

COMMUNAUTE DE COMMUNES
DU WARNDT - ENTREE

16 AVR. 2019

SERVICE

Chambre régionale
des comptes

Grand Est



Metz, le 15 AVR. 2019

Le président

Dossier suivi par : Carine COUNOT, greffière
T 03 54 22 31 04
ge-greffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GR 19 - 0609

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion
de la Communauté de communes du Warndt

Lettre recommandée avec accusé de réception
CONFIDENTIEL

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes du Warndt concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

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



Dominique ROGUEZ

Monsieur Jean-Paul DASTILLUNG
Président de la communauté de communes du Warndt
Place du marché
57150 Creutzwald



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU WARNDT

Les observations définitives présentées dans ce rapport
ont été arrêtées par la Chambre régionale des comptes Grand Est,
lors de sa séance du 8 novembre 2018.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
GRAND EST

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU WARNDT
CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
A compter de l'exercice 2012

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SOMMAIRE

SYNTHESE	2
1. PRESENTATION GENERALE	4
1.1 Les conditions du contrôle	4
1.2 Présentation de la communauté de communes	4
2. LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	5
2.1 La gestion comptable	5
2.2 La gestion budgétaire	12
3. LA SITUATION FINANCIERE (2012-2017)	16
3.1 La situation financière consolidée	16
3.2 La situation financière des budgets annexes	18
3.3 La situation financière rétrospective du budget principal	23
4. LA MUTUALISATION AVEC LA COMMUNE CENTRE ET LES SUBVENTIONS AUX COMMUNES MEMBRES	32
4.1 Les mutualisations avec la commune du Creutzwald	32
4.2 Les fonds de concours de la communauté de communes du Warndt	34
4.3 La répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	35
5. LES RESSOURCES HUMAINES	35
5.1 Les effectifs	35
5.2 Le régime indemnitaire	36
6. LA CONCESSION D'AMÉNAGEMENT DU WARNDT PARK	41
6.1 La création de la ZAC du Warndt Park	42
6.2 L'autorisation de défrichement et l'impact transfrontalier éventuel sur la zone Natura 2000 sarroise	42
6.3 La passation du contrat de concession	43
6.4 La répartition des rôles entre le concessionnaire et les services de la CCW	47
6.5 Le traitement comptable de la participation financière de la CCW	48
7. LES RELATIONS CONTRACTUELLES AVEC LES REGIES « WARNDT FIBRE » ET « ENES »	49
8. LES ACTIONS TRANSFRONTALIERES DE LA CCW	50
8.1 L'appartenance au GECT SaarMoselle	50
8.2 La Maison ouverte des services pour l'Allemagne (MOSA)	51
RAPPELS DU DROIT	53
RECOMMANDATIONS	53
ANNEXE 1 : Intercommunalité	54
ANNEXE 2 : Ressources humaines	59
ANNEXE 3 : Warndt Park	60

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
GRAND ESTCOMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU WARNDT
CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
A compter de l'exercice 2012

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNTHESE

La communauté de communes du Warndt (CCW) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant cinq communes de Moselle, totalisant environ 18 500 habitants, dont la commune de Creutzwald est la ville centre. Elle a perçu environ 8,5 M€ de recettes de fonctionnement en 2016.

La communauté poursuit malgré la modestie de ses moyens des objectifs ambitieux pour son territoire. Elle a restauré ses capacités financières entre 2015 et 2016, en procédant à un exercice précoce de prospective financière et en évaluant toutes les sources d'économies possibles.

Elle a instauré fin 2017 un nouveau régime indemnitaire calqué sur le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) de l'État, instauré parallèlement à la commune de Creutzwald. Ce régime permet d'asseoir les éléments indemnitaires des agents sur la manière de servir et l'assiduité. En outre, la quasi-totalité des agents de la communauté ayant été transférés de la commune de Creutzwald, ils ont conservé à titre individuel le bénéfice d'une prime de « 13^{ème} mois » instaurée au titre des avantages acquis avant l'entrée en vigueur de la loi de 1984 sur la fonction publique territoriale. Toutefois, cette prime est également versée aux agents recrutés directement par la CCW, en contradiction avec les textes en vigueur.

La CCW est engagée dans une mutualisation avancée de ses services et de ses moyens avec la commune de Creutzwald, notamment les groupements de commande et la mutualisation des bâtiments. La mutualisation du personnel, à la fois ascendante et descendante, se traduit toutefois par une imbrication qui n'est pas toujours lisible ou cohérente. La répartition du personnel entre niveaux de collectivité devra être rationalisée.

Cette organisation horizontale, caractérisée par l'absence d'emploi fonctionnel, trouvera sans doute ses limites avec l'accroissement de ses compétences techniques (adduction d'eau à partir de 2020) et le futur déménagement de son siège administratif au sein du Warndt Park. À l'heure actuelle, les communes membres, et notamment les plus petites, bénéficient du service rendu à moindre coût par la CCW. L'ordonnateur devra toutefois veiller à ce que cette gouvernance et ce fonctionnement ne constitue pas un frein au développement de l'EPCI. Dès à présent la CCW doit améliorer la complétude et la lisibilité de ses documents budgétaires (notamment du fait de changement de méthodes comptables) et résorber les excédents de ses budgets en planifiant la reprise des investissements ou en diminuant ses recettes de redevances.

Les deux grands projets de la CCW, le Warndt Park et le réseau de fibre électronique, sont désormais bien avancés. La longue période d'instruction préalable aux premières commercialisations de terrains sur la zone d'aménagement concerté (ZAC) est pour l'essentiel imputable à la complexité des nombreuses procédures applicables et au caractère frontalier de la zone.

En matière d'investissements, la CCW doit améliorer sa pratique comptable (notamment évaluer et intégrer les biens au fur et à mesure de leur acquisition, respecter le principe de permanence des méthodes). Elle doit ensuite mettre en place un suivi pluriannuel rigoureux de

ses investissements à venir pour tous ses budgets, qui est nécessaire tant au débat public local qu'à un correct calibrage des financements et de la redevance.

L'économie générale du contrat avec le concessionnaire de la nouvelle ZAC, la SODEVAM, n'est pas assez incitative à la vente, alors que le concessionnaire a affiché des objectifs de prix de cession très ambitieux. La chambre recommande à la CCW de modifier la convention afin de clarifier la répartition des pertes en cas de vente à moindre prix. Pour l'exploitation de la fibre optique, la CCW a transmis progressivement à sa régie, Warndt Fibre, le réseau de communication. Toutefois, la tête de réseau est restée propriété de la commune de Creutzwald après le transfert de la compétence à l'échelon intercommunal, en contradiction avec la réglementation. La chambre rappelle à la CCW son obligation de procéder au transfert en sa faveur de tous les biens nécessaires à l'exploitation, y compris pour cette tête de réseau.

1. PRESENTATION GENERALE

1.1 Les conditions du contrôle

La lettre portant engagement de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Warndt (CCW) a été adressée par courrier du 26 juin 2017 au président en fonction, unique ordonnateur pour la période sous revue.

La chambre a, dans sa séance du 23 avril 2018, retenu des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur. Des extraits de ce rapport ont été également adressés au président du conseil départemental de la Moselle, au directeur de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales, au maire de la commune de Creutzwald, au directeur de la régie communale Énergie et Services de Creutzwald, au directeur de la régie intercommunale Warndt Fibres de la communauté de communes du Warndt, au directeur général de la SODEVAM et à deux agents de la communauté de communes.

Dans sa séance du 8 novembre 2018, la chambre a examiné les réponses reçues et adopté les observations définitives suivantes qui portent sur la fiabilité des comptes et la situation financière, la mutualisation de services et de moyens avec la commune de Creutzwald, la gestion des ressources humaines, le pilotage de la concession d'aménagement du Warndt Park dans ses phases administrative et commerciale, les relations avec les régies Warndt Fibre (intercommunale) et ENES (communale) ainsi que sur l'efficacité des dépenses liées aux actions transfrontalières de la CCW.

1.2 Présentation de la communauté de communes

Limitrophe du Land de Sarre, le Warndt totalisait en 2014 une population légèrement supérieure à 18 500 habitants. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé en 1997 et comprenant cinq communes (cf. annexe n° 1), est situé sur l'ancien bassin houiller lorrain.

La zone a connu un développement industriel majeur au 19^{ème} siècle avec la mine et la métallurgie. L'activité houillère dans le bassin de Creutzwald s'est arrêtée assez récemment, en 2004, mais la zone a conservé une activité industrielle et est située à proximité de la plate-forme chimique de Carling et du bassin d'emploi de Saarlouis (en Sarre). Les activités locales expliquent la présence sur le territoire intercommunal de plus de 6 000 emplois. Le caractère frontalier de l'EPCI est marqué : environ 16 000 travailleurs frontaliers lorrains occupaient un emploi en Sarre en 2015¹. Les difficultés économiques de l'ancien bassin houiller restent cependant importantes, et 17,9 % de la population sur le territoire de la communauté de communes vivait sous le seuil de pauvreté en 2014 contre 14,3 % en Moselle et 14,7 % en France métropolitaine².

La commune centre, Creutzwald, concentre la majeure partie des habitants (73 %).

Les compétences de la CCW ont été fixées en dernier lieu par délibération du 9 novembre 2017 (cf. annexe n° 1) : 13 compétences obligatoires, huit compétences optionnelles et neuf compétences facultatives (la compétence « eau » ne sera exercée qu'à compter de 2020).

¹ Source : Rapport « *Observation territoriale Grande Région* », 2017, p.26 de la version française.

² Source : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE).

2. LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE

Au cours de la période sous revue, la commune disposait d'un budget principal et de deux budgets annexes (assainissement et « *bâtiment relais* »), auxquels s'ajoute un budget annexe « *réseau Fibre* » ou « *FTTH* »³ depuis 2015.

Le service administratif et financier comprenait en mars 2017 deux agents administratifs en plus du responsable.

2.1 La gestion comptable

La chambre a examiné la fiabilité des comptes de la communauté de communes, notamment en matière d'inventaire et de classement des actifs, d'amortissement, de provisions et a vérifié l'application du bon rattachement des produits et charges à l'exercice.

La fiabilité des comptes est entendue au sens de la régularité et de la sincérité comptable. La régularité s'apprécie au regard de l'application des lois et règlements. Cela implique notamment le respect de méthodes, la juste appréciation des éléments de l'actif et du passif du bilan de l'entité, ainsi que des règles pour l'affectation et la reprise des résultats. Au sens de la sincérité, la comptabilité doit donner des informations adéquates, loyales, claires, précises et complètes, avec pour objectif d'apprécier le caractère significatif des anomalies.

2.1.1 Les immobilisations en cours

Le compte 23 « *immobilisations en cours* » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. La variation du solde de ce compte ainsi que celui du compte 21 « *immobilisations corporelles* » pour chaque exercice sous revue montre que les opérations de travaux sont régulièrement soldées par un transfert au compte 21. Ce point n'appelle pas d'observation.

2.1.2 Inventaire et état de l'actif

L'ordonnateur ne tient pas d'inventaire et s'appuie sur le comptable pour la tenue de l'actif. Or, l'instruction comptable M14 précise que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable* »⁴.

L'ordonnateur est chargé de tenir un inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens et leur valeur financière.

Le comptable tient l'état de l'actif et le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan.

L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

La chambre rappelle les obligations de la CCW en matière de tenue de son inventaire. C'est d'autant plus important que dans un futur proche l'établissement va récupérer un certain nombre de biens à son actif, soit par transfert (compétence « *eau* » en 2020), soit lors de leur mise en service (zone d'aménagement en cours). La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à créer un inventaire justifiant la réalité physique des biens et leur valeur financière.

L'état de l'actif du budget principal 2016 de la communauté de communes du Warndt s'élève à 22,8 M€ en valeur brute, et à 19,6 M€ en valeur nette comptable⁵. Il ne concorde pas avec

³ Le réseau « *Fiber to the Home* », ou « *Fibre optique jusqu'au domicile* », est un réseau de télécommunications physique qui permet l'accès à internet à très haut débit.

⁴ Nomenclature M14, tome 2, titre 4, chapitre 3, §1.1

⁵ Source : compte de gestion.

le compte de gestion : l'état de l'actif en 2016 mentionne un total d'amortissement annuel de 443 401,13 € alors que la dotation aux amortissements de ce même exercice présente au compte 681 un solde de 491 240,75 €. L'ordonnateur a indiqué que la situation a été régularisée dans les écritures de fin d'exercice 2017.

2.1.3 Amortissements

Une délibération du 21 juin 2001 prévoit les durées d'amortissement des différentes immobilisations. Le seuil d'amortissement d'un bien en un exercice a été fixé à un seuil particulièrement élevé, soit 50 000 francs (7 622,46 €).

Cinquante-quatre biens avaient été amortis sur un an au bilan du compte de gestion 2016, mais 23 autres biens immobilisés pour une valeur inférieure au seuil de 7 622 € ont néanmoins été amortis au-delà d'une année, pour des durées variables et pour une valeur brute d'environ 86 000 €. Par exemple, une laveuse du stade nautique d'une valeur de 5 496 € fait l'objet d'un amortissement sur cinq ans pour une dotation annuelle de 1 099 €. Bien que cette pratique permette un meilleur rattachement des charges à l'exercice, elle n'est pas conforme à la délibération du 21 juin 2001.

L'examen de l'état de l'actif 2016 permet d'établir que l'amortissement des biens et les durées pratiquées sur cette année-ci sont globalement conformes aux dispositions de la M14 et à la délibération du 21 juin 2001, hormis des anomalies identifiées sur plusieurs lignes des comptes 2051 « *logiciels* » et 2183 « *matériels informatiques* », dont des exemples sont recensés dans le tableau suivant. Pour ces deux types d'immobilisations, les durées fixées par la délibération sont respectivement de deux et cinq ans.

Tableau 1 : Anomalies d'amortissement depuis 2012 sur les comptes 2051 et 2183 pour des biens supérieurs à 1 000 €

Compte	N° inventaire	Désignation	Date d'entrée	Durée pratiquée	Valeur brute	Durée fixée par la délibération
2051	201203	Concession et droit similaire	01/01/2012	3	34 471,68	2
2051	201403	Intragéo professionnelle	04/08/2014	5	16 904,40	2
2051	201603	Création site internet	01/07/2016	5	10 932	2
2183	201201	Ordinateur	04/01/2012	2	1 327,56	5
2183	201202	Matériel bureau informatique	15/02/2012	2	5 713,68	5

Source : État de l'actif 2016 (CC Warndt)

La pluralité des durées pratiquées sur les immobilisations des comptes 2051 et 2183 souligne que la collectivité respecte inégalement les durées qu'elle s'est fixées par délibération sur ce type de biens, ce qui est irrégulier au regard de ses règles internes et du principe comptable de permanence des méthodes. Par ailleurs, pour le bien n° 201202 l'amortissement a été interrompu à 50 % de la valeur brute.

La commune doit respecter à l'avenir les règles qu'elle s'est donnée à elle-même en la matière.

Une autre délibération en date du 20 décembre 2006 précise les modalités d'amortissements des subventions d'équipements selon leur volume. Les amortissements pratiqués n'appellent pas d'observation.

Les irrégularités relevées dans les différents échantillons étudiés peuvent influencer sur la dotation globale aux amortissements soit dans un sens, soit dans l'autre. Dans l'ensemble le rythme d'amortissement est assez élevé et s'explique principalement par les dotations à deux catégories d'actifs : le matériel de transports d'ordures ménagères et le fonds documentaire de la médiathèque (environ 100 000 € de dotations en 2016 pour chacun des comptes 28182

et 28188). Ceci explique l'importance des opérations d'ordre de transfert au bénéfice de la section d'investissement (491 000 € en 2016, cf. partie 2.2.3).

La chambre recommande enfin à la CCW d'abaisser le seuil en dessous duquel un bien est amorti sur une seule année, afin de le fixer à un niveau plus en rapport avec la taille de la collectivité et avec sa pratique.

2.1.4 Subventions et fonds transférables relatifs à des biens subventionnés

Au bilan de la CCW sont inscrits des subventions transférables (au compte 131), ainsi que des fonds transférables (au compte 133, par exemple la dotation d'équipement des territoires ruraux - DETR). Ces sommes ont été reçues pour le financement de divers équipements.

Les subventions d'équipement transférables font l'objet d'un transfert annuel au débit de compte 1391, par le crédit du compte 777, comme présenté dans le tableau ci-après. L'instruction M14 précise que « le montant de la reprise est égal au montant de la subvention, rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné⁶ ». Lorsqu'une ligne de subvention a été entièrement transférée au résultat⁷, le compte 131 est débité de ce montant par le crédit du 139 (ce qui permet de les solder partiellement).

