa dette, d'autant que les travaux de construction de la piscine seront à l'origine d'un accroissement très significatif de l'endettement.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

11/21

En effet, l'encours de la dette de la Communauté de communes est au 31 décembre de 2003 de 3,176 millions d'euros. Sur la base du plan de financement adopté par la Communauté de communes, la dette nouvelle résultant de la construction de la piscine correspond à une fois et demie la dette totale actuelle.

Le remboursement de l'emprunt nouveau (5,085 millions d'Euros) correspond à une annuité de 418 000 € sur 20 ans. Cette somme représente près de 20 % des recettes de fonctionnement de la Communauté de communes en 2003 (2,236 millions d'euros) et près du double de l'annuité de remboursement de 2003.

Enfin le remboursement de cet emprunt absorbe à lui seul la capacité d'autofinancement dégagée en 2003 (0,306 millions d'euros).

Une telle augmentation de l'emprunt va nécessairement conduire la Communauté de communes à s'orienter vers une augmentation des prélèvements obligatoires

Au total, l'analyse rétrospective de la situation financière de la Communauté de communes montre un ajustement des charges et des recettes.

L'année 2004 est la première année de mise en place de la TPU, et la CCRS avance sans perspectives financières définies. Des incertitudes pèsent sur :

- le plan de financement de la piscine,
- le niveau de la dette nouvelle à contracter qui conduira, au moins, à un doublement de l'endettement total,
- l'impact sur les comptes des coûts prévisionnels de fonctionnement de la piscine ;
- le déblocage du FCTVA, et les frais financiers qui en résulteront.

7. LES IMPUTATIONS BUDGETAIRES

La section d'investissement des comptes administratifs est habituellement composée de ces deux postes importants correspondants aux deux chapitres 21 « *Immobilisations corporelles* » et 23 « *Immobilisations en cours* ». Dès qu'elles sont terminées les immobilisations sont classées selon diverses rubriques (terrains, agencements et aménagements, constructions.....).

Lorsqu'elles ne sont pas terminées les immobilisations apparaissent sous la rubrique « *Immobilisations en cours* ». Ce compte 23 « *immobilisations en cours* », enregistre à son débit les dépenses afférentes aux immobilisations en cours (avances avant la justification des travaux (c.237 et c.238), ou les acomptes versées au fur et à mesure des travaux (c.231 et c. 232).

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

12/21

Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés, cette opération correspond à l'opération d'ordre non budgétaire qui consiste à intégrer les immobilisations achevées au bilan de la collectivité.

La situation de la communauté de communes de la région de Saverne apparaît singulière comme le montre le tableau ci-dessous :

Année	Immo corp .21	Immo en cours .23	Compte 23 (crédit) pour information	Total dépenses classe 2
2002	638 029 €	0	0	732 402 €
2001	5 995 992 francs	0	236 000 francs	6 689 928 francs
2000	9 998 350 francs	0	236 000 francs	10 515 782 francs

On observe qu'au cours des exercices 2000 et 2001 le compte 23 n'est pas utilisé par la collectivité , ce qui ne signifie pas que la Communauté de communes ne réalise pas de travaux de construction mais que ceux-ci sont directement imputés au débit du compte 21.

Les budgets votés par le conseil communautaire confirment cette analyse. L'imputation des dépenses relatives aux immobilisations en cours étaient jusqu'en 2002 systématiquement imputées au compte 21.

La Chambre rappelle que l'imputation des dépenses aux chapitres du budget doit tenir compte du principe selon lequel les éléments qui figurent à l'actif du bilan de la collectivité font l'objet d'une classification qui s'appuie sur le caractère achevé ou non de l'investissement. Ces éléments sont inscrits à un compte définitif lorsqu'ils sont achevés ou portés à un compte de travaux en cours, en attente d'une imputation définitive, durant la période de construction.

Il revient au premier chef à l'ordonnateur d'imputer les dépenses locales aux chapitres prévus par les instructions comptables en application de l'article L.2342-2 du CGCT relatif à l'engagement des dépenses : « *Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint ...* » c'est-à-dire dans les conditions décrites par l'instruction M. 14.