Tableau 2 : État des subventions d'équipement reçues (compte 131)

Solde du compte en euros	2012	2013	2014	2015	2016
Subventions d'équipement transférables					
c/1311 - État	343 000	372 406	408 406	544 906	544 906
c/1312 - Région				1 470	31 932
c/1313 - Département		211 860	211 860	211 860	211 860
c/1317 - Fonds structurels			2 478	5 377	12 235
c/1318 Autres					
Subventions d'équipement transférées annuellement au compte de résultat					
c/13911 - État		68 600	74 481	81 681	108 981
c/13912 - Région					294
c/13913 - Département			42 372	42 372	42 372
c/13917 - Fonds structurels				495,52	1 075
c/777 Quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice		68 600	116 853	124 549	152 723
Durée apparente de reprise par catégories de subventionneurs					
État		5	5	5	5
Région					5
Département			5	5	5
Fonds structurels				5	5

Source : comptes de gestion

Note de lecture : la durée apparente de reprise est calculée en divisant le stock de subventions inscrites au bilan de l'exercice N-1 (compte 131 concerné) par la quote-part transférée au résultat de l'année N (opération budgétaire au débit du compte 139* concerné).*

Le tableau justificatif joint au titre inscrit au compte 777 de l'exercice 2016 montre que ces subventions sont reprises sur cinq ans.

Sur les trois derniers exercices, le nombre moyen d'années de reprise s'est établi précisément à cinq ans pour chaque catégorie de subventionneurs, ce qui montre que toutes les subventions transférables sont « amorties » selon ce rythme forfaitaire chaque année. Parmi

⁶ Nomenclature M14, tome 1, titre1, Chapitre 2, §1.

⁷ Cette information doit faire l'objet d'un suivi extra-comptable pour être produite.

les subventions concernées, la communauté de communes du Warndt a reçu 127 500 € le 31 octobre 2013 de l'ADEME⁸, en vue de moderniser sa déchèterie, pour laquelle un titre de recettes a été émis le 7 août 2015. L'ordonnateur a effectivement indiqué « amortir » cette subvention sur cinq ans à compter de 2017. Or, ces travaux, d'un montant de 1,26 M€, doivent être transférés sur une durée beaucoup plus longue : l'instruction comptable M14 mentionne dans un barème indicatif une durée de 15 à 20 ans pour des aménagements de bâtiment, et 15 à 30 ans pour tout autre agencement ou aménagement de terrain. La CCW a « amorti » sur une durée irrégulière la subvention d'investissement. D'une façon générale, elle applique une règle forfaitaire (cinq ans) sans se référer à la durée d'amortissement du bien sous-jacent. Cette erreur a pour conséquence d'augmenter les dépenses d'ordre de la section d'investissement (chapitre 040).

Pour les fonds d'équipement transférables (compte 133), l'instruction comptable prévoit une méthode de transfert analogue (débit du compte 1393 par le crédit du compte 777). Pour le même bien d'équipement pris en exemple au paragraphe précédent (restructuration de la déchèterie), la communauté de communes du Warndt a perçu en 2015 une subvention DETR de 136 795 € (inscrite au compte 1331). Cette subvention n'a fait l'objet d'aucune reprise en compte de résultat de 2016, bien que le conseil ait délibéré pour ouvrir les crédits sur ce point le 29 septembre 2016. Cette lacune a pour conséquence de diminuer les dépenses d'ordre de la section d'investissement (chapitre 040) en 2016.

2.1.5 Le provisionnement pour risques et charges

L'instruction M14 prévoit que « les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables ». Dans ce cadre, la provision peut être constituée quand le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable, ou quand il est certain mais n'est pas connu dans son montant exact qui doit être évalué. Par ailleurs, l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), pris pour l'application de l'article L. 2321-2 du même code, prévoit qu'une provision est constituée à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance » et que, en dehors de ces cas, la collectivité « peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré ». Ces dispositions sont applicables aux EPCI par renvoi général de l'article L. 5211-36 du CGCT.

La communauté de communes du Warndt n'a constitué aucune provision durant la période sous revue et a indiqué initialement n'avoir aucun litige en cours. Un différend l'oppose toutefois à un fournisseur d'accès à internet, qui a été évoqué durant les conseils municipaux en points divers. Après le transfert de compétence pour l'établissement et l'exploitation des réseaux de communications électroniques à la communauté de communes⁹, celle-ci a demandé à la société par un courrier du 18 septembre 2015 de lui restituer le réseau câblé qu'elle utilisait dans le cadre d'une convention passée avec la commune de Ham-sous-Varsberg. Ladite convention expirait, selon la CCW, le 26 octobre 2015 et la communauté n'a pas souhaité la reconduire. Puis, par un courrier du 11 octobre 2016, la CCW a réitéré sa demande, en considérant que la société utilisait le réseau « sans droit, ni titre ».

Il n'existe pas de recours contentieux dans ce différend, dans la mesure où la communauté de communes du Warndt est encore en discussion avec la société commerciale. La CCW estime ne courir aucun risque dans ce dossier et n'a pas provisionné. Elle a toutefois engagé un cabinet d'avocat et commencé à exposer des frais juridiques.

Le risque en jeu est la détermination du propriétaire du réseau sur la commune de Ham-sous-Varsberg. Il apparaît que la CCW subit un coût d'opportunité en l'absence de

⁸ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁹ Arrêté du préfet du 21 novembre 2013.

restitution du réseau, si elle en est le légitime propriétaire. Dans le cas contraire, il lui faudrait passer une dépréciation importante ou intégrale de cet actif.

À ce stade du différend, les dispositions de l'article R. 2321-2 précité n'impose pas la constitution d'une provision. Toutefois, la collectivité devra continuer à suivre attentivement ce différend et pourra décider de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré de charge future.

2.1.6 Le provisionnement pour dépréciation des comptes de tiers

Les comptes de la commune comportent plusieurs créances enregistrées comme contentieuses (comptes 4116 et 4146), comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 3 : Compte 4116 et 4146 - État des restes à recouvrer au 31/12/2016

Exercices	Budget principal	Budget annexe assainissement	Budget annexe bâtiments relais	Budget annexe réseaux FTTH
2008	-	1 393 €	-	-
2009	98 €	629 €	-	-
2010	22 €	3 357 €	-	-
2011	-	3 222 €	-	-
2012	-	6 363 €	-	-
2013	60 €	11 866 €	-	-
2014	25 €	12 459 €	-	-
2015	-	14 308 €	4 007 €	-
2016	351 €	10 178 €	-	-
Total	555 €	63 774 €	4 007 €	-

Source : compte de gestion 2016 – État des restes à recouvrer

L'état des restes à recouvrer rassemble de nombreuses factures qui ont toutes fait l'objet de diligences de la part du comptable, et dont le montant dépasse rarement la somme de 500 €. Les restes à recouvrer du budget annexe de l'assainissement sont les seuls à être significatifs, avec un solde débiteur s'élevant à 63 774 €.

L'instruction M14 précise que « *les provisions pour dépréciation des comptes de tiers procèdent de la constatation d'un amoindrissement d'une créance dont les effets ne sont pas nécessairement irréversibles. (...) De telles provisions doivent être constituées lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. Les provisions doivent être constituées à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune, à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public* ».

Or, le compte 491 (provisions pour dépréciation des comptes de redevables) prévu à cet effet n'a jamais été mouvementé, bien que des pertes soient constatées chaque année par la communauté. En 2015 et 2016, ces pertes sur créances irrécouvrables représentent 7 % des créances considérées comme compromises.

Tableau 4 : Budget annexe assainissement - compte 4116 - État des restes à recouvrer en date du 31/12/2016

en €	2013	2014	2015	2016
c/6541 Créances admises en non-valeur	8 661	1 141	3 597	4 491
c/6542 Créances éteintes	418	-	-	-
c/654 Pertes sur créances irrécouvrables (A)	9 079	1 141	3 597	4 491
c/4116 Redevables - Contentieux (B)	48 163	42 886	54 082	63 774
Part des pertes (A/B)	19 %	3 %	7 %	7 %

Source : comptes de gestion

Au regard de l'historique du recouvrement des créances contentieuses, le stock de créances du budget annexe de l'assainissement devrait faire l'objet d'une provision par mesure de prudence.

La communauté de communes a l'obligation d'évaluer, avec le concours du comptable public, le montant du risque sur les créances irrécouvrables du budget « assainissement » et de constituer une provision à hauteur du risque d'irrécouvrabilité. L'ordonnateur a indiqué qu'un provisionnement serait mis en place à compter de l'exercice 2019, après concertation avec le comptable, à hauteur de 10 % par an des comptes de tiers. Toutefois, pour fixer les provisions relatives aux créances devenues irrécouvrables, l'ordonnateur devra évaluer le risque effectivement supporté de sinistralité et non appliquer, *a priori*, un ratio forfaitaire.

2.1.7 Les rattachements de charges

L'instruction comptable indique que « le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement¹⁰ ». Cette obligation trouve son fondement dans les grands principes comptables, en particulier à l'article 57 (4°) du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Il est obligatoire pour toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants.

La communauté de communes du Warndt a indiqué ne pas pratiquer le rattachement des charges, ce qui est confirmé par le compte de gestion où le compte 408 dédié aux rattachements n'a jamais été mouvementé.

Pour l'exercice 2015, une analyse exhaustive a été pratiquée des mandatements réalisés en janvier et février 2016 sur plusieurs comptes de charge.

Les comptes examinés représentent environ 35 % des charges susceptibles de faire l'objet d'un rattachement (soit pour l'essentiel le chapitre 011, hors l'article 6288 où sont inscrites les importantes contributions au SYDEME, en général récurrentes).

Il ressort de l'analyse qu'une somme de 24 663 € a indûment été imputée à l'exercice 2016, au lieu de celui de 2015, ce qui représente 6 % du montant total des comptes examinés.

La chambre rappelle que le rattachement des charges engagées à l'exercice en cours est une obligation prévue par la nomenclature comptable M14. Même si l'instruction comptable permet des aménagements en l'absence d'incidence significative sur le résultat de l'exercice, la collectivité ne pouvait s'abstenir systématiquement de procéder aux rattachements. L'ordonnateur a indiqué que la CCW procédera à l'avenir aux écritures de rattachement des

¹⁰ : Nomenclature M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, §1.1.1.

charges et produits et déterminera un seuil minimal. La chambre prend note de cet engagement.

2.1.8 Anomalie du mode de gestion des SPIC en régie

L'article L. 2224-11 du CGCT prévoit que « *les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial* » (SPIC). Ils peuvent être exploités soit en gestion déléguée (dans le cadre d'un contrat de concession conclu avec un tiers privé), soit en gestion directe par la collectivité compétente. Dans ce deuxième cas, elle relève des dispositions des articles L. 2221-1 et suivants qui prévoient trois types de régies :

- a) la régie simple ou directe, à condition d'avoir été créée avant le 28 décembre 1926 (article L. 2221-8) ;
- b) la régie dotée de la seule autonomie financière (article L. 2221-4) ;
- c) la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (article L. 2221-4).

Selon les documents transmis par l'ordonnateur, le budget annexe de l'assainissement a été créé en 1970 par la commune de Creutzwald (avant d'être transféré) sous forme de budget extracomptable.

Faute d'avoir été créée avant 1926, il ne peut s'agir d'une régie simple ou directe.

Elle ne dispose pas d'organe délibérant distinct du conseil communautaire, lequel fixe annuellement les tarifs afférents à l'activité de cette régie, ni de budget autonome, les comptes étant retracés dans un budget annexe de la communauté.

Il ne peut donc s'agir que d'une régie « *dotée de l'autonomie financière* ».

Or, le compte de gestion de ce budget annexe (BA) ne présente aucun compte 515. Sur ce point, l'instruction comptable (M4, titre 2, chap. 2, partie 1.5.) précise que « *tous les décaissements et encaissements, quel que soit leur mode sont constatés au compte 515* ». Il convient donc que les dépenses et recettes du budget annexe transitent par un compte au Trésor qui lui est propre.

Cette disposition est aussi applicable au budget « *fibre* » récemment créé.

Dans les deux cas, les sommes en jeu sont significatives. La somme de 3 413 998,36 € figurant au crédit du compte 4511 du compte de gestion du budget principal (2016) retrace le solde des opérations réalisées sur le budget annexe assainissement. La somme de 433 196,09 € figurant au débit du compte 4512 correspond au bâtiment relais et celle de 1 566 247,42 € figurant au crédit du compte 4513 correspond au budget fibre.

La chambre rappelle que pour les budgets ayant la nature de SPIC créés après 1926 la CCW a l'obligation d'utiliser un compte 515 propre à ce service dont l'activité est retracée par le budget annexe.

L'enjeu est d'autant plus important que ces budgets annexes ont accumulé une importante trésorerie, depuis plusieurs années.

L'ordonnateur indique que la séparation de trésorerie irait à l'encontre d'une mutualisation financière entre le budget principal et les budgets annexes à laquelle la CCW est attachée. Celle-ci lui permet une maîtrise des taux de fiscalité ou le maintien à un niveau très bas de la redevance assainissement.

Toutefois, cet objectif est en contradiction avec le principe de comptabilité séparée des services industriels et commerciaux établi par le code général des collectivités territoriales, qui permet à ces services d'être financés précisément par l'utilisateur, et non par le contribuable. La mutualisation financière mise en œuvre par la CCW est donc irrégulière.

2.2 La gestion budgétaire

2.2.1 Les rapports pour le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants et leurs établissements publics administratifs, un débat sur les orientations générales du budget (DOB) ainsi que sur les engagements pluriannuels éventuellement envisagés est organisé dans les deux mois précédant l'examen de celui-ci.

En application de l'article 93 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (dite loi MAPTAM), ce débat d'orientation budgétaire intègre une présentation de l'évolution et des caractéristiques de l'endettement de la collectivité. Par ailleurs, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), les EPCI comptant plus de 10 000 habitants et comprenant au moins une commune de 3 500 habitants doivent établir un rapport enrichi pour le DOB¹¹. Ainsi, depuis le débat pour 2016, le rapport pour le DOB doit présenter la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, en détaillant l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Le contenu du rapport a été précisé par un décret¹², qui n'était pas applicable avant 2017.

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) de la communauté de communes du Warndt a eu lieu chaque année, pour les exercices 2012 à 2017. Lors de chaque DOB, une présentation écrite très succincte a été produite au conseil communautaire. N'y figure aucun des items suivants :

- d) des éléments de contexte économique et budgétaire national et local ayant un impact sur la collectivité ;
- e) une analyse financière rétrospective;
- f) des hypothèses d'évolutions retenues au budget (évolution des taux et base fiscales, comparaison avec d'autres collectivités proches ou de même strate) ;
- g) des éléments de prospective financière pour les cinq exercices à venir.

Le rapport de 2017, premier rapport qui aurait dû être enrichi des éléments précités, ne comportait pas les informations obligatoires concernant les ressources humaines, à savoir le nombre et la structure des effectifs, les éléments de rémunération tels que cités *supra*, et la durée effective du travail dans la commune.

La communauté doit veiller à enrichir ses rapports pour le DOB à compter des exercices ultérieurs des éléments prévus par l'article L. 2312-1 précité et ses dispositions réglementaires d'application. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à enrichir les rapports pour le DOB des items précités.

Le budget primitif est voté environ cinq à six semaines après le débat d'orientations budgétaires, dans les délais prévus par l'article L. 2312-1 du CGCT.

¹¹ 3^e alinéa de l'article L. 2312-1 du CGCT : « (...) 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 (...) ».

¹² Article D. 2312-3 du CGCT. Entrée en vigueur le 27 juin 2016.

2.2.2 La qualité des documents budgétaires

2.2.2.1 Les annexes

L'article L. 2313-1 du CGCT ainsi que l'instruction comptable M14¹³ précisent un ensemble de pièces devant figurer en annexe du budget primitif et du compte administratif.

Pour le budget principal, les annexes suivantes n'étaient pas jointes aux documents budgétaires:

- h) l'état des méthodes utilisées pour les amortissements (annexe A3) ;
- i) l'objet des titres et participations détenus par l'EPCI (annexe C2) ;
- j) les opérations liées aux cessions en 2014 et 2015 (annexe A10.3) : les mouvements au compte 775 – produits des cessions d'immobilisations aux exercices 2014 et 2015, attestent l'existence de cessions de biens qui n'ont pas été mentionnées en annexe ;
- k) l'état du personnel (annexe C1.1) aux deux derniers comptes administratifs (prévu par l'article R. 2313-3 du CGCT, 9°) ;
- l) la liste des organismes pour lesquels la collectivité a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme (article L. 2313-1 du CGCT, 4°, c).

Plusieurs annexes au compte administratif du budget annexe Fibre sont également absentes :

- m) les engagements hors bilan (annexe B1.1) ;
- n) le détail de la dette, répartie par nature et par structure de taux (annexes A2.2, A2.3 et A2.4), d'autant plus nécessaire au regard des opérations de bilan réalisées en 2016 par ce budget.

La chambre relève que les annexes budgétaires obligatoires ne sont pas toutes jointes aux documents budgétaires.

2.2.2.2 Le compte administratif

Contrairement aux dispositions de l'instruction M14, les opérations d'investissement ne sont pas ventilées entre les chapitres correspondants de la section d'investissement. Ainsi, il est fait masse des chapitres 21, 22 et 23 sur une ligne intitulée « *total des opérations d'équipement* » (par exemple : 3 252 280,14 € pour 2014). Seules les subventions d'équipement versées sont bien individualisées sur le chapitre 204 (par exemple : 65 139,00 € pour 2014).

Les montants portés quelque fois sur les lignes des chapitres 21 à 23 correspondent à des opérations d'ordre comme par exemple, 141 496,82 € au chapitre 21 pour 2015 au titre d'un mandat de régularisation.

Outre son caractère irrégulier, cette présentation rend les comptes administratifs peu lisibles. Pour l'exercice 2016, la lecture est rendue d'autant plus ardue que des opérations de régularisation des subventions versées au concessionnaire de zone d'aménagement concerté (ZAC), lors des exercices antérieurs 2013 à 2015 ont eu une incidence exceptionnelle sur les comptes.

2.2.3 L'affectation des résultats

Le résultat cumulé, lorsqu'il s'agit d'un excédent, est affecté en priorité en réserves pour la couverture du besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de

¹³ Tome II, titre 1, chapitre 4.

l'exercice précédent. Le besoin de financement est constitué du solde d'exécution de la section d'investissement corrigé des restes à réaliser (R. 2311-11 et R. 2311-12 du CGCT).

Au budget principal de 2012 à 2017, la collectivité n'a jamais affecté même partiellement son résultat de fonctionnement à la section d'investissement, celle-ci dégageant régulièrement un excédent de financement sur chaque année observée dans la période sous revue. En pratique, le rythme d'amortissement relativement rapide des amortissements et l'absence de reprise des fonds de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) transférables par la collectivité, en dépit des textes (cf. point 2.1.3 et 2.1.4), se traduit par des transferts entre sections contrastés.

Tableau 5 : Transferts entre sections du budget principal

En €	2013	2014	2015	2016
Amortissements et provisions (stock)	3 002 386	3 360 045	3 417 291	3 673 397
Transfert chap. 040	261 812	421 966	628 222	491 241
Recettes réelles d'investissement	588 354	231 244	629 505	* 230 206
Transfert chap. 042	195 097	116 853	124 549	152 723
Transfert net au bénéfice de la section d'investissement (040-042)	66 715	305 113	503 674	338 518
Transfert net en % des recettes réelles d'investissement	11 %	132 %	80 %	147 %

Source : compte administratif et compte de gestion

* Année 2016 : recettes réelles d'investissement corrigées du titre n° 187¹⁴ de régularisation au compte 2315, d'un montant de 2 M€ (cf. partie 6.5)

Les opérations d'ordre de transfert au bénéfice de la section d'investissement depuis la section de fonctionnement sont importantes depuis 2014, voire parfois supérieures aux recettes réelles d'investissement. Ces transferts auraient été encore significativement augmentés dans le futur par l'amortissement progressif de la subvention d'équilibre à la SODEVAM, d'une valeur de 1,6 M€ (cf. partie 6.5), mais pour éviter cette conséquence le conseil communautaire a voté par délibération du 16 mars 2017 (point 6) la neutralisation budgétaire de l'amortissement de cette subvention.

Ce flux récurrent de transfert, pour partie s'appuyant sur un rythme d'amortissement non conforme, a permis à la collectivité d'équilibrer la section d'investissement sans affecter une partie du résultat de fonctionnement à l'investissement.

2.2.4 La sincérité des inscriptions budgétaires

Avec des taux proches de 100 % en dépenses courantes, la communauté de communes du Warndt élabore une prévision budgétaire réaliste, nonobstant un fléchissement pour les dépenses en 2016 (89,3 %).

Cette baisse est toutefois due à l'annulation d'une dépense de 400 000 € correspondant à l'appel annuel de fonds du concessionnaire pour l'aménagement du Warndt Park (voir sur ce point la partie 6.5).

¹⁴ Titre intitulé « ANNULATION AVANCE DE TRESORERIE SODEVAM 2013 2014 ».

Tableau 6 : Réalisation des prévisions budgétaires du budget principal

en euros	2014		2015		2016	
Section de fonctionnement (hors charges et produits exceptionnels)						
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Total des crédits ouverts	8 053 000	8 086 282	8 213 000	8 270 501	8 396 000	8 554 577
Total des réalisations	8 046 245	7 950 310	8 025 366	8 137 971	7 835 828	7 639 275
Taux de réalisation	99,9 %	98,3 %	97,7 %	98,4 %	93,3 %	89,3 %
Section d'investissement						
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Total des crédits ouverts	12 008 477	12 008 477	10 750 654	10 755 654	16 011 403	16 011 403
Total des réalisations	4 234 542	4 079 849	4 696 308	5 962 799	10 307 460	9 467 809
Taux de réalisation	35,3 %	34 %	43,7 %	55,4 %	64,4 %	59,1 %

Source : comptes administratifs

Corrigé de l'élément exceptionnel de 2016, les taux de réalisation en dépenses de fonctionnement sont bons.

Les taux de réalisation de la section d'investissement reflètent une prévision perfectible des travaux d'équipements (retard dans les opérations d'équipements, notamment le Warndt Park).

2.2.5 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser en dépenses et en recettes sont pris en compte pour le calcul du solde du résultat au compte administratif. Selon l'instruction comptable M14 reprenant l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Le contrôle a porté sur les restes à réaliser (RAR) de l'exercice 2016. Aucun reste n'a été inscrit en recette.

Les écritures passées en restes à réaliser en dépenses ne correspondent pas toujours à la définition, comme l'illustrent les quelques exemples suivants, en ne retenant que les sommes supérieures à 300 000 € :

- 480 000 € sur l'opération n° 012001 (Aménagement zones d'activités) de 615 000 € au budget principal : l'ordonnateur précise ne pas pouvoir évaluer la somme exacte de ce reste, résultant d'une opération de 615 000 €¹⁵. Ni mandat, ni acte d'engagement de dépense permettant d'attester le démarrage de cette opération, n'a été passé. La somme de 480 000 € a donc été indûment imputée en RAR sur 2017 ;
- 2 000 000 € sur l'opération n° 022001 (Amélioration du réseau existant) de 3 224 263,83 € au budget assainissement : la collectivité indique devoir « constituer une réserve afin de lancer les travaux le plus rapidement » sur la rénovation du réseau d'assainissement. Des dépenses ont été mandatées courant 2016 pour un montant de 26 546,14 €, et aucun acte d'engagement de dépense

¹⁵ L'ordonnateur précise que « les crédits inscrits à l'opération n° 012001 permettent le financement de travaux nécessaires à l'implantation des entreprises. Ils ne peuvent donc être évalués avec précision, ne connaissant pas par avance les besoins des entreprises désireuses de s'implanter sur notre territoire, ni leur nombre par ailleurs ».

sur cet exercice n'a été transmis. En l'absence d'engagement juridique sur cette opération, le reste à réaliser n'est pas justifié ;

- 400 000 € sur l'opération n° 021602 (Système aération) du même montant au budget assainissement : les travaux envisagés pour la vidange de bassins d'eau ont dû être reprogrammés ; les travaux devraient être réalisés en 2018. L'ordonnateur indique qu'aucune dépense n'a été effectuée en 2016. Aucun engagement de travaux n'ayant été pris, il ne s'agit pas d'un reste à réaliser ;
- 1 061 111,61 € sur l'opération FO (fibre optique) de 2 700 000 € au budget réseau : l'ordonnateur a communiqué l'ensemble des mandats passés en 2016 sur cette opération chiffrée à 2 700 000 €. Ces mandats s'élèvent à 1 152 912,90 € et non 1 638 888,39 €, comme retenu dans les comptes du budget annexe concerné. C'est donc un reste de 1 547 087,10 € qui aurait dû être enregistré, et non 1 061 111,61 €.

Les trois premiers exemples révèlent que la collectivité a reporté en réalité des crédits sur l'exercice suivant sans base légale, dans le but de constituer une réserve budgétaire. Le total des sommes évoquées ci-dessus et indûment inscrites en restes à réaliser en dépenses s'élève à 2 394 024,51 € en 2016.

Tableau 7 : Échantillons de restes à réaliser (RAR) en dépenses sur l'exercice 2016

Restes à réaliser en dépenses	RAR inscrits par l'EPCI	RAR réels	Différence
Budget principal - 012001 – installations, matériel et outillages	480 000	0	- 480 000
Assainissement – 022001 – installations, matériel et outillages	2 000 000	0	- 2 000 000
Assainissement – 021602 – installations, matériel et outillages	400 000	0	- 400 000
Réseau FTTH – FO – Fibre optique	1 061 111,61	1 547 087,10	485 975,49
Total	3 941 111,61	1 547 087,10	- 2 394 024,51

Source : comptes administratifs

3. LA SITUATION FINANCIERE (2012-2017)

La situation de la communauté de communes du Warndt a été examinée jusqu'à l'exercice 2017 inclus. La collectivité n'a pas adopté de règlement financier.

Entre 2012 et 2017, l'ensemble budgétaire de la communauté de communes du Warndt est composé d'un budget principal (BP), et de deux budgets annexes (BA), auxquels s'ajoute depuis 2015 un budget annexe pour les réseaux de fibre.

3.1 La situation financière consolidée

Les proportions des différents budgets peuvent être appréciées à l'aune des produits et charges de gestion courante. Les budgets majeurs sont ainsi le budget principal (85 % des produits de gestion), suivi du budget assainissement (14 %).

Tableau 8 : Produits de gestion courante agrégés

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Part en 2017
Budget principal (M14)	6 908	7 221	7 238	7 209	7 018	7 360	85,2 %
Assainissement (M49)	1 171	1 313	1 238	1 029	1 241	1 216	14,1 %
Réseau fibres (M4)				0	0	0	0 %
Bâtiments relais (M14)	0	60	60	60	60	60	0,7 %
Total	8 079	8 594	8 536	8 298	8 319	8 637	

Source : comptes de gestion (agrégation CRC)

Tableau 9 : Charges de gestion courante agrégées

En millier d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	%
Budget principal (M14)	6 217	6 826	7 120	7 316	6 816	6 728	91,6 %
Assainissement (M49)	492	481	520	515	529	580	7,9 %
Réseau fibres (M4)				0	35	34	0,5 %
Bâtiments relais (M14)	1	7	5	4	3	3	0 %
Total	6 710	7 314	7 645	7 835	7 383	7 345	

Source : comptes de gestion (agrégation CRC)

Les produits de gestion courante comme les charges de gestion courante stagnent depuis 2013. Toutefois, les charges de gestion courante agrégées ont diminué en fin de période de 6,3 % (entre 2015 et 2017) et celles du budget principal de 8 %.

Tableau 10 : Résultats consolidés tous budgets et toutes sections confondus de 2012 à 2017

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes agrégées	9 256	9 904	10 006	9 504	10 917	10 005
- Recettes et dépenses réciproques	0	13	0	30	0	0
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	9 256	9 891	10 006	9 474	10 917	10 005
Dépenses agrégées	8 615	9 542	9 562	9 847	9 439	9 530
- Recettes et dépenses réciproques	0	13	0	30	0	0
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	8 615	9 529	9 562	9 817	9 439	9 530
Résultat de l'exercice (A-B)	641	362	444	- 343	1 478	475

Source : comptes de gestion (consolidation CRC)

Ce tableau présente une situation favorable sauf en 2015 où les recettes stagnent, ce qui résulte en partie d'une diminution des produits de gestion du budget annexe assainissement alors que les dépenses sont particulièrement dynamiques. Il en résulte un résultat consolidé négatif d'environ 343 000 € cette année-là. La situation se redresse cependant en 2016, avec un résultat consolidé de 1,5 M€. Ce dernier intègre une annulation exceptionnelle de mandats sur exercices antérieurs de 1,2 M€ dans le cadre de la concession d'aménagement (voir chapitre 6) soit un résultat hors opération exceptionnelle de 0,3 M€.

Tous budgets confondus, la communauté de communes du Warndt ne présentait aucun endettement jusqu'à l'exercice 2016, où elle a contracté ses premiers emprunts de la période

sous revue, au budget annexe fibres (cf. *infra*). La capacité de désendettement au 31 décembre 2016 est d'un an et demi, ce qui signifie que l'encours de dette de la collectivité peut être remboursé intégralement (hors intérêts) en mobilisant une fois et demi la capacité d'autofinancement dégagée en 2016. Corrigée des annulations exceptionnelles de mandats sur exercices antérieurs, la capacité d'autofinancement (CAF) consolidée s'établit à environ 1,2 M€. La capacité de désendettement corrigée s'établit alors à trois ans.

Tableau 11 : Endettement consolidé (tous budgets confondus)

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de la dette consolidée tous budgets (A)	0	0	0	0	3 600	3 256
CAF brute consolidée tous budgets (B)	1 438	1 368	1 217	601	2 400*	1 394
= Capacité de désendettement en années (A/B)	-	-	-	-	1,5	2,3

Source : comptes de gestion ; (*) montant affecté d'un titre exceptionnel pour annulation de mandats sur exercices antérieurs, de 1,2 M€.

Pour la période sous revue, la situation financière globale est saine.

3.2 La situation financière des budgets annexes

3.2.1 Le budget annexe bâtiment relais (M14)

Ce budget annexe est dédié à la gestion d'un bien immobilier détenu par l'EPCI sur la ZAC sud de Creutzwald. L'unique opération du budget annexe est la perception mensuelle de loyers, d'un montant annuel de 60 000 €. Ce budget n'appelle pas de commentaire.

3.2.2 Le budget annexe assainissement (M49)

Le budget annexe consacré à l'assainissement présente une situation financière très excédentaire durant la période sous revue.

Tableau 12 : Évolution de la capacité d'autofinancement – budget assainissement

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
+ Produits de gestion courante	1 170 592	1 313 166	1 238 348	1 028 630	1 240 971	1 216 418
- Dépenses de gestion courante	492 058	480 913	520 130	514 692	529 325	579 506
Excédent brut de fonctionnement	678 533	832 254	718 218	513 938	711 646	636 911
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	59 926	- 3 105	2 304	33	-610	- 540
= CAF brute	738 460	829 148	720 522	513 971	711 036	636 371
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
= CAF disponible	738 460	829 148	720 522	513 971	711 036	636 371

Source : comptes de gestion

Les dépenses d'équipement sont autofinancées et n'ont nécessité aucun emprunt. Les recettes oscillent durant la période entre 1 M€ et 1,3 M€, bien au-dessus des dépenses de gestion courante (environ 0,5 M€). Ce budget se traduit par une capacité d'autofinancement (CAF) positive importante d'environ 0,7 M€ par an. Ces financements propres annuels, conjugués à des dépenses d'équipement très modérées et à une absence d'emprunt, permettent de constituer un fonds de roulement surabondant pour ce service public.

L'ordonnateur a précisé que la mise en place par l'État dès 2014 de la contribution au redressement des finances publiques a conduit la communauté de communes à une plus grande prudence quant au lancement de grands travaux. Financement des investissements, fonds de roulement et trésorerie – budget assainissement

en euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF disponible	738 460	829 148	720 522	513 971	711 036	636 731
+ Subventions d'investissement reçues	194 544	23 490	25 200	0	40 752	43 253
= Financement propre disponible (A)	933 004	852 638	745 722	513 971	751 788	679 624
- Dépenses d'équipement	383 052	155 672	245 692	181 695	37 880	291 532
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	549 952	696 966	500 030	332 276	713 908	388 092
+ Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
= Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fond de roulement net global	549 952	696 966	500 030	332 276	713 908	388 092
+ Ressources stables	13 448 373	13 475 998	13 556 042	13 365 788	13 414 547	13 387 229
- Emplois immobilisés	11 584 814	10 915 473	10 495 488	9 972 957	9 307 807	8 892 398
= Fonds de roulement net global	1 863 559	2 560 525	3 060 555	3 392 831	4 106 739	4 494 831
- Besoin en fonds de roulement global	791 527	772 089	735 803	751 357	692 741	684 886
=Trésorerie nette	1 072 032	1 788 436	2 324 752	2 641 474	3 413 998	3 809 946
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>795</i>	<i>1 357</i>	<i>1 631</i>	<i>1 873</i>	<i>2 354</i>	<i>2 400</i>

Source : comptes de gestion

La trésorerie ainsi dégagée s'avère pléthorique dans la mesure où elle permet d'assurer depuis 2016 six années de charges courantes du budget annexe.

Ce niveau anormal de trésorerie immobilisée, qui n'est pas rémunérée, n'apparaît pas nettement dans les livres de la CCW car le budget annexe assainissement ne détient pas de compte 515 en propre¹⁶ (cf. point 2.1.8). Ce niveau s'explique par l'arrêt des investissements dans le secteur de Creutzwald, lié à la remontée de la nappe phréatique.

Selon l'ordonnateur, le niveau de prélèvement sur l'usager se justifie par le souhait d'accumuler un niveau de ressources suffisant pour reprendre les travaux, le jour venu, sans emprunter ni augmenter la redevance.

La chambre relève toutefois que le règlement du problème de la nappe phréatique suppose encore des études et des travaux dont le calendrier n'est pas définitivement fixé.