La Chambre a recommandé à l'ordonnateur de procéder à l'imputation régulière des dépenses d'investissement et, dans sa réponse, celui-ci a indiqué que cette situation a été régularisée depuis 2003.

8. LA PISCINE COMMUNAUTAIRE

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

13/21

La piscine constitue le principal équipement structurant de la CCRS. De la réussite de cette opération dépendra l'image de la communauté auprès des habitants et même des collectivités adhérentes.

8.1. Le projet

Ce projet représentait une dépense d'investissement évaluée à 39,1 millions de francs au début du mois de décembre 1999 (5,96 millions d'€). Cette enveloppe était elle-même le résultat de 6 années d'études au cours desquelles le projet avait cheminé. C'est en effet en 1993 que la réalisation d'une piscine intercommunale a été décidée par le District.

Malgré cette longue maturation du dossier, le projet de piscine a connu des évolutions importantes.

L'enveloppe financière prévisionnelle de cette opération au début de 2004 s'élève en effet à 11,556 millions d'euros TTC.

8.2. La définition du programme

Les premières délibérations relatives à la construction d'une piscine intercommunale ont été prises par le conseil districale au début de l'année 1993. Les premières estimations financières du programme s'élevaient alors à 32 millions de francs TTC (27 millions de F HT, soit 4,1 M€ HT).

Une délibération du 10 juillet 1997 arrête le « programme définitif de l'équipement » et fixe l'enveloppe financière de l'opération à 37 millions de francs TTC (5,64 M€) (hors foncier, VRD et petit équipement).

Le 7 décembre 1999, le conseil communautaire est revenu une nouvelle fois sur le contenu du programme de la piscine ; il confirme l'enveloppe prévisionnelle de 33 millions hors taxes soit 39,1 millions de francs TTC (5,96 M€) pour une surface totale couverte de 3 640 m².

Le 26 septembre 2000 le conseil communautaire est amené, sur la recommandation d'un bureau d'études, à actualiser l'enveloppe prévisionnelle en raison du caractère inexact des estimations mais aussi pour actualiser les estimations au regard de l'évolution des prix de la construction. La consistance du programme ne change pas mais l'enveloppe est fixée aux montants suivants :

	programme de base	programme de base + options
coût des travaux	5,87 M€	6,17 M€

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

14/21

honoraires, assurances, contrôles	1,17 M€	1,23 M€
coût de l'opération HT	7,04 M€	7,41 M€
Coût de l'opération TTC	8,42 M€	8,84 M€

La définition du programme a donné lieu à de nombreuses hésitations et des mises au point progressives qui ont tendu vers la définition d'un programme tenu à l'intérieur d'une enveloppe prévisionnelle d'environ 40 millions de francs (6,1 M€) auxquels il faut ajouter le coût des honoraires et celui de la maîtrise foncière, ce qui représente une dépense totale évaluée en septembre 2000 à 58 millions de francs TTC (8,84 millions d'Euros).

8.3. Le choix du maître d'œuvre

C'est par une délibération du 21 décembre 1999 que le conseil communautaire a décidé de lancer un concours de maîtrise d'œuvre en vue de la désignation de l'architecte du projet.

Après examen des travaux rendus par les trois candidats, le jury retient le 1^{er} mars 2001, la proposition du cabinet JAPAC. Ce choix est confirmé par délibération du conseil communautaire du même jour.

Les deux candidats non retenus ont perçu une somme de 179 400 francs TTC chacun. (27 3498 €).

Le marché de maîtrise d'oeuvre a été signé le 10 juillet 2001 avec un taux de rémunération de 13,66 %. Cette rémunération a été modifiée par avenant n°1 en janvier 2002 sur la base des travaux nouveaux décidés en extension du projet, ce qui conduit à un taux de rémunération qui passe à 13,86 %, soit un montant total d'honoraires de 1 009 000 € HT.