Aussi, les excédents accumulés par le budget annexe sont contraires à l'article L. 2224-1 du CGCT, qui prévoit que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. En application de l'article L. 2224-11-1 du CGCT, des excédents pourraient éventuellement être constitués, à condition de disposer d'une programmation pluriannuelle des investissements, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En effet, aucun plan d'investissement d'ampleur pour ce budget annexe n'a été transmis par la collectivité. Les services n'ont pas établi de programme d'investissements, même

¹⁶ Ce montant apparaît au compte 451 « créance sur le BP ». Au budget principal, le solde du compte 515 s'établissait à la clôture de l'exercice 2016 à 6 099 544,26 €.

informellement. Les éléments présentés à l'occasion du débat d'orientation budgétaire se limitent à présenter les investissements de l'année N.

En 2016, des crédits pour des dépenses d'équipements ont été ouverts pour 4,1 M€, dont 2,8 M€ ont été reportés et 1,2 M€ annulés (dont en particulier l'opération n° 022001 d'amélioration du réseau dans un quartier de Creutzwald). Ces travaux ont été repoussés *sine die* pour cause de remontée de la nappe phréatique à Creutzwald.

Malgré ce contexte, la CCW a décidé une hausse de cinq centimes d'euros de la redevance d'assainissement par m³ et par habitant, par délibération du 3 mars 2016 (soit un tarif de 1,3 €).

Compte tenu des excédents financiers du budget assainissement, et en l'absence d'un programme d'investissement formalisé établissant un calendrier de travaux précis, l'augmentation de ce tarif en 2016 n'était pas justifiée. Or, le prix d'un service public industriel et commercial ne peut être égal qu'aux coûts supportés par ce service. Il n'y a pas, pour les personnes publiques de possibilité de réaliser de façon volontaire une exploitation excédentaire¹⁷.

L'ordonnateur indique que certains travaux, bien que non formellement programmés, sont envisagés pour la suite du mandat, comme la réalisation d'un bassin de rétention derrière le foyer pour personnes âgées pour plus de 2 M€.

Toutefois, la chambre souligne que ce projet seul serait loin d'absorber les excédents puisque le résultat de clôture de l'exercice 2017 s'élève à 4,5 M€.

3.2.3 Le budget « réseau fibre optique » (FTTH) (M4)

3.2.3.1 Objet du budget annexe

La CCW dispose depuis l'arrêté préfectoral du 21 novembre 2013 de la compétence facultative « *établissement et exploitation des infrastructures et réseaux de communications électroniques* ». Le conseil communautaire a créé par délibération du 23 décembre 2014 un budget annexe M4 dédié à la construction d'un réseau de fibre optique, soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en vue du développement de la fibre FTTH sur le territoire, en remplacement progressif du réseau actuel coaxial. Une même personne morale ne pouvant à la fois exercer une activité d'opérateur de communications électroniques et être chargée de l'octroi des droits de passage destinés à permettre l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public, en application de l'article L. 1425-1 (II) du CGCT, la CCW a créé une régie dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, « *Warndt fibre* », constituée le 22 mai 2014. Le réseau est mis progressivement à disposition de la régie après le remplacement du coaxial par la fibre.

3.2.3.2 Les emprunts souscrits

Le BA ne dispose d'aucune recette courante à ce stade du développement et a dû recourir en 2016 à trois emprunts pour un montant total de 9,6 M€ :

- o) un prêt de 2,4 M€ souscrit auprès d'un établissement bancaire ;

¹⁷ Cf. article L. 2224-1 du CGCT, tel qu'interprété par la jurisprudence (notamment la décision du Conseil d'État, CE du 30 septembre 1996, n° 156176 et n° 156509).

- p) un prêt de 2,8 M€ auprès de l'Agence France Locale (AFL)¹⁸, moyennant une participation à son capital social de 23 000 € ;
- q) une dette de 4 M€, basée sur un échéancier de remboursement étalé sur six ans et contractée auprès de la commune de Creutzwald qui a cédé à la CCW son réseau fibres existant.

Ces emprunts sont les seuls souscrits par la communauté de communes du Warndt, tous budgets confondus.

La CCW a également perçu une participation à l'investissement dans le réseau de fibres électroniques, pour 2,8 M€, versée par ENES¹⁹.

Le conseil communautaire a autorisé l'ordonnateur à souscrire les emprunts suivants par délibération du 4 février 2016 :

- prêt souscrit auprès d'un établissement bancaire à taux fixe et « plafonné » à 1,96 %, accompagné de frais de dossier de 1 200 €.
- crédit auprès de l'AFL, le taux d'intérêt fixe nominal était présenté « à titre indicatif » à 1,4925 %, sans frais de dossier.

Dans les deux cas, la durée du crédit est de 20 ans et le remboursement du capital est fixé par échéance trimestrielle constante.

En pratique, l'emprunt auprès de l'AFL a été signé le 17 mars 2016 au taux d'intérêt annuel de 1,71 %, soit 0,4275 % en taux trimestriel proportionnel (déblocage des fonds le 23 mars 2016).

L'emprunt auprès de la banque a fait l'objet d'une renégociation autorisée par délibération du 24 novembre 2016. Le contrat a été finalement signé au taux d'intérêt annuel de 1,48 %, soit un taux trimestriel proportionnel de 0,37 %, sans pénalités de renégociation (déblocage des fonds le 19 décembre).

Le coût des deux emprunts est résumé dans le tableau suivant :

Tableau 13 : Caractéristiques des emprunts souscrit par la CCW en 2016

Prêteur	Montant (€)	Frais de dossier (€)	Taux d'intérêt annuel	Taux d'intérêt trimestriel	Durée	Déblocage	Autres démarches
Banque	2 400 000	1 200	1,480 %	0,3700 %	20 ans	19/12/16	n/a
AFL	2 800 000	0	1,710 %	0,4275 %	20 ans	23/03/16	Participation en capital pour 23 000 €

Source : délibérations et contrats de la CCW

La souscription d'un crédit auprès de l'Agence France Locale suppose une prise de participation au capital d'une société du groupe dite « société territoriale ». Le conseil communautaire a autorisé la souscription du capital pour 23 000 € par délibération du 4 février 2016. Par ailleurs, conformément aux statuts des sociétés du groupe, au pacte d'actionnaires conclu entre ces deux sociétés et l'ensemble des membres, la possibilité pour un membre de bénéficier de prêts de l'AFL est conditionnée à l'octroi d'une garantie autonome à première

¹⁸ Le groupe AFL a pour objet de participer au financement de ses membres, collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Institué par les dispositions de l'article L 1611-3-2 du CGCT, Le groupe AFL est composé de deux sociétés :

- l'AFL, société anonyme à directoire et conseil de surveillance, qui octroie les crédits ;
- l'AFL société territoriale, société anonyme à conseil d'administration.

¹⁹ ENES « Énergies & Services Creutzwald » est une entreprise locale de distribution d'énergie (régie communale dotée de la personnalité morale). Elle fournit essentiellement de l'électricité.

demande au bénéfice de certains créanciers de l'AFL. La garantie est consentie au profit des titulaires de titres émis par l'AFL déclarés éligibles à la garantie (des emprunts obligataires en principe). Le conseil communautaire a autorisé l'octroi de la garantie par la délibération précitée du 4 février 2016.

Bien que non comprise dans le calcul du taux effectif global, la participation en capital auprès de la société territoriale de l'AFL vient renchérir le coût du crédit. Initialement plus onéreux, l'emprunt auprès de la banque a été avantageusement renégocié par la collectivité durant l'année 2016.

Toutefois, le crédit obtenu auprès de l'AFL est substantiellement plus cher (avec un cumul d'échéance pour 3,3 M€, contre 2,75 M€ pour le crédit à la banque). Les taux ne sont cependant pas comparables au regard de l'évolution du marché obligataire durant l'année 2016 : le taux de référence à 20 ans²⁰ est passé de 1,698 % (au 4 janvier 2016) à 1,373 % (au 5 décembre 2016).

Le contrat avec l'AFL prévoyait une clause de transfert qui a été utilisée par la communauté très rapidement après la souscription. Elle a transféré fin 2016 le réseau informatique coaxial, avec une partie de son financement, à sa régie Warndt Fibre. Le cas de changement d'emprunteur en cas de « *transfert de compétence* » à un tiers, sous réserve de l'accord de l'AFL et sans préjudice des dispositions d'ordre public applicables, était prévu au paragraphe 14.2 du contrat. La notion de transfert de compétences est entendue au sens large et précisée par le « *pacte* » liant la collectivité adhérente (la CCW) à la société territoriale de l'AFL. Le transfert suppose l'octroi par la collectivité emprunteuse d'origine d'une garantie à première demande au bénéfice de l'AFL et couvrant le potentiel défaut du bénéficiaire ultime du crédit (cf. paragraphe suivant sur la cession du réseau à la régie Warndt Fibre).

La communauté a négocié à son avantage les conditions de crédit bancaire et accède au crédit obligataire via son adhésion à l'Agence France Locale. Elle a su faire jouer la concurrence entre prêteurs pour diminuer ses coûts financiers. Elle a également été en mesure de transférer ce dernier emprunt à sa régie chargée de l'investissement dans le réseau de fibre. Ces conditions de crédit supposent toutefois d'octroyer un certain nombre d'engagements hors bilan, qui n'ont pas été présentés en annexe au compte administratif de 2016, étant donné le caractère lacunaire de ce document (cf. *supra*).

Par ailleurs, les conditions d'information de l'assemblée délibérante étaient insuffisantes concernant le crédit souscrit auprès de l'AFL. Dans la délibération du 4 février 2016, l'ordonnateur a obtenu l'autorisation de contracter au taux d'intérêt nominal « *indicatif* » de 1,4925 %, significativement inférieur au taux d'intérêt finalement obtenu (1,710 %).

3.2.3.3 Les investissements

Les sommes ainsi perçues ont permis à la collectivité de couvrir les dépenses d'investissement du réseau de fibre, s'élevant à 5,6 M€, et de conserver une réserve en fond de roulement pour la deuxième tranche des travaux. La trésorerie est devenue positive à hauteur de 1,8 M€ à la clôture du deuxième exercice (2016).

Après la pose de la fibre pour la 1^{ère} tranche, l'infrastructure et les financements afférents²¹ ont été transférés à la régie Warndt Fibre par délibérations du 24 novembre 2016 (points 7 et 8)²². En pratique, l'ensemble de l'actif immobilisé au compte 2153 « *installations à caractère spécifique* » a été transféré à la régie, pour un montant total de 5 382 175,73 €, y compris

²⁰ Taux de l'Échéance Constante (TEC) - 20 ans, source Banque de France.

²¹ Il s'agit de l'emprunt souscrit auprès de l'AFL (pour son montant résiduel).

²² Le transfert a porté sur 5,38 M€ d'actifs, sur le reliquat d'emprunt auprès de France Locale (2,7 M€) et sur la subvention de co-investissement d'ENES (2,8 M€). La seconde délibération octroie une garantie totale à l'AFL concernant l'emprunt transféré (pour éviter que la substitution de débiteur ne lèse le créancier).

donc la valeur du réseau coaxial acheté à la commune de Creutzwald en début d'année 2016 pour 4 M€.

Le transfert total n'était pas cohérent avec les motifs de la délibération, évoquant seulement l'achèvement de la 1^{ère} tranche, hors Creutzwald, et a laissé au bilan du budget principal de la CCW 3,6 M€ de dettes financières sans actif symétrique. La situation a été régularisée par le transfert du 2^{ème} emprunt, souscrit auprès de la banque, par délibération du 29 juin 2017.

Formellement, les écritures de transfert dans les livres de la CCW sont conformes à l'instruction comptable.

3.3 La situation financière rétrospective du budget principal

Le potentiel fiscal²³ par habitant de l'EPCI s'établissait en 2016 à 254 €, contre 278 € pour la moyenne de sa catégorie de groupement de collectivités²⁴. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) s'établissait en 2017 à 0,57²⁵ contre 0,357 pour la moyenne des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique²⁶.

3.3.1 Les produits réels de fonctionnement

Sur la période 2012-2017, les ressources de la communauté de communes sont majoritairement composées de recettes fiscales en progression (70 % des produits en 2016) et de dotations en recul (21 % des produits en 2016). En 2017, la compensation au titre de la contribution économique jusque-là imputée à tort au compte 73, et donc intégrée à la fiscalité, a été imputée au compte 74833 comme prévu par l'instruction comptable M14. Pour permettre les comparaisons, les données ont été retraitées.

Tableau 14 : Évolution des recettes de gestion courante

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 retraité
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 345	4 510	4 600	4 805	4 910	3 584	5 118
+ Ressources d'exploitation	606	740	641	695	622	771	771
+ Dotations et participations	1 957	1 971	1 997	1 709	1 485	3 005	1 471
= Recettes de gestion courante	6 908	7 221	7 238	7 208	7 018	7 360	7 360

Source : comptes de gestion

Après une hausse régulière jusqu'en 2014, les recettes de gestion courante de la collectivité s'infléchissent en raison de la baisse des dotations après cet exercice (- 5,6 % en taux de croissance annuel moyen pendant la période). Cette perte est légèrement amortie par les ressources fiscales propres, en hausse annuelle de 3,3 % en moyenne entre 2012 et 2017 (taux annuel moyen). Ainsi, les produits augmentent légèrement sur la période (+ 1,3 % sur la même période).

²³ Indicateur de richesse fiscale défini à l'article L. 2334-4 du CGCT pour les communes et L. 2334-4 pour les EPCI. Le potentiel fiscal est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

²⁴ Source : notification de la dotation globale de fonctionnement (DGF) 2017.

²⁵ Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

²⁶ Source : Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (2017), p. 210.

3.3.1.1 Les dotations et participations

Entre 2012 et 2017, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a enregistré une baisse d'environ 580 000 €, en raison de la mise en place de la contribution au redressement des finances publiques en 2014. Cette diminution est quelque peu tempérée par la dotation de compensation que la collectivité continue de percevoir. En 2015, la part de contribution de l'État par habitant s'établissait à environ 77,7 € contre une moyenne de 47 € pour une communauté de communes de même strate²⁷.

Tableau 15 : Évolution des dotations de l'État

en euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAM
Dotation globale de fonctionnement	1 746 559	1 733 024	1 661 297	1 472 785	1 266 983	1 165 220	- 7,8 %
<i>dont forfaitaire</i>	1 183 152	1 179 953	1 183 529	1 188 485	1 173 869	1 166 906	- 0,3 %
<i>dont dotation de compensation</i>	563 407	553 071	547 064	535 125	524 770	510 188	- 2 %
<i>dont contribution au redressement des fi. pu.</i>			- 69 296	- 250 825	- 431 656	- 511 874	-
Population DGF	18 861	18 810	18 867	18 946	18 713	18 602	- 0,3 %
DGF par habitant	92,60 €	92,13 €	88,05 €	77,74 €	67,71 €	62,64 €	- 7,5 %

Source : fiches « Dotations » de la DGCL 2012 à 2017

Outre la DGF, la communauté de communes bénéficie de recettes au titre de reversements et d'autres compensations (enregistrés respectivement aux articles 747 et 748). Au compte 747, sont enregistrées les contributions financières extra-communautaires pour l'utilisation de la déchèterie de la CCW par deux communes du ressort de la communauté d'agglomération Saint-Avold Synergie²⁸. En outre, un reversement exceptionnel, par la ville de Creutzwald, d'une fraction de subvention de la caisse d'allocations familiales (CAF) de 62 000 € des frais de fonctionnement du multi-accueil, et une participation de la Région au projet Warndt Park à hauteur de 58 000 € expliquent l'essentiel de la hausse de l'exercice 2014. Enfin, les compensations versées au titre des pertes de recettes pour les taxes locales sont enregistrées au compte 748.

Tableau 16 : Évolution des participations et compensations

en euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Participations c/747	70 692	77 031	207 938	93 369	104 855	132 623
Compensation et péréquation c/748	140 228	155 155	127 934	142 873	113 543	172 903
Cumul comptes 747 et 748	210 920	232 186	335 872	236 242	218 398	305 526

Source : comptes administratifs (titres émis au chapitre 74, hors 74833)

Au total, les recettes au titre des dotations et participations (chapitre 74) sont passées de 1,95 M€ à 1,47 M€ soit une baisse de 25 % entre 2012 et 2017.

²⁷ Source : DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux - opérations réelles ; INSEE (population totale en 2015) ; calculs DGCL.

²⁸ Pour information, les communes de Diesen et Porcellette.

3.3.1.2 Les recettes fiscales

Les recettes fiscales sont tirées très majoritairement de la fiscalité directe locale et s'établissent à 3,5 M€ en 2017. En moyenne annuelle, cette dernière ressource a augmenté d'environ 3,2 % par an sur la période.

Elles sont complétées des recettes venant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) car l'activité de collecte des ordures ménagères est gérée au sein du budget principal²⁹. Suite à une erreur d'imputation comptable, l'inscription de la TEOM dans les comptes de gestion a changé en 2015 et 2016. Alors que le produit de cette taxe était enregistré au compte 7331 pour l'exercice 2014, conformément à l'instruction M14, ce produit a été incorporé à tort à la fiscalité directe locale en 2015 et 2016, au compte 73111.

Le tableau suivant présente une donnée des produits fiscaux retraitée afin de corriger ce changement de méthode.