8.4. L'évolution de l'estimation des travaux depuis l'adoption du programme

L'avant projet détaillé est adopté le 4 décembre 2001 pour un coût total des travaux de 7 302 155,50 € HT.

Une nouvelle délibération est intervenue le 29 janvier 2002 en légère diminution pour fixer l'estimation définitive du coût prévisionnel des travaux à 7 284 623 € HT.

Au stade de l'avant projet détaillé, cette opération a donc connu une augmentation de 20% par rapport au montant arrondi de 6,1 M€ (40 millions de francs) que le conseil envisageait lors de sa décision de réévaluation du 26 septembre 2000.

La Chambre observe que malgré l'intervention d'un bureau d'études spécialisé qui a accompagné la communauté au cours des étapes longues de préparation du projet de piscine, le projet a encore évolué de 20% entre l'adoption du programme et de l'enveloppe prévisionnelle actualisée le 26 septembre 2000, et la date à laquelle a été adopté l'avant projet détaillé le 4 décembre 2001.

8.5. La sélection des entreprises

Le conseil communautaire a décidé de lancer l'appel d'offres par délibération du 2 juillet 2002.

La CCRS a publié un avis d'appel public à la concurrence qui est paru entre le 8 et le 17 octobre 2002 dans 6 organes de presse.

La commission d'appel d'offres (CAO) s'est réunie le 11 décembre 2002 pour ouvrir les 96 plis reçus et a proposé :

- d'attribuer 11 lots, soit globalement 70 % du coût prévisionnel des travaux ;
- de déclarer infructueuse la mise en concurrence pour 13 lots (30 % du prévisionnel des travaux).

Les raisons du caractère infructueux de 13 lots sont à rechercher dans l'absence de soumission ou dans le dépassement du coût prévisionnel.

Une étude détaillée des offres remises pour certains lots qui ont fait l'objet d'un élargissement de la mise en concurrence en vue d'obtenir des offres plus ajustées aux estimations, montre des écarts très importants entre les estimations et les offres des entreprises.

Ainsi par exemple, pour le lot n° 2 (Charpente bois lamellé-collé avec une technique de charpente mixte bois métal), et pour le bt n° 12 (Plafonds suspendus).

Le lot relatif aux plafonds intérieurs n'a fait l'objet d'une attribution qu'au début de l'année 2004 dans la mesure où les études techniques du maître d'œuvre se sont avérées insuffisantes. L'évaluation initiale de ce lot était de 87 353 € dans l'avant projet détaillé. L'estimation recalculée par le maître d'œuvre à la suite d'un "oubli" s'élevait à 168 300 € HT et la nouvelle mise en concurrence intervenue en mai 2003 n'a pas donné de résultat plus probant. Le marché a été passé à la suite d'une délibération du 24 février 2004, pour un montant de 298 910,65 €.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

16/21

Le lot n° 12 a donc été multiplié par 3 entre son estimation par l'architecte et l'offre finalement négociée avec l'entreprise.

Le renouvellement de la procédure d'appel à la concurrence a eu des répercussions sur les délais puisque la procédure a été allongée d'autant, et ce retard a représenté des coûts administratifs supplémentaires.

Sans contester les observations de la chambre, le maître d'œuvre a fait valoir qu'au total la comparaison entre le coût prévisionnel des travaux arrêté par lui à 7,686 M€ HT² avait été globalement respectée, puisque le montant cumulé des marchés passés avec les entreprises s'est élevé à 7,617 M€ HT, c'est-à-dire inférieur de 3,5 % au montant de l'estimation.

8.6. Le plan de financement de la piscine

Jusqu'en décembre 2003, le plan de financement de la piscine est resté très approximatif. Des financements avaient été annoncés, mais d'autres avaient peut-être été estimés de façon trop optimiste.

Le conseil de communauté a arrêté le plan de financement le 2 décembre 2003, puis une nouvelle délibération du 30 mars 2004 est intervenue pour approuver un nouveau plan de financement tenant compte des informations les plus récentes de la part des financeurs mais aussi tenant compte des variations enregistrées dans l'évaluation des coûts.