Tableau 17 : Évolution des ressources fiscales propres

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017 retraité	TCAM
Fiscalité directe locale	3 010	3 142	3 177	3 362	3 321	3 480	3,2 %
+ TEOM*	1 334	1 368	1 424	1 442	1 589	1 638	3,7 %
= Ressources fiscales propres	4 344	4 510	4 600	4 804	4 910	5 118	3,3 %

Source : comptes de gestion, calculs CRC (*produit définitif), retraitement du compte 74833 en 2017

L'ensemble des recettes fiscales augmente de 3,3 % en taux annuel moyen durant la période.

L'intégration de l'activité « ordures ménagères » au sein du budget principal augmente les ressources propres de ce budget des recettes de TEOM. Or, la contribution au redressement des finances publiques mise en place à partir de l'exercice 2014, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-28 du CGCT, est calculée sur les recettes réelles de fonctionnement constatées au compte de gestion N - 2 du budget principal des collectivités et établissements. En l'absence de budget annexe pour le service de collecte des déchets ménagers, les recettes liées à la TEOM et aux divers produits assimilés sont prises en compte dans le calcul de la contribution. En n'isolant pas les recettes du service de collecte des déchets ménagers dans un budget annexe, la contribution de la CCW est majorée.

3.3.1.3 L'évolution des bases fiscales et des taux votés

Durant la période sous revue, les bases fiscales ont évolué favorablement, excepté pour la taxe d'habitation qui stagne depuis 2013. La progression globale est particulièrement dynamique sur l'assiette de foncier bâti (+ 2,1 % de taux de croissance annuel moyen) et sur celle de la contribution foncière des entreprises (CFE) (+ 2,8 %).

²⁹ Le traitement étant délégué au SYDEME.

Tableau 18 : Évolution des bases fiscales

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAM
Taxe d'habitation	16 417	17 082	16 762	17 522	17 023	17 160	0,9 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	17 076	17 763	18 060	18 417	18 814	18 988	2,1 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	118	119	120	123	129	129	1,8 %
Contribution foncière des entreprises	5 841	6 170	6 181	6 662	6 801	6 706	2,8 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	15 636	16 271	16 481	16 655	16 999	17 147	1,9 %

Source : États 1259 - États de notification des bases TEOM

Durant la période sous revue, les taux votés restent inférieurs aux moyennes de la strate. Les produits fiscaux ont augmenté régulièrement depuis 2012, hormis une diminution de 70 000 € de l'exercice 2015 pour la taxe d'habitation. Par délibération du 3 mars 2016, le conseil communautaire a décidé une augmentation des taux d'imposition (coordonnée entre les taxes). Cette hausse et celle des bases fiscales ont concouru à la progression des recettes fiscales.

Tableau 19 : Taux d'imposition de la communauté de communes

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAM
Taxe d'habitation	Produit*	1 377 432	1 412 040	1 452 528	1 427 412	1 523 660	1 470 612	1,3 %
	Taux adopté	8,40 %	8,40 %	8,40 %	8,40 %	8,57 %	8,57 %	
	Taux moyen	8,59 %	8,51 %	8,44 %	8,54 %	8,78 %	-	
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Produit*	177 133	184 974	187 314	191 589	198 050	201 273	2,6 %
	Taux adopté	1,04 %	1,04 %	1,04 %	1,04 %	1,06 %	1,06 %	
	Taux moyen	2,79 %	2,68 %	2,66 %	2,72 %	2,88 %	-	
Taxe foncière sur les propriétés non-bâties	Produit*	6 457	6 878	6 878	7 057	7 462	7 591	3,3 %
	Taux adopté	5,77 %	5,77 %	5,77 %	5,77 %	5,88 %	5,88 %	
	Taux moyen	7,17 %	7,17 %	7,19 %	7,32 %	7,49 %	-	
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	Produit*	1 364 495	1 423 057	1 437 321	1 458 049	1 612 598	1 635 807	3,7 %
	Taux adopté	8,75 %	8,75 %	8,75 %	8,75 %	9,54 %	9,54 %	
	Taux moyen	9,26 %	9,23 %	9,22 %	9,28 %	9,89 %	-	
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Produit*	1 050 211	1 109 366	1 111 344	1 197 828	1 240 320	1 223 845	-
	Taux adopté	17,98 %	17,98 %	17,98 %	17,98 %	18,24 %	18,24 %	
	Taux moyen	-	-	-	-	-	-	

Source : États 1259 (*produit prévisionnel) et DGCL pour les taux moyens nationaux

Par ailleurs, une erreur de plume sur le procès-verbal de la délibération fixant les taux de 2017 a conduit à fixer le taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à 9,625 % (au lieu de 9,54 %, comme en 2016 et comme signé par le président de la collectivité sur l'état 1259). Cependant le sens de la délibération étant clair (« maintenir » le taux comme en 2016), cette erreur formelle ne porte pas à conséquence.

3.3.2 Les charges réelles de fonctionnement

Les dépenses de gestion courante de la collectivité regroupent les charges de personnel, les subventions de fonctionnement aux tiers, les charges d'intérêt de la dette et les autres charges de gestion³⁰. Elles ont connu une croissance d'environ 0,6 M€ au cours de la période sous revue, soit + 2,3 % en croissance annuelle moyenne depuis 2012.

Tableau 20 : Dépenses de gestion courante

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAM
Charges à caractère général	2 823	2 823	2 860	3 137	3 236	3 129	2,1 %
+ Charges de personnel	2 536	2 592	2 871	2 910	2 715	2 673	1,1 %
+ Subventions de fonctionnement	56	250	165	208	19	104	13,3 %
+ Autres charges de gestion	803	1 221	1 224	1 061	845	822	0,5 %
+ Charges d'intérêt	0	0	0	0	0	0	-
= Dépenses de gestion courante	6 217	6 886	7 120	7 316	6 815	6 728	1,6 %

Source : comptes de gestion

Les charges à caractère général augmentent de + 2,1 % en taux de croissance annuel moyen. Ces dépenses connaissent une progression accrue en 2015, principalement en raison de la forte hausse de contribution aux charges de fonctionnement du Syndicat des Déchets Ménagers de Moselle-Est (SYDEME), dont la communauté de communes du Warndt est membre. Les dépenses à ce titre sont passées de 1 734 595 € en 2015 à 2 052 836 € en 2016³¹ (soit 318 241 € d'augmentation).

Cette hausse s'ajoute à celle demandée au titre de l'effort d'investissement du SYDEME (obtenue auprès de tous les EPCI adhérents après le rétablissement du budget de cet organisme par la chambre et le préfet), qui s'est établie par convention du 21 décembre 2015 à 348 428 €. La dépense a été enregistrée au compte 2088 « autres immobilisations incorporelles ».

En revanche, les « autres charges de gestion » sont en recul depuis 2014. En particulier, la baisse des subventions de fonctionnement en 2016 s'explique par :

- r) l'absence de subventions versées sur cet exercice pour les chantiers d'insertion de l'ASBH³² ;
- s) le changement d'imputation comptable³³ de la participation de la CCW versée à la ville de Creutzwald pour 109 000 €, au titre du fonctionnement du centre technique municipal et du siège commun. Sans cette modification d'imputation comptable, les autres charges de gestion auraient été stables entre 2015 et 2016.

La CCW a lancé en 2015 un exercice financier prospectif et un plan d'économies potentielles (appelé « Warndt 2020 ») visant à réduire ses charges. Cet exercice a permis à l'établissement de réduire ses charges dès 2016. La fin de la subvention à l'ASBH s'inscrivait dans ce cadre. La trajectoire financière s'inscrit déjà dans une tendance plus favorable que celle anticipée. Ainsi, les dépenses réelles de fonctionnement étaient anticipées à 8,6 M€ par l'exercice, et se

³⁰ Regroupant les différents postes du compte 65, à l'exception des subventions (c/ 657).

³¹ Dépenses au compte 6288 « autres services extérieurs » et de fonction 812.

³² Association d'Action Sociale et Sportive du Bassin Houiller.

³³ Passage du compte 657 « subventions de fonctionnement » au compte 62875 « remboursements de frais aux communes membres de l'EPCI ».

sont établies finalement à 7,6 M€ au compte administratif de 2016³⁴. Le budget pour 2017 prévoyait, hors dépenses imprévues, 7,7 M€ de dépenses. Pour les recettes, le budget 2017 prévoyait en revanche un niveau de fiscalité et de dotations très proches du niveau anticipé par le plan.

Les dépenses de personnel du budget principal

Les charges totales de personnel s'élèvent à près de 2,7 M€ en 2017. En 2015, elles représentaient 39,8 % des dépenses de gestion courante, contre 36,6 % en moyenne pour une communauté de communes de même strate³⁵. Elles progressent régulièrement avant un fléchissement en 2016, dû essentiellement à une diminution des charges de personnel externe, et non-titulaires. La baisse des charges de personnel externe reflète principalement les flux de refacturation liés à la mutualisation avec la commune de Creutzwald.

L'établissement disposait en 2015 d'environ 2,5 équivalent temps plein (ETP) pour mille habitants, alors que selon l'Observatoire des finances locales ce ratio s'établit en moyenne nationale à plus de trois³⁶. Hors refacturation de personnel, le coût chargé par ETP s'établissait en 2015 à 49 600 €.

Tableau 21 : Évolution des dépenses de personnel (chapitre 012 – budget principal)

en milliers d'euros (sauf ETP)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAM
Rémunération principale (titulaires)	948	911	1 022	1 101	1 075	1 034	1,7 %
Indemnités (titulaires)	191	237	254	285	291	373	14,4 %
Rémunération principale (non titulaires)	201	210	191	232	191	213	1,1 %
Indemnités (non titulaires)	33	34	25	34	33	0	-
Atténuations de charges de personnel	0	- 7	- 5	- 12	- 14	4	-
Charges sociales	481	498	525	597	570	591	4,2 %
Impôts et taxes sur rémunérations	22	23	26	30	27	28	5,1%
Charges de personnel externe	660	686	833	644	542	415	- 8,9 %
= Charges totales de personnel	2 536	2 592	2 871	2 910	2 715	2 658	0,9 %

Source : comptes administratifs 2012 à 2016 et compte de gestion 2017

Grâce à l'effort entrepris en 2016, la hausse sur la période des charges de personnel est limitée (1,7 % en moyenne annuelle de la rémunération des titulaires), malgré les coûts additionnels résultant de mesures nationales (hausse du point d'indice en 2016, en particulier) et une évolution importante des indemnités versées aux titulaires (14 % par an).

3.3.3 Les dépenses réelles d'investissement du budget principal

Sur l'ensemble de la période, les dépenses d'équipement au compte administratif ont progressé jusqu'en 2014, avant de reculer significativement à 0,3 M€ en 2016 puis à quasiment 0 en 2017.

³⁴ Dernier compte administratif disponible. En raison des produits exceptionnels de l'exercice 2016, le résultat a même été bien meilleur qu'anticipé (1,3 M€ au lieu d'un résultat négatif).

³⁵ Source : DGFiP – comptes de gestion ; budgets principaux - opérations réelles 2015 ; calculs DGCL.

³⁶ EPCI à fiscalité propre compris entre 10 000 et 20 000 habitants (rapport OFL 2017, p. 52).

Tableau 22 : Évolution des dépenses d'investissement – budget principal

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'équipement hors subventions (A)	515	1 694	3 252	926	336	35
+Subventions d'équipement versées	65	164	65	69	1 732	486
= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif	580	1 858	3 317	994	2 068	522
Nombre d'habitants (selon la DGF) (B)	18 861	18 810	18 867	18 496	18 713	18 602
Ratio 4 DGCL (équipement par habitant) (A/B)	27 €	90 €	172 €	50 €	18 €	2 €

Source : comptes de gestion

Les dépenses d'équipement hors subventions se sont élevées à 0,8 M€ en moyenne annuelle sur l'ensemble de la période. En 2015, année du net recul de ces dépenses, la CCW a consacré pour ses dépenses d'équipement (hors subventions) 50 € par habitant alors que les collectivités de même strate dépensaient pour le même exercice une somme par habitant de 74 €³⁷.

Additionnées aux subventions d'équipement versées, ces dépenses représentaient une moyenne annuelle de 1,6 M€, soit 94 € par habitant pour la période 2012-2016. L'exercice 2016 est atypique dans la mesure où l'ordonnateur a inscrit à l'actif en une seule fois toutes les subventions versées depuis 2013 à l'aménageur de la ZAC du Warndt Park.

L'ordonnateur a indiqué qu'il avait volontairement arrêté la plupart de ses projets d'investissement à partir de 2015 suite à la baisse des dotations, pour rééquilibrer les finances de la communauté.

3.3.4 Le financement des investissements et la capacité d'autofinancement du budget principal

Dans une collectivité ou un EPCI, les investissements nouveaux sont financés par la capacité d'autofinancement (CAF) disponible et les recettes propres d'investissement. Le besoin de financement supplémentaire éventuel peut être couvert par un prélèvement sur le fonds de roulement et /ou la levée d'emprunt.

En ce qui concerne le budget principal, la CCW n'a pas recouru à l'emprunt durant la période sous revue. Les investissements du budget annexe Fibre sont examinés en partie 7.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute est définie comme la différence entre les produits et les charges de gestion, dont sont déduits le résultat financier et les éléments exceptionnels réels. Elle doit être suffisante pour couvrir la charge d'annuité de la dette. Sur le budget principal, la communauté de communes du Warndt n'a contracté aucun emprunt.

³⁷ Ratio 4 des groupements de communes de 10 000 à 20 000 habitants – Source : DGFIP – comptes de gestion ; budgets principaux - opérations réelles 2015 ; calculs DGCL. La donnée s'élève à 80 € pour l'ensemble des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique.

Tableau 23 : Évolution de la CAF – budget principal

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TCAM
Recettes de gestion courante (A)	6 908	7 221	7 238	7 209	7 018	7 360	1,3 %
Dépenses de gestion courante (B)	6 217	6 826	7 120	7 316	6 815	6 728	1,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	691	395	118	- 107	202	632	- 1,8 %
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	0	-
+/- Autres produits et charges excep. réels	10	91	324	138	1 465	1	39,8 %
= CAF brute	701	486	442	31	1 667	663	- 2,0 %
<i>en % des recettes de gestion courante</i>	<i>10,1 %</i>	<i>6,7 %</i>	<i>6,1 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>23,8 %</i>	<i>8,6 %</i>	
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	-
= CAF disponible	701	486	442	31	1 667	663	- 2,0 %

Source : comptes de gestion

La collectivité a conservé une bonne capacité d'autofinancement sur l'ensemble de la période contrôlée, hormis en 2015 où le faible montant enregistré s'explique par une baisse des recettes, conjuguée à une hausse des dépenses que la collectivité a comprimé dès l'année suivante.

Le rebond de la CAF en 2016 est dû à un produit exceptionnel de 1,2 M€³⁸ (annulation de mandats antérieurs au concessionnaire de la ZAC du Warndt Park) Déduction faite de ce produit, la CAF (460 000 €) retrouve le niveau de 2014. Elle croit en 2017 pour atteindre environ 663 000 €. Le budget principal n'a supporté aucun remboursement d'emprunt et la CAF nette est égale à la CAF brute.

3.3.5 Les autres financements propres

Les subventions d'investissement reçues et les remboursements du Fonds de compensation de la TVA depuis 2014 viennent abonder le financement des nouveaux investissements. Les produits de cession sont marginaux depuis 2014.

³⁸ Ce produit correspond à l'annulation de trois mandats de 400 000 € sur les exercices 2013, 2014 et 2015, au titre des participations versées à la SODEVAM.

Tableau 24 : Financement des investissements – budget principal

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF disponible	701	486	442	31	1 667	663
+ Taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	175	352	137	0
+ Subventions d'investissement reçues	96	241	38	278	94	398
+ Produits de cession et autres recettes	204	115	19	11	0	0
= Financement propre disponible	1 000	842	674	671	1 897	1 031
<i>en % des dépenses d'équipements</i>	<i>172 %</i>	<i>45 %</i>	<i>20 %</i>	<i>59 %</i>	<i>2 786 %</i>	<i>198 %</i>
Total dépenses d'équipement net	580	1 854	3 299	1 136	68	522
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	420	- 1 012	- 2 624	- 465	1 829	509
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	420	- 1 012	- 2 624	- 465	1 829	509

Source : comptes de gestion

En milieu de période, la communauté de communes du Warndt a mobilisé son fonds de roulement dans le cadre d'importants travaux d'équipement (nouvelle déchèterie, plusieurs travaux de modernisation du stade nautique). Ces travaux ont pu être financés à partir des seules ressources propres de la CCW et sans recours à l'emprunt. En 2016, le montant important de la CAF (notamment dû au produit exceptionnel de 1,2 M€ mais obtenu globalement grâce aux économies réalisées et à la hausse de la fiscalité), permet de reconstituer son fonds de roulement de façon très significative. La situation financière de la CCW fin 2017 lui permet donc d'assurer de nouveaux investissements à venir.

3.3.6 La solvabilité financière

Le fonds de roulement net global constitué à fin 2017 s'élevait à 4 M€, soit un niveau représentant environ sept mois de charges courantes, ce qui peut être considéré comme surabondant. La trésorerie nette s'établit à hauteur de 8,3 M€.