Le plan de financement de cet équipement, arrêté à l'aide des informations recueillies par la chambre et complété par celles qui vous ont été adressées récemment par M. le préfet, est le suivant :

Dépenses (en euros)	Montant Hors Taxe	Montant TTC	Ressources (en euros)	Montant
Acquisitions immobilières	245 320,29	293 403,07	Union européenne:	
Etudes	142 785,70	170 771,70	espaces extérieurs	400 000
Maîtrise d'œuvre	1 263 491,10	1 511 135,36		
Travaux	7 386 286,44	8 833 998,58	Etat:	
Lot n° 12 (estimation)	249 925,30	298 910,66	FNADT	410 000
Insertions légales et reproduction	33 361,20	39 900,00	DDR	220 000
Assurance dommage ouvrage	150 036,47	179 443,62	FNDS	200 000
révision des prix 3%	37 904,73	45 334,06	Collectivités locales	
Actualisation des travaux	153 497,25	183 582,71	Région Alsace	
Total	9 662 608,48	11 556 479,76	conseil régional	820 000
			Bois énergie	68 000
			Equipement sportif	152 000
			Département 67	

² Valeur octobre 2002

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

17/21

Piscines	1 322 000
Charte dével. local et env. globale	917 000
ADEME	68 000
Total subventions	4 577 000
Emprunts	5 085 000

Ce plan de financement ne prévoit pas de versement de FCTVA par l'Etat. Cette question est soumise aux administrations de l'Etat qui font valoir que seule une étude approfondie des conditions de l'exploitation de cet équipement par les services fiscaux permettra de conclure sur l'assujettissement ou le non-assujettissement de ce service à la TVA. En cas d'assujettissement, le versement du FCTVA serait donc exclu puisque l'assujettissement ouvre droit à la récupération dans le cadre de la gestion.

Par ailleurs, la mission d'expertise économique et financière (MEEF), qui a examiné en détail chaque dossier de demande de subvention, estimait, en juin 2004, que le montant de la subvention attendue du FNADT était surestimé (1 M€ prévu, contre 0,4 M€ réaliste).

Le plan de financement de la construction de la piscine est arrêté à hauteur de 9,66 millions d'euros HT au moment de l'achèvement du contrôle de la Chambre. Les participations extérieures s'élèvent à 4,577 millions d'euros, ce qui représente un taux de subvention global de 47 %, le complément de financement relevait de l'emprunt. Or un emprunt de 5,085 millions d'euros au taux de 5 %, dont le remboursement serait étalé sur 20 ans représente une annuité de 408 000 €.

La Chambre souligne que, dans la situation financière actuelle, la Communauté de communes est difficilement capable de faire face à telle augmentation de sa dette.

8.7. Les charges de fonctionnement de la piscine

Par une délibération du 23 décembre 2004, le conseil communautaire a décidé de gérer la piscine communautaire sous la forme d'une régie directe. Cette délibération retient les avantages de choix :

- une maîtrise administrative de son fonctionnement ;
Le Conseil communautaire fait valoir qu'il souhaite conserver la maîtrise de ce service dans la mesure où cet équipement est considéré d'abord comme ayant le caractère de service public et seulement accessoirement une fonction récréative et ludique. Il souhaite également conserver la totale maîtrise des tarifs. La délibération prévoit même la « *volonté de*

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

18/21

maintenir le tarif du service public à un taux inférieur au coût réel du service (par exemple pratique de tarifs préférentiels) ».

- la possibilité plus large pour la collectivité de participer financièrement à la couverture des charges de cette structure (« *l'intégration du service dans le budget de la collectivité locale facilite l'attribution des sommes nécessaires à son fonctionnement correct* »).

A l'appui de cette délibération, une étude évalue le coût de fonctionnement et les produits de la piscine communautaire pour 2005 (qui correspond à la première année de fonctionnement).

Ce budget prévisionnel comporte les éléments suivants :

CHARGES		PRODUITS	
Charges d'exploitation	1 410 000	Recettes du service	
dont		dont	
Achats (fluides, énergie)	572 600	entrées	1 035 000
Services extérieurs (entretien)	31 700	CCRS	291 000
Autres serv. ext. (formation personnel, autres)	26 100	Commune Saverne	178 000
personnel	779 100	TOTAL PRODUITS	1 506 000
Charges financières (intérêts)	106 000	Autres transferts	10 000
S Charges	1 516 000	S Produits	1 516 000

Sans se prononcer sur le niveau de la fréquentation, qui est évidemment soumis aux aléas du climat, mais aussi au professionnalisme des équipes d'animation, la Chambre a retenu les observations qui suivent sur le budget prévisionnel :

- L'étude du plan de financement de la piscine montre que l'annuité de remboursement sur 20 ans sera de 408 000 €³. Or, le budget prévisionnel arrêté par le conseil communautaire le 23 décembre 2003 prévoit une charge financière limitée à 212 000 €. Un déficit supplémentaire de 196 000 € est donc à prévoir ;
- le niveau des dépenses de personnel a été estimé à 779 100 €. Or, pour les deux piscines actuellement en fonctionnement à Saverne (Tournesol et piscine de plein air), les charges totales de personnel (CA 2003) s'élèvent à 175 964 € ; il conviendrait d'expliquer cet écart substantiel, d'autant qu'un seul équipement devrait être susceptible de générer des économies d'échelle ;
- le fondement juridique de la participation prévue de la commune de Saverne (soit 175 000 € pendant huit ans) mériterait d'être précisé. En toute logique, les deux piscines communales existantes auraient dû être

³ Emprunt de 5,085 millions d'Euros sur 20 ans au taux de 5 %, en annuités et taux constants.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

19/21

transférées à la CCRS et, après expertise par la commission d'évaluation des charges, l'allègement correspondant au bénéfice de la Ville aurait dû venir minimiser l'attribution de compensation. A défaut, cette participation ne semble pouvoir prendre que la forme d'un fonds de concours désormais autorisé par l'article 186 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

La Chambre recommande à la CCRS d'approfondir la réflexion sur la réalité du déficit du service piscine et les modalités de prise en charge de ce déficit prévisionnel.

9. LE PASSAGE A LA TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE

La communauté de communes est passée à la taxe professionnelle unique à la fin de l'année 2003. Ce choix, guidé par l'opportunité de bénéficier de la DGF bonifiée, n'a pas fait l'objet de discussions approfondies sur le principe.

Le cabinet KPMG a été mandaté par la Communauté de communes pour mettre à plat les principales données financières et éclairer les choix stratégiques de la communauté de communes.

Le choix de passer à la TPU a été accompagné d'un nouveau changement statutaire destiné à étendre les compétences de la CCRS afin de répondre aux exigences de l'article L. 5214-23-1 du CGCT et de pouvoir bénéficier de la DGF bonifiée, ce qui a été fait (arrêté préfectoral du 31 décembre 2003).

Toutefois la Chambre constate que cette décision n'est pas appuyée sur une véritable stratégie financière au service d'un programme de développement local.

10. LE SERVICE DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES

La situation de la Communauté de communes est relativement complexe. Jusqu'en 2004, le SICTOM dont le siège est à Saverne assurait la compétence collecte et traitement des ordures ménagères.

Le financement de ce service était assuré :

- dans la majorité des communes (24 sur 27) par la redevance ;
- pour la commune de EGEN par la taxe ;
- Pour la ville de Saverne et la commune de Monswiller, par le budget principal.

Le transfert du service à la communauté de communes a eu pour conséquence de transformer le SICTOM en syndicat mixte constitué par la Communauté de communes d'une part, les communes hors communauté de communes, d'autre part.

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

20/21

La communauté de communes de la région de Saverne s'était fixé comme objectif de passer à la TPU dès le début de l'année 2004 pour pouvoir bénéficier du dispositif avantageux de la DGF bonifiée, dès 2004.