Tableau 25 : Fonds de roulement et trésorerie – Budget principal

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	5 649	4 638	2 014	1 691	3 520	4 029
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>332</i>	<i>248</i>	<i>103</i>	<i>84</i>	<i>189</i>	<i>219</i>
- Besoin en fonds de roulement global	- 604	- 1 144	- 1 717	- 917	- 4 782	- 3 840
=Trésorerie nette	6 252	5 783	3 731	2 608	8 302*	7 869*
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>367</i>	<i>309</i>	<i>191</i>	<i>130</i>	<i>445</i>	<i>427</i>

Source : comptes de gestion

(*) valeur incluant une créance au compte 558, pour 2 M€.

Corrigée de la créance pour ordre au compte 558³⁹ de 2 M€ (cf. partie 6.5), qui vient perturber la lecture de la trésorerie, le tableau précédent affiche les valeurs suivantes :

³⁹ Compte « Autres avances de trésorerie versées ».

Tableau 26 : Fonds de roulement et trésorerie, corrigée de la créance au 558 – Budget principal

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	5 649	4 638	2 014	1 691	3 520	4 029
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	332	248	103	84	189	219
=Trésorerie nette	6 253	5 782	3 731	2 608	6 302	5 869
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	367	309	191	130	338	318

Source : comptes de gestion (valeurs 2016 et 2017 corrigées de la créance au compte 558, pour 2 M€)

La trésorerie ainsi corrigée s'établit malgré tout à 5,9 M€, soit 318 jours de charges courantes, fin 2017.

La CCW disposait donc fin 2017 d'une trésorerie pléthorique, dans la mesure où celle-ci peut couvrir près d'une année de charges courantes. Cette trésorerie provient pour l'essentiel des budgets annexes, en l'absence de compte au Trésor séparé (cf. partie 2.1.8), elle a pour origine le report de travaux d'assainissement décalés en raison de la remontée de la nappe phréatique.

4. LA MUTUALISATION AVEC LA COMMUNE CENTRE ET LES SUBVENTIONS AUX COMMUNES MEMBRES

L'article L. 5211-39 du CGCT dispose que « le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus ».

Les rapports établis par la communauté de communes durant la période sous revue sont consistants et précis. Ils décrivent en particulier les flux de refacturations liées aux mutualisations avec la commune de Creutzwald. Ils n'appellent pas d'autre observation.

4.1 Les mutualisations avec la commune du Creutzwald

La mutualisation avec la commune de Creutzwald est très avancée et recoupe plusieurs modalités différentes : mutualisation de moyens ou de personnels (ascendante et descendante), création de service commun.

4.1.1 Les mutualisations de personnel

La pratique de la mutualisation est ancienne avec la commune de Creutzwald. Elle s'est renforcée en 2015 avec la création d'un service commun des autorisations d'urbanisme (un agent de la mairie partiellement affecté à cette tâche).

La mutualisation du personnel est décrite avec précision dans le rapport sur la mutualisation de services établi en début de mandat (période 2015-2020) sur la base de l'article L. 5211-39-1 du CGCT : ce rapport a été présenté et débattu lors de la séance du conseil communautaire du 14 décembre 2015.

Elle se constate aisément à la lecture de l'organigramme de la communauté, qui est imbriqué avec celui de la commune : les agents communaux sont présentés en bleu, les agents intercommunaux en vert. Les services suivants sont mutualisés : services techniques, achats et marchés, informatique et téléphonie (les agents de la CCW disposent d'une adresse « *creutzwald.fr* »), ressources humaines (RH) et politique de la ville.

Ces mutualisations de services se traduisent en pratique par des économies d'échelle pour les services généraux, renforcées encore par la mutualisation des bâtiments (services hébergés à la mairie, centre technique municipal), des réseaux informatiques, des achats. La gestion des ressources humaines est assurée par le directeur général des services de la commune, qui occupe également un emploi à temps non complet pour 5/35^{ème} comme directeur des ressources humaines de la communauté. Au sein du service des ressources humaines mutualisé, un agent sur les cinq présents relève de la CCW.

Traduction de cette organisation imbriquée, les flux financiers sont très importants dans les deux sens entre la CCW et la commune de Creutzwald. En fonction des missions affectées à chaque agent susceptible de travailler pour la commune ou pour la CCW, la quote-part de charges de personnel concernée est refacturée.

Tableau 27 : Refacturations croisées entre la CCW et la commune de Creutzwald (2016)

Refacturations par Creutzwald		Refacturations par la CCW	
Frais de personnel payés par Creutzwald et travaillant pour la CCW	521 313,07 €	Frais de personnel payés par CCW et travaillant pour CREUTZWALD	356 896,85 €
Frais de fonctionnement de l'hôtel de ville	51 020,70 €		
Frais de fonctionnement du CTM	58 254,12 €		
Frais postaux, de téléphonie	7 230,92 €		
Politique de la ville	52 929,52 €		
TOTAL	690 748,33 €	TOTAL	356 896,85 €

Source : rapport administratif 2016 de la CCW ; les flux arrêtés en 2016 portent sur les mises à dispositions en 2015.

Ces flux ont tendance à diminuer pendant la période récente sous l'effet d'une rationalisation des rattachements de personnel. En 2017, les refacturations croisées de personnel au bénéfice de la commune et de la CCW ont diminué, respectivement, de 12 % et de 5 %⁴⁰. À la lecture de l'organigramme, le rattachement des agents effectifs à la commune ou à la CCW apparaît encore quelque fois peu cohérent. Ainsi, certains agents relèvent de la CCW mais encadrent uniquement ou majoritairement des agents rattachés à la commune. La chambre recommande à la CCW, en lien avec la commune, de clarifier son organigramme afin de rattacher les personnels de façon cohérente au sein d'un même service.

La CCW a mis en place en 2015 un service commun des autorisations d'urbanisme. Les communes membres de la CCW se sont regroupées pour assurer en commun la compétence d'instruction des dossiers d'urbanisme (1,3 équivalents temps plein - ETP). La CCW refacture à la commune de Creutzwald, selon la convention du 28 juin 2016, 80 % du coût (y compris le loyer perçu par la commune au titre des bureaux utilisés) et les 20 % restants sont refacturés aux autres communes en fonction de leur poids démographique. Ce quota est légèrement surévalué au détriment de la commune de Creutzwald, dans la mesure où sa population ne représente que 73 % de l'ensemble.

Cette organisation se traduit par un faible nombre d'agents en propre (58 agents en effectifs physiques fin 2017) et par l'absence de directeur général des services. Adaptée à une structure légère et à un EPCI qui n'exerce à ce stade pas encore toutes ses compétences

⁴⁰ La délibération du 9 novembre 2017 (point 4) fixe les frais de personnel payés par Creutzwald et travaillant pour la CCW à 460 247,72 € et les frais de personnel payés par CCW et travaillant pour Creutzwald à 338 645,87 €.

obligatoires⁴¹, cette organisation mutualisée génère des économies pour la CCW. Toutefois, elle pourrait gagner en lisibilité et elle repose en partie sur l'apport (financier et de moyens) de la commune de Creutzwald, dont bénéficie donc les autres communes membres.

Cette organisation, très horizontale et imbriquée avec celle de la commune centre, peut se justifier dans le cadre d'un nombre de compétences limité. Elle trouvera toutefois ses limites lorsque l'EPCI déménagera son siège dans le Warndt Park, dans un bâtiment éloigné de la mairie, et que ces compétences augmenteront, notamment en matière technique (eau).

La chambre invite la communauté à clarifier son organisation mutualisée et à procéder aux transferts d'agents (dans un sens ou dans l'autre) en fonction des besoins du service, afin notamment d'anticiper le déménagement de la CCW, en cours de conception, dans son futur hôtel communautaire du Warndt Park. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur à clarifier l'organigramme.

4.1.2 La mutualisation des moyens

Les agents administratifs de la CCW ont leur bureau dans le bâtiment de la mairie : les charges de la structure sont réparties au prorata du nombre d'agents de la ville et de la CCW. Par ailleurs, le centre technique municipal (CTM) héberge lui aussi des agents de la CCW. Les frais généraux sont répartis dans ce cas au prorata des surfaces occupées par les services respectifs.

La communauté participe avec la commune de Creutzwald, ou avec le SMIASB⁴², à des groupements de commandes ponctuels mais réguliers⁴³. Le coordonnateur du groupement est en général la commune de Creutzwald. Cette bonne pratique permet une rationalisation des achats, une meilleure concurrence et des économies.

4.2 Les fonds de concours de la communauté de communes du Warndt

La procédure des fonds de concours est ouverte aux EPCI en vertu du V de l'article L. 5214-16 du CGCT, par dérogation au principe de spécialité. Selon ces dispositions, des fonds de concours peuvent être versés par un EPCI à fiscalité propre aux communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.

La CCW a distribué durant la période sous revue, de 2012 à 2016, un montant supérieur à 500 000 € en fonds de concours aux quatre communes membres autres que Creutzwald. Elle n'a pas adopté de délibération programmatique en ce sens : le conseil communautaire délibère ponctuellement lorsqu'une demande est faite et prévoit les crédits au budget.

L'absence de fonds de concours pour la commune de Creutzwald résulte d'un accord entre les deux ordonnateurs, n'ayant fait l'objet d'aucune délibération. La répartition entre les quatre autres communes membres se fait sur la base d'un simple document interne, selon deux critères : la population et les produits fiscaux apportés par les communes à la CCW.

⁴¹ La loi NOTRé prévoit le transfert obligatoire de la compétence « eau » aux EPCI à compter de 2020 au plus tard, ce qui a été traduit fin 2017 dans les statuts.

⁴² Syndicat Mixte Intercommunal d'Assainissement du Sud de la Bisten.

⁴³ Par exemple, un groupement pour travaux divers de voirie du 20 décembre 2016 pour un an, renouvelable, et d'un montant maximum de 350 000 € concernant la CCW (qui est compétente pour le réseau d'assainissement). Mais également des groupements en 2015 pour un marché pour la fourniture de gaz naturel et en 2016 pour un marché de fourniture de carburants, en 2017.

4.3 La répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Le FPIC pèse sur le budget de l'intercommunalité⁴⁴, qui peut choisir entre trois modes de répartition :

- t) une répartition de « *droit commun* » sur la base du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la communauté pour une première répartition. Le montant est ensuite réparti entre les communes sur la base de leur potentiel financier par habitant ;
- u) un régime dérogatoire, qui ne peut pas s'écarter de plus de 30 % (en plus ou en moins) du prélèvement de droit commun ;
- v) une répartition totalement libre, votée à l'unanimité du conseil communautaire dans les deux mois qui suivent la notification ou par une majorité des 2/3 du conseil communautaire avec l'accord de l'ensemble des conseils municipaux.

La répartition du FPIC s'est faite de manière dérogatoire en 2013 et 2014, pour des montants faibles.

Dans son document d'économies « *Warndt 2020* », la communauté avait choisi de revenir à une répartition de droit commun avec les communes : ce qui fut fait pour l'exercice 2015.

Puis, le conseil communautaire a adopté à nouveau, par délibération du 28 juin 2016 à l'unanimité, une répartition dérogatoire totalement libre, qui conserve au budget de la CCW l'intégralité de la contribution au FPIC. La contribution s'établissait à 119 311 €. Sur la base d'un CIF à 0,57 (2017), c'est donc une prise en charge dérogatoire pour environ 51 000 € qui vient peser sur le budget de la CCW. Pour 2017, la contribution au FPIC, répartie selon le même procédé par délibération du 29 juin 2017, s'est établie à 202 864 €.

Tableau 28 : Contributions au FPIC notifiées à la CCW (en euros)

2014	2015	2016	2017
- 17 546	- 25 602	- 119 311	- 202 864

Source : DGCL (dotations en ligne)

L'ordonnateur a indiqué que les économies réalisées sur la masse salariale dès 2016, en application du plan d'économies, permettant de reprendre en charge l'intégralité du FPIC, au titre de la solidarité avec les communes pour qui la charge serait devenue insupportable (au regard de la montée en charge significative du FPIC).

Du fait de l'absence d'imputation de la contribution du FPIC au compte prévu par l'instruction M14 (n° 73925), cette prise en charge n'apparaît pas dans les comptes de la CCW. En pratique le prélèvement de la contribution au titre du FPIC est effectué sur les avances mensuelles de fiscalité directe locale. La CCW doit désormais individualiser dans le compte approprié ce montant au regard de son caractère significatif.

5. LES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Les effectifs

Selon le tableau des emplois en date du 1^{er} septembre 2017, la CCW employait 58 agents (effectifs physiques). Selon le dernier bilan social disponible (arrêté le 31 décembre 2015), la CCW employait 51 agents titulaires sur emplois permanents, représentant 45,64 équivalents

⁴⁴ Cf. articles L. 2336-1 à L. 2336-7 du CGCT.

temps plein (ETP), dont 6,4 relevaient de la filière administrative. Elle employait également à cette date cinq agents non titulaires (tous de catégorie A), représentant 4,75 ETP. Les emplois permanents représentaient donc à cette date 50,39 ETP. La commune n'a pas créé d'emploi fonctionnel.

5.2 Le régime indemnitaire

5.2.1 Le cadre général du régime indemnitaire (antérieur à 2017)

Le régime indemnitaire est un complément du traitement distinct des autres éléments de rémunération. En vertu de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les avantages consentis aux agents territoriaux au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif et doivent faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant. En outre, dans la fonction publique territoriale, le régime indemnitaire obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État. Par exception, les avantages de rémunération alloués avant la publication de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 sont conservés par les agents en application de l'article 111 de ladite loi (« *avantages acquis* »).

Le régime indemnitaire applicable aux agents de la collectivité durant l'essentiel de la période sous revue a été fixé par la délibération du 16 décembre 2004. Ce régime a été entièrement révisé en 2017 pour instaurer un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Le régime indemnitaire intercommunal instauré en 2004 prévoyait les primes et indemnités suivantes :

- indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ;
- indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) ;
- indemnité d'administration et de technicité (IAT) ;
- indemnité spécifique de service (ISS) ;
- indemnité des sujétions horaires ;
- indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) ;
- prime de service et de rendement (PSR).

Il a été modifié par plusieurs délibérations ultérieures :

- ajout de grades à la prime de service et de rendement (délibération du 24 mars 2009) ;
- introduction de la nouvelle prime de service et de rendement (délibération du 19 mai 2010) ;
- révision des primes du cadre d'emploi des techniciens territoriaux et introduction des IHTS (délibération du 7 juillet 2011) ;
- révision des primes du cadre d'emploi des éducateurs territoriaux des agents de prévention et de sécurité (APS) (délibération du 7 juillet 2011) ;
- révision des taux de prime pour le cadre d'emploi de rédacteur territorial et introduction des IHTS (délibération du 9 octobre 2012) ;
- indemnité spécifique de service (délibération du 25 juin 2013) ;
- indemnité d'exercice de missions des préfectures (délibération du 25 juin 2013).

Par ailleurs, l'indemnité de résidence spécifique aux agents exerçant dans les communes minières de Moselle a été supprimée à compter du 1^{er} juillet 2013. Le décret n° 2014-1457 du

5 décembre 2014 a créé une indemnité compensatrice avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2013 pour les agents de l'État et les personnels hospitaliers qui percevaient l'indemnité de résidence au 30 juin 2013. Le conseil communautaire, par délibération du 26 septembre 2013, avait décidé de compenser cette perte de salaire par l'attribution d'une indemnité « *maintien de pouvoir d'achat* ». Une circulaire de la préfecture de la Moselle du 28 septembre 2015 précise que les communes minières du département ont la possibilité de mettre en place une indemnité compensatrice à hauteur de 1 % du traitement soumis aux retenues pour pension. Le conseil communautaire a instauré par une délibération du 14 décembre 2015 (n° 20), à compter du 1^{er} janvier 2016, une indemnité dite « *indemnité compensatrice de l'indemnité de résidence* » versée aux fonctionnaires et non titulaires rémunérés sur un indice, et qui percevaient au 30 juin 2013 l'indemnité de résidence.

Ces éléments indemnitaires n'appellent pas d'observation, ni dans leur principe ni dans leur application.

5.2.2 La prime de 13^{ème} mois

La communauté de communes faisait également bénéficier à quasiment tous ses agents durant la période sous revue d'une prime dite « *annuelle* » ou « *13^e mois* » (y compris ses agents contractuels, cf. *infra*), qui a été mise en place pour les agents de la commune de Creutzwald en 1996. Cette prime n'est prévue par aucun texte interne à l'EPCI. Son coût annuel pour la CCW est d'environ 100 000 € en 2015 et 2016.

Tableau 29 : Montants versés en 2015 et 2016 au titre de la prime de « 13^{ème} mois »

Prime 2015	Nombre agents	Montant total
Acompte (mai)	50	22 762
Solde (novembre)	53	77 488
TOTAL	-	100 250

Prime 2016	Nombre agents	Montant total
Acompte (mai)	51	23 347
Solde (novembre)	51	75 267
TOTAL	-	98 614

Source : comptes de gestion

Cette prime est versée au sein de la commune de Creutzwald et de la CCW au titre des avantages acquis avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984⁴⁵.