L'une des conditions nécessaires pour atteindre cet objectif était l'extension des compétences de la Communauté de communes à une nouvelle compétence ; elle avait le choix entre la voirie et les déchets ménagers. La compétence voirie communautaire aurait obligé la CCRS à effectuer dans un temps limité à quelques mois le recensement des voiries qui pourraient faire l'objet d'un classement communautaire, c'était matériellement impossible, restait donc la compétence « déchets ménagers ». Le choix de la compétence déchets ménagers a donc été effectué par défaut.

Il a toutefois eu pour effet positif d'améliorer le coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes et donc la DGF qu'elle perçoit de l'Etat.

Le tableau ci-dessous présente quelques comparaisons avec des EPCI de population comparable. On observera que le coefficient d'intégration fiscale de tous ces établissements publics reste très faible tant que le financement du service des ordures ménagères n'est pas transféré à la communauté de communes :

	Nombre de communes membres	Populatio n	Potentiel fiscal /hab	Pdt TP en K€	Taxe ou REOM en K€ 2003	Coeff. intégrat. fiscale 2003	Coeff. intégrat. fiscale 2002
CC de Benfeld	11	15 488	77,90	331	0	0,15	0,16
CC de Wissembourg	12	17 444	93,09	312	0	0,07	0,08
CC Alsace Bossue	32	13 735	56,64	117	549	0,21	0,21
CC de Sélestat	12	32 420	122,12	1 511	0	0,15	0,16
CC Molsheim - Mutzig	13	29 373	139,61	974	0	0,12	0,03
CCRS	27	28 598	112,31	511	0	0,08	0,06
CC Bischwiller	6	20 765	63,64	1 037	0	0,21	0,21
Potentiel fiscal moyen			77,23				

Source : Préfecture du Bas-Rhin

Cependant, dès lors que le transfert de la compétence « déchets ménagers » est intervenu tardivement en 2003 pour permettre la mise en place de la TPU et pour autoriser la CCRS à bénéficier de la DGF bonifiée, la question du mode de

OBSERVATIONS DEFINITIVES
concernant le **District/Communauté de communes de la région de Saverne**

- Exercices 1999 et suivants -

21/21

financement de ce service transféré à la communauté de communes restait en suspens.

Le fait de ne pas avoir anticipé le transfert de la compétence « déchets ménagers » a conduit à ce que la CCRS n'a pas eu le choix pour définir la mode de financement du service.

En effet les dispositions de la circulaire du 13 juin 2002 sur le financement du service des déchets ménagers précise les conditions d'instauration et de perception de la taxe et de la redevance d'enlèvement des déchets ménagers (REOM) par des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de déchets ménagers et ayant retransféré cette compétence à un syndicat mixte, ce qui est le cas à SAVERNE.

Il en résulte qu'une communauté peut délibérer avant le 15 octobre d'une année pour percevoir la taxe à compter de l'année suivante, à condition que l'arrêté préfectoral prévoyant l'extension de compétence à compter du premier janvier suivant, ait été pris préalablement.

En d'autres termes puisque la communauté a décidé tardivement de l'extension de ses compétences dans le domaine des déchets ménagers (arrêté préfectoral du 31 décembre 2003), elle ne pouvait plus choisir entre la taxe et la redevance et était donc tenue de choisir la redevance.

C'est donc dans ces conditions qu'est intervenue la délibération du 23 décembre 2003. Les termes mêmes de cette délibération illustrent l'explication ci-dessus :

« Considérant qu'en raison de leurs délais d'institution elle ne peut instituer que la REOM avant le 31 décembre 2003 pour être applicable le 1^{er} janvier 2004. Considérant que l'institution de la REOM n'est pas irréversible Décide d'instituer la REOM »

En décidant tardivement et dans la précipitation de l'extension de ses compétences au service d'élimination des déchets ménagers, la communauté s'est privée de la possibilité de comparer les avantages et les inconvénients résultant de la taxe et de la redevance. Dans sa réponse, la Communauté de communes fait valoir qu'en tout état de cause le caractère équitable de la redevance aurait été privilégié par le conseil de communauté.