Au sein de la collectivité d'origine, le maintien des avantages collectivement acquis en termes de rémunération ne pose pas de difficulté : dès lors que les avantages sont pris en compte dans le budget, tous les agents de la collectivité sont concernés, sous réserve de conditions restrictives d'attribution, qu'ils soient fonctionnaires ou agents non titulaires, et quelle que soit leur date de recrutement (cf. article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

En application de l'article 111-1 de la loi de 1984 précitée, les avantages collectivement acquis dont bénéficiait un agent peuvent lui être maintenus à titre individuel en cas d'affectation d'une collectivité territoriale vers un établissement public qui lui est rattaché. Ce maintien à titre individuel suppose toutefois d'avoir été décidé par une délibération de la collectivité ou de l'établissement d'affectation, sauf depuis 2010, dans le cas de transferts de personnel à un

⁴⁵ Cf. article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

établissement public de coopération intercommunale consécutifs à un transfert de compétences⁴⁶.

En pratique, tous les agents titulaires ou contractuels de la communauté qui sont transférés par la commune de Creutzwald conservent les avantages acquis dans leur commune d'origine. Ce maintien est valable à titre individuel, sans délibération préalable. Il ne s'applique pas aux agents fonctionnaires ou contractuels recrutés indépendamment par l'EPCI.

Pourtant deux agents recrutés directement bénéficient indûment de la prime du 13^{ème} mois : le premier, recruté à titre accessoire pour 5/35^{ème} d'un temps plein⁴⁷, et le second à temps plein recruté sur un contrat à durée déterminée (CDD) sur un poste de chargé de mission.

Selon l'ordonnateur, le premier bénéficie à titre individuel des avantages acquis au sein de la commune de Creutzwald.

Cependant, la chambre rappelle que ce bénéfice est inapplicable dans le cas d'un emploi qui a été créé directement par la CCW sans avoir été transféré depuis la commune d'origine de l'agent.

5.2.3 L'instauration du nouveau régime indemnitaire en 2017

Une refondation profonde du régime indemnitaire a été adoptée par délibération du 9 novembre 2017 (après consultation du comité technique le 19 septembre 2017). Cette révision a pris effet le 1^{er} décembre 2017.

La délibération a pour objet d'instaurer un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au sein de la communauté des communes. Le RIFSEEP créé par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a été instauré pour l'État, selon un calendrier différent par corps, par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014⁴⁸. Il peut être introduit par les organes délibérants des collectivités dans le respect du principe de parité avec la fonction publique d'État. En particulier, la somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. À l'intérieur de ce plafond la collectivité peut fixer librement le plafond des 1^{ère} et 2^{ème} parts.

La délibération du 9 novembre 2017 se donne pour objectifs de mieux prendre en compte les responsabilités, les sujétions et l'expertise, d'une part, et d'autre part de récompenser la qualité du travail fourni. La délibération abroge le régime indemnitaire précédent pour les filières concernées, instaure le RIFSEEP et prévoit son cumul avec certaines des primes antérieures listées dans le texte.

Les caractéristiques du RIFSEEP mis en place sont conformes aux textes applicables. L'assemblée délibérante a instauré en particulier avec précision les caractéristiques du régime qui relevaient de sa compétence : définition des groupes de fonctions (annexe 3 de la délibération) et critères d'appartenance d'un agent à un groupe déterminé (annexe 2 de la délibération). Les plafonds maximums sont fixés à l'annexe 1 de la délibération conformément aux maximaux étatiques, pour les corps de l'État comparables (cf. annexe n° 2).

Toutefois, comme elle en avait la latitude, la communauté de communes a fixé les plafonds intermédiaires de chacune des parts du RIFSEEP (la 1^{ère} part équivalent à l'indemnité de fonctions, de sujétion et d'expertise (IFSE) et la 2^{ème} part équivalente au CIA) à des montants différents de ceux des corps équivalents de l'État : les deux plafonds sont de même montant

⁴⁶ Disposition de l'article 65 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, codifiée à l'alinéa 5 du I de l'article L. 5211-4-1.

⁴⁷ Poste créé par délibération du 6 décembre 2012.

⁴⁸ Ce décret instaure un régime composé de deux éléments : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA). Cette répartition doit être reprise par les collectivités mais la terminologie peut différer.

alors que pour l'État les plafonds du complément indemnitaire annuel (CIA) sont bien inférieurs à ceux de l'IFSE. Par ailleurs, les groupes fonctionnels ne sont définis qu'en fonction des responsabilités assumés par l'agent et non en fonction des grades⁴⁹. Cette répartition est identique à celle retenue par la commune dans son propre RIFSEEP, ce qui permet de ne pas créer de différence de traitement entre agents communaux et intercommunaux travaillant dans les services mutualisés.

La communauté a donc choisi d'établir son régime selon un principe d'individualisation des montants, d'incitation à l'assiduité (ce que l'ordonnateur a explicitement réaffirmé devant le comité technique), et à la manière de servir.

La mise en œuvre du RIFSEEP constitue donc une clarification et une modernisation du régime indemnitaire de la communauté, dans lequel la répartition des rôles entre le conseil communautaire et l'autorité territoriale a été respectée.

5.2.4 Le maintien de certaines primes et indemnités en sus du RIFSEEP

La délibération maintient des indemnités et primes qu'elle liste, comme la nouvelle bonification indiciaire (NBI), ce qui n'appelle pas d'observation⁵⁰.

Elle mentionne également le maintien des « *avantages collectivement acquis* » sans les définir précisément. L'intention est de maintenir la prime de 13^{ème} mois en sus du nouveau régime.

Toutefois, la prime ne peut être versée aux agents nouvellement recrutés par la collectivité, tant titulaires que contractuels. Les versements irréguliers aux agents concernés doivent cesser.

Pour les agents transférés par la commune, qui en bénéficient à titre individuel, le versement peut être maintenu tant que la collectivité d'origine maintient l'avantage acquis dans ses règles internes. La commune d'origine peut toutefois toujours abroger ce dispositif. Selon la jurisprudence en effet, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont toujours la faculté de mettre fin à un avantage collectivement acquis, ayant le caractère de complément de rémunération, qu'ils avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 (cf. CE 21 mars 2008 n° 287771).

5.2.5 Les situations individuelles

5.2.5.1 Le directeur des ressources humaines

Un poste de directeur à temps non complet (5/35^{ème}) a été créé par le conseil communautaire le 6 décembre 2012, pour apporter une expertise en matière RH à l'EPCI. Ce poste est pourvu par un cadre de la commune de Creutzwald, dans le cadre d'un cumul d'activité régulier.

L'emploi est rémunéré pour 14,29 % d'un temps complet et l'agent perçoit également la prime de 13^{ème} mois (acompte en mai et solde en novembre), pour un montant total de 597,32 € en 2015 et 597,32 € en 2016.

⁴⁹ Au sein de la fonction publique d'État, « pour chaque corps, est ainsi déterminé un nombre limité de groupes de fonctions. Ceux-ci seront formellement déconnectés du grade. Toutefois, le poste confié à un fonctionnaire doit correspondre au grade dont celui-ci est titulaire. La structure des différents corps pourra donc être utilement utilisée pour déterminer le nombre de groupes de fonctions » (circulaire précitée du 5 décembre 2014).

⁵⁰ Selon la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (NOR : RDFF1427139C), les indemnités restant compatibles avec le RIFSEEP sont celles relevant des catégories suivantes : indemnisation des dépenses engagées au titre des fonctions exercées, dispositifs d'intéressement collectif, dispositifs compensant les pertes de pouvoir d'achat, sujétions ponctuelles directement liées à la durée du travail.

Le cumul d'emploi, entre collectivités ou établissements publics locaux, est régulier dès lors, d'une part, que la durée totale des services n'excède pas 115 % d'un temps complet⁵¹ et, d'autre part, que le fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne soit pas nommé à titre accessoire dans un emploi à temps non complet de la même collectivité ou d'un établissement relevant de cette collectivité⁵².

En l'espèce, le cumul des durées de services s'établit à 114,29 %. Le juge administratif a considéré régulier le cumul avec un emploi à temps non complet dans un établissement dont la commune est membre (comme un EPCI)⁵³.

Le versement de la prime de 13^{ème} mois, initialement décidée par la commune, n'est possible qu'à titre individuel aux agents titulaires ou contractuels de la communauté qui ont été transférés par la commune de Creutzwald (cf. point 5.2.2). L'avantage acquis ne bénéficie pas aux agents fonctionnaires ou contractuels recrutés indépendamment par l'EPCI. Or, l'agent a été recruté en tant que responsable RH de la CCW : il ne s'agit pas d'un emploi transféré et le poste a été créé par la délibération du 6 décembre 2012. Il a été pourvu après déclaration de la vacance au centre de gestion⁵⁴. La prime de 13^{ème} mois a donc été versée irrégulièrement par la CCW.

La communauté doit donc cesser son versement.

La chambre rappelle que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations autorise l'ordonnateur à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années.

Les cotisations sociales, salariales et patronales, liquidées sur la paie du directeur des ressources humaines (DRH) comprennent la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), la contribution exceptionnelle de solidarité et la cotisation à l'assureur privé prenant en charge le risque d'incapacité totale de travail (pour la part salariale), forfait social de 8 % appliquée à la contribution de l'employeur finançant des prestations complémentaires de prévoyance (pour la part patronale).

L'article 107 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que le fonctionnaire nommé dans un emploi à temps non complet doit être affilié à la CNRACL s'il consacre à son service un nombre minimal d'heures de travail, qui est fixé par délibération de cette caisse. Conformément à cette disposition législative, le conseil d'administration de la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) a fixé par délibération du 3 octobre 2001 le seuil d'affiliation des fonctionnaires à temps non complet aux 4/5^{ème} de la durée légale hebdomadaire de travail des fonctionnaires à temps complet au 1^{er} janvier 2002. Le seuil est donc fixé à 28 heures hebdomadaires⁵⁵. Le régime de sécurité sociale du fonctionnaire titulaire employé à temps non complet s'apprécie au regard de l'ensemble de ses durées de service. Dans le cas d'une durée supérieure à 28 heures par semaine, cumulées pour ses différents emplois, le fonctionnaire relève du régime de sécurité sociale de la fonction publique territoriale, avec affiliation à la CNRACL. L'agent employé par plusieurs collectivités ou établissements pendant une durée supérieure au seuil précité relève donc de la CNRACL pour tous ses emplois.

⁵¹ Article 8 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

⁵² Article 9 du décret du 20 mars 1991 précité.

⁵³ Cf. CAA Paris, 6 février 1996 n° 94PA00776. Cf. également la circulaire du 28 mai 1991 relative aux dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux occupant des emplois permanents à temps non complet (NOR : INTB9100115C) : « I-1-3. (...) il est en revanche possible qu'un fonctionnaire, quelle que soit la nature de son activité principale, occupe un emploi à temps non complet dans une autre collectivité, un autre établissement, ou éventuellement un établissement auquel est rattaché sa collectivité (syndicat intercommunal, district, communauté d'agglomération nouvelle etc.) ».

⁵⁴ Cf. arrêté de recrutement du 21 décembre 2012 (vacance d'emploi n° 4066/2012).

⁵⁵ Cf. réponse ministérielle à la question écrite n° 00806, JO Sénat du 8 novembre 2012 - page 2547.

La CCW n'a pas versé sa quote-part de cotisations sociales aux organismes de sécurité sociale du régime spécial dont relève l'agent soit la CNRACL. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à régulariser la situation vis-à-vis de la CNRACL.

5.2.5.2 L'emploi d'un contractuel

Un agent a été recruté par la communauté pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} février 2014 par contrat à durée déterminée, sur un poste de catégorie A⁵⁶, la rémunération étant alignée sur celle du grade d'attaché territorial au 11^{ème} échelon. Le régime de rémunération est fixé par l'assemblée délibérante et accordée selon décision du président de la communauté.

L'autorité territoriale a procédé à la reconduction par contrat du 19 février 2017, pour trois ans, à compter du 1^{er} février 2017, seule la rémunération indiciaire ayant été modifiée à cette occasion.

La paie de l'agent a été liquidée sur la base de ces éléments réglementaires et contractuels auxquels se rajoutaient la prime de fin d'année, dite « 13^{ème} mois », payée en deux versements (mai et novembre). En 2015 et 2016, il en a bénéficié pour un montant respectif de 3 634,38 € et 3 671,90 €.

Or, le versement de la prime de 13^{ème} mois, initialement décidée par la commune, n'est possible qu'à titre individuel aux agents titulaires ou contractuels de la communauté qui ont été transférés par la commune de Creutzwald (cf. point 5.2.2). L'avantage acquis ne bénéficie pas aux agents fonctionnaires ou contractuels recrutés indépendamment par l'EPCI. La prime de 13^{ème} mois a donc été versée irrégulièrement.

La communauté doit cesser son versement.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur à régulariser la situation.

La chambre rappelle que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations autorise l'ordonnateur à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années.

6. LA CONCESSION D'AMÉNAGEMENT DU WARNDT PARK

La zone d'aménagement concerté (ZAC) dite « du Warndt Park » s'étend sur un site de 91 hectares à l'est de la commune de Creutzwald. Le projet consiste en l'aménagement d'une zone mixte afin d'accueillir des activités économiques, de l'habitat et des loisirs. La surface affectée aux espaces lotis cessibles et aux aménagements publics est d'environ 40 ha. La zone touche la frontière allemande. La CCW souhaite promouvoir la qualité environnementale des aménagements et des constructions, avec notamment un aménagement paysager intégrant une gestion écologique des espaces naturels⁵⁷. Le rejet d'eaux pluviales filtrées du côté sarrois de la frontière a rendu nécessaire l'obtention d'une autorisation de la part des autorités allemandes et le dépôt d'un dossier d'autorisation en application de la loi sur l'eau⁵⁸.

L'emprise foncière de la future ZAC est constituée pour les 2/3 environ de terrains appartenant à la commune de Creutzwald. Le concessionnaire de la ZAC est chargé de s'en porter

⁵⁶ Cet emploi a été créé par délibération du conseil communautaire du 18 décembre 2013.

⁵⁷ Par exemple avec une filtration des eaux pluviales par des noues de collecte spécifique ou par des jardins filtrants paysagés.

⁵⁸ La réglementation européenne sur l'eau exige l'atteinte du bon état général des eaux dès l'année 2015. Elle impose ainsi que les ouvrages ou activités ayant un impact sur les milieux aquatiques soient conçus et gérés dans le respect des équilibres et des différents usages de l'eau. Toute personne qui souhaite réaliser un projet ayant un impact direct ou indirect sur le milieu aquatique (cours d'eau, lac, eaux souterraines, zones inondables, zones humides) doit soumettre ce projet à l'application de la loi sur l'eau (dossier de déclaration ou d'autorisation).

acquéreur. Les parcelles restantes étaient la propriété de personnes privées. La CCW a mandaté l'Établissement Public Foncier de Lorraine (EPFL) pour acquérir ces terrains, par une convention signée par les deux parties le 29 mars 2010. Certaines acquisitions ont nécessité le lancement d'une procédure d'expropriation.

6.1 La création de la ZAC du Warndt Park

La procédure d'aménagement a été lancée par une délibération du 19 avril 2011 qui fait le choix d'une gestion déléguée par concession d'aménagement et une délibération du 7 juillet 2011, qui approuve le dossier de création de la ZAC du Warndt Park.

Par arrêté du 12 septembre 2013, le préfet a déclaré d'utilité publique l'opération du Warndt Park, sur demande de l'EPFL et après enquête publique, et a déclaré les immeubles nécessaires à sa réalisation cessibles. La communauté a arrêté par délibération du 18 décembre 2013 le dossier de réalisation de la ZAC et le programme d'équipements publics. L'ordonnance judiciaire d'expropriation a été prononcée en date du 27 janvier 2014. L'EPFL est devenu nu propriétaire des terrains expropriés, qu'elle a vocation à céder au fur et à mesure à la SODEVAM.

L'aménagement supposait aussi l'obtention des autorisations environnementales nécessaires, notamment l'autorisation allemande de rejet des eaux pluviales en Allemagne, qui a été obtenue par une première décision du 4 juin 2013⁵⁹ du Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz⁶⁰ du Land de Sarre, modifiée par décision du 28 avril 2015 suite à la transmission par la CCW de nouveaux paramètres techniques.

Le préfet a autorisé la création de la ZAC du Warndt Park le 23 décembre 2015, à la suite d'une enquête publique s'étant tenue entre du 25 août 2015 au 28 septembre 2015. L'autorisation donnait un délai de trois ans pour commencer les travaux. En 2017, les travaux avaient commencé, avec la création du giratoire central devant desservir toute la zone, et un premier tronçon de voirie.

Le projet de la CCW intégrant le traitement écologique des eaux pluviales a été remarqué par l'agence de l'eau Rhin-Meuse. La CCW a participé à l'appel à projets sur la gestion intégrée des eaux pluviales lancé par l'agence en 2016. Parmi les 42 projets retenus par l'agence et bénéficiaires d'une subvention, le projet du Warndt Park a été classé 5^{ème}, représentatif d'un intérêt du projet coté comme « fort » et bénéficiant de ce fait d'une subvention à hauteur de 70 % (pour 346 000 €).

6.2 L'autorisation de défrichement et l'impact transfrontalier éventuel sur la zone Natura 2000 sarroise

Parallèlement, l'autorisation de défrichement a été sollicitée par la SODEVAM et la partie allemande a été informée (la zone allemande jouxtant la frontière étant classée Natura 2000). Après enquête publique et sur avis favorable du commissaire-enquêteur, le préfet a autorisé le défrichement de 15,6 hectares sur le ban de la commune de Creutzwald, par arrêté du 12 décembre 2014.

L'arrêté vise l'avis des autorités allemandes compétentes en date du 26 septembre 2014 (annexé au rapport du commissaire-enquêteur, avec sa traduction française). Cet avis a été émis sur saisine du préfet au titre des dispositions pertinentes de la Convention dite d'Espoo⁶¹. Cette convention internationale prévoit en particulier la notification à la « *partie touchée* »⁶²

⁵⁹ Sur demande du 27 août 2012.

⁶⁰ Ministère de l'Environnement et de la Protection des Consommateurs.

⁶¹ « *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* » du 25 février 1991.

⁶² L'État voisin, ou ses collectivités, susceptibles de subir un impact préjudiciable sur l'environnement du fait d'une activité proposée par la « *partie d'origine* ».

des activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important pour l'environnement (article 2, §4), dont fait partie le « *déboisement de grandes superficies* » (point 17, annexe I). La convention prévoit également que « *la partie d'origine offre au public des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées et veille à ce que la possibilité offerte au public de la partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public* » (article 2, §6).

Il ressort de l'avis des autorités allemandes invitées par les services préfectoraux à participer à l'enquête publique, conformément à la convention, qu'elles n'ont pas demandé à être associées directement à l'étude d'évaluation de l'impact sur l'environnement. La partie française était donc libre de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement sur la base de sa propre législation (article 3, §4).

Toutefois, les autorités allemandes compétentes du Land de Sarre soulignent que la zone à défricher est directement mitoyenne de la zone Natura 2000 n° 6706-301 « *Warndt* ». L'avis rappelle la richesse de la faune dans ces zones de prairies humides (amphibiens) et forêts (oiseaux) et les obligations de protection de ces milieux qui pèsent sur les autorités allemandes en application des directives européennes applicables. Il souligne qu'aucun élément dans le dossier transmis par les autorités françaises ne permet de s'assurer que les obligations de protection du côté allemand ont été bien prises en compte. Les autorités du Land de Sarre prient enfin les autorités françaises de vérifier si l'on doit attendre des effets négatifs importants sur la zone protégée voisines et, le cas échéant, de prendre des mesures de prévention et protection cohérentes.

L'arrêté du 12 décembre 2014 précité, dans un considérant, constate que les boisements jouent un rôle important de corridor écologique pour le déplacement des espèces non seulement entre les espaces boisés de la commune mais également avec ceux du site Natura 2000 allemand limitrophe. Il vise l'évaluation des incidences du projet au titre de Natura 2000, figurant dans le dossier de demande de défrichement.

La chambre relève que le dossier préparé par la SODEVAM ne prenait pas suffisamment en compte les conséquences du déboisement pour la partie allemande.

L'ordonnateur indique que les échanges ultérieurs entre ses services et les autorités sarroises ont permis de lever, en 2014, leurs dernières interrogations sur ce sujet.

6.3 La passation du contrat de concession

6.3.1 La procédure de sélection

Le conseil communautaire, par délibération du 19 avril 2011, a fait le choix d'une gestion déléguée par concession d'aménagement. Dans le cas d'une concession d'aménagement transférant un risque économique, la procédure applicable pour le choix du concessionnaire est définie par les articles L. 1411-5 du CGCT, L. 300-4 du code de l'urbanisme et R*. 300-4 et suivants du même code (la procédure étant soumise aux dispositions alors en vigueur du droit communautaire des concessions, du fait de l'application du seuil prévu par l'article R*. 300-4 précité)⁶³.

Elle prévoyait la consultation d'une commission *ad hoc*, sans en préciser tous les modalités de fonctionnement. Toutefois ce fonctionnement peut être déduit par référence aux dispositions applicables plus généralement aux délégations de service public.

⁶³ Seuil mentionné pour les marchés de travaux au 5° du II de l'article 26 du code des marchés publics, dans sa version fixée par l'article 7 du décret n° 2011-1000 du 25 août 2011 (JORF du 26 août 2011).

Si l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme précise les modalités de désignation des membres de la commission *ad hoc* (élus par l'assemblée délibérante, en son sein à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne), il n'en fixe pas la composition.

Le conseil communautaire a élu les membres de la commission *ad hoc*, en application de l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme, par une délibération du 19 avril 2011. Il a élu six membres titulaires et six membres suppléants⁶⁴. Le président de la communauté de communes n'en faisait pas partie, mais a été désigné par la même délibération comme autorité habilitée à engager les discussions et signer la convention.

Lors de la réunion du 7 février 2012, la commission a proposé à l'autorité habilitée de retenir pour la phase de négociation les deux offres préalables ayant été déposées dans les délais.

Ni la délibération du 19 avril 2011 créant la commission, ni le procès-verbal de sa première réunion le 7 février 2012 ne font état de la désignation du président de la commission. Le procès-verbal a été signé par neuf personnes, alors que huit membres élus seulement avaient émargé. La signature désignée comme celle du « *président* » est manifestement celle du président de la CCW.

Aucune disposition ne prévoyait donc que le président de l'EPCI, désignée autorité de négociation, puisse participer à la réunion et la présider.

Cette participation ne paraît toutefois pas suffisante pour vicier, à elle seule, la procédure d'avis obligatoire.

Suite à l'avis de la commission en février 2012, la phase de négociation a été tenue avec les deux candidats qui ont remis leurs offres finales le 16 mars 2012. Après clôture des discussions, le président a réuni à nouveau la commission *ad hoc*, le 3 mai 2012 à 18h, et l'a présidée. La commission a classé l'offre de la SODEVAM première. Le président a signé le procès-verbal de la réunion, en tant que tel, ainsi que sept membres titulaires ou suppléants.

Sur proposition du président de la communauté, le conseil communautaire a délibéré le même jour, le 3 mai 2012, pour désigner la SODEVAM comme concessionnaire. Un avis d'attribution de marché a été publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et du journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 30 mai 2012 (n° 167405-2012-FR), présentant les délais et modalités de recours.

La procédure suivie par la collectivité est conforme aux dispositions propres à la procédure formalisée en vigueur à l'époque, nonobstant la participation du président de la CCW aux réunions du 7 février et du 3 mai 2012.

6.3.2 Les critères de sélection

La présentation devant le conseil communautaire du 3 mai 2012 s'est basée sur un rapport d'analyse des offres établi par un prestataire. Ce conseil a procédé à une analyse objective des offres, qui reflétait bien les différents paramètres comparables et cotait les offres en fonction des critères figurant dans le dossier de consultation des entreprises⁶⁵ : capacité technique et financière des candidats, aptitude à conduire l'opération d'aménagement projetée, niveau des dépenses et recettes présentés dans le bilan (dont participations), délai de réalisation et phasage de la 1^{ère} phase de la ZAC, prise en compte du développement durable. L'appréciation des offres a conduit le président à proposer l'offre de la SODEVAM, considérée après la renégociation comme la plus intéressante au regard des critères d'aptitude à conduire les opérations d'aménagement et du niveau des dépenses et recettes (les deux offres étant jugées équivalentes au regard des autres critères).

⁶⁴ Un membre suppléant peut participer à la commission mais n'a de voix délibérative qu'en absence du titulaire.

⁶⁵ Conformément à l'article R. 300-8 du code de l'urbanisme, ces critères ont été indiqués dans l'annonce au BOAMP, p. 196.

Toutefois, certains éléments d'appréciation qualitative présents dans l'analyse donnent matière à interrogation.

En termes de moyens, l'offre de la SODEVAM apportait une équipe dédiée (5 personnes) moins étoffée que son concurrent (8 personnes). L'analyse n'a pas valorisé qualitativement l'offre sur ce point. Elle a noté en revanche que le pilotage correspondait mieux aux attentes de la collectivité (notamment avec un site commercial dédié conçu en interne). L'analyse valorisait également fortement l'objectif de commercialisation de la SODEVAM, en surface et en euros, beaucoup plus ambitieux en apparence que celui de son concurrent.

**Tableau 30 : Détail de l'offre définitive de la SODEVAM
(commercialisation)**

	Prix /m ² (euros)	Surface vendable (m ²)	Chiffre d'affaires prévisionnel (euros)
Logement	85	36 700	3 119 500
Énergie	25	24 000	600 000
Artisanat et industrie	25	274 500	6 862 500
Commerce et loisirs	40	29 000	1 160 000
TOTAL		364 200	11 742 000

Source : Rapport du président sur le choix du concessionnaire (cf. annexe n° 3)

**Tableau 31 : Détail de l'offre définitive du concurrent
(commercialisation)**

	Prix /m ² (euros)	Surface vendable (m ²)	Chiffre d'affaires prévisionnel (euros)
Logement	130	27 000	3 510 000
Energie	25	24 000	600 000
Artisanat	20	108 000	2 160 000
Industrie	15	162 000	2 430 000
Commerce	90	6 500	585 000
Loisirs	22	22 000	484 000
TOTAL		349 500	9 769 000

Source : Rapport du président sur le choix du concessionnaire (cf. annexe n° 3, figure n° 1 : le total exprimé dans le rapport du président, 9 212 000 €, est erroné du fait d'une erreur dans le calcul des logements ; le total de la commercialisation attendue au regard des prix annoncés par le concurrent est de 9 769 000 €)

Selon l'analyse faite des offres, le caractère plus ambitieux des cessions de la SODEVAM (en surface et en euros) se traduisait par une moindre participation financière demandée à la CCW. Selon le rapport d'analyse des offres, la participation demandée par le concurrent s'établissait à 9 191 000 €, soit environ 1,5 M€ de plus que celle demandée par la SODEVAM.

Au regard des surfaces vendables, la différence de prix pour les terrains destinés à l'industrie et à l'artisanat était significative et la prévision de recettes associée a été jugée comme un élément très positif dans l'analyse des offres, en faveur de la SODEVAM, qui aurait été à

même de diminuer le montant de la participation financière de la CCW à l'équilibre de l'opération, tout en augmentant le risque pris par le concessionnaire.

Pourtant, dans le courrier de notification à la SODEVAM ouvrant la phase de négociation approfondie avec la collectivité, l'analyse de la collectivité était différente, puisque la CCW appelait la société à expliciter les prix de cession avancés pour l'industrie et l'artisanat, au point 1.4.2, qui à 30 € « *paraissent surestimés au regard du marché local* ». Durant la négociation, la SODEVAM a baissé son prix de cession prévisionnel de 5 €, mais il restait supérieur à ceux envisagés par le concurrent⁶⁶.

6.3.3 L'équilibre économique et commercial de la concession

L'article 12.2 du contrat de concession prévoit les modalités de fixation des prix de cession des terrains et renvoie à l'annexe pour les prix nominaux des différentes catégories de terrains. L'article 16.4 prévoit la participation de la CCW au coût de l'opération au titre de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, pour un montant de 6,8 M€.

Au regard des stipulations de l'article 12.2 de la concession, si la SODEVAM propose un prix inférieur à celui du « *bilan financier* » annexé au contrat de concession, la différence est à sa charge. Ce bilan financier, annexe n° 4 du contrat, renvoie en fait à la « *note financière* » de l'offre de la SODEVAM (cotée pièce n° 5 de l'offre). Ce document prévoit deux « *bilans* » : un bilan dit « *dégradé* » dans lequel les prix proposés aux acquéreurs et le chiffre d'affaires sont moindres que ceux du bilan nominal dit « *optimisé* » (sur la base duquel la négociation finale a eu lieu avec le concédant). Les terrains dédiés à l'industrie et l'artisanat, qui doivent apporter la fraction la plus importante du chiffre d'affaires, sont valorisés à un moindre prix.

Tableau 32 : Détail du contrat de concession avec la SODEVAM (commercialisation)

	Prix "optimisé" /m ²	Prix "dégradé" /m ²
Logement	85	idem
Énergie	25	20
Artisanat et industrie	25	20
Commerce et loisirs	40	idem

Source : CCW (p. 6 de la « *note financière* » de l'offre annexée au contrat, cf. annexe n° 3 du rapport)

L'article 16.4 détermine la participation de la collectivité à l'équilibre du contrat. Ce montant est fixé à 6 800 000 € HT, qui résulte du bilan financier prévisionnel dit « *optimisé* ». En pratique, le montant du versement annuel de la CCW s'établit à 400 000 € depuis 2013, soit celui de l'hypothèse « *optimisée* » (cf. partie suivante n° 6.5 pour le traitement comptable).

L'articulation des deux articles du contrat est peu claire : les conséquences financières pour la CCW de cession de terrains à un prix inférieur au prix « *optimisé* », voire au prix « *dégradé* », ne sont pas connues avec certitude. Or les documents de négociation ont montré que les prix « *optimisés* » pouvaient être considérés comme surévalués par rapport au marché.

⁶⁶ De 66 % pour les terrains à l'industrie et de 25 % pour ceux à l'artisanat.

Dans le cas du scénario contractuel le plus dégradé, la participation financière demandée à la collectivité pourrait être supérieure à celle qui était affichée durant les négociations et qui avait conduit à retenir l'offre de la SODEVAM. La phase de contractualisation qui s'est tenue entre le 3 mai et le 21 mai 2012 a donc donné lieu à une modification substantielle du contrat par rapport à l'offre définitive du candidat retenu, au détriment de la communauté.

En cas de difficulté de commercialisation, la CCW devra choisir entre demander au concessionnaire d'abaisser le prix de cession des terrains à céder ce qui conduirait à augmenter sa participation financière (soit au titre du bilan « *dégradé* », soit au titre de l'article 12.2), ou prendre le risque de laisser les terrains invendus, qui reviendront à son actif à la fin de l'opération.

De fait, la CCW a dû s'impliquer fortement dans l'activité de commercialisation, en mobilisant en sus de l'équipe du concessionnaire (cinq personnes en principe), deux agents du service développement économique afin de limiter le risque d'invendus.

La chambre recommande à la CCW de renégocier par avenant les stipulations du contrat de concession, en faisant préciser que les cessions à un prix se situant dans la fourchette entre les hypothèses « *dégradée* » et « *optimisée* » ne se traduiront en aucune manière par une hausse de la participation financière du concédant⁶⁷.

L'ordonnateur indique qu'il suivra les préconisations de la chambre et se rapprochera prochainement du concessionnaire pour négocier la rédaction d'un avenant stipulant qu'aucune hausse de participation du concédant ne sera appliquée.

6.4 La répartition des rôles entre le concessionnaire et les services de la CCW

Le service « *développement économique communication* » de la CCW comprend deux agents contractuels à temps complet.

Ces deux agents disposent des compétences requises pour assurer leurs fonctions en matière économique et en matière linguistique. Ce service suit attentivement l'avancée de la commercialisation des parcelles dans les deux zones d'aménagement concerté (ZAC) de la collectivité.

Les tâches d'un des deux agents sont d'ailleurs décrites précisément dans la délibération créant son emploi.

« Développer et mettre en œuvre la politique communautaire dans le domaine économique et entre autre en participant à la réalisation et à la commercialisation de la Zone d'Activités du Warndt Park, / Promouvoir le territoire dans le cadre notamment de l'axe stratégique St-Avold-Sarrelouis et de la nécessaire coopération transfrontalière, / Analyser et évaluer les projets d'implantation d'entreprises et assurer le lien avec les organismes agissant dans le domaine économique ».

Ces deux agents ont donc été recrutés afin d'animer le développement économique de la CCW et son projet le plus important, la zone du Warndt Park. La CCW rembourse d'ailleurs des frais de déplacement qui montrent que le service participe pleinement à la communication du Warndt Park⁶⁸ et à la recherche d'entreprise prospects.

L'article 2 du contrat fixe les missions du concessionnaire et n'établit qu'une obligation de moyens en matière de commercialisation : « *mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation dans les meilleures conditions possibles ; organiser toute*

⁶⁷ Concernant la négociation du prix de cession, l'article 12.2 actuel de la convention stipule : « *la SODEVAM notifie à la CCW, en vue de recueillir son accord, les noms et qualités des attributaires éventuels, ainsi que le prix et les modalités de paiement* » (1^{er} alinéa). Puis : « *si le concédant impose un prix de cession inférieur à celui du bilan ci-annexé, la participation du concédant prévue à l'article 16 ci-après sera augmentée de la différence entre le montant tel qu'il aurait dû résulter de ce calcul et du prix effectivement payé par l'acquéreur* » (2^{ème} alinéa).

⁶⁸ Par exemple, déplacement à l'Open Moselle du 23 septembre 2016 pour présenter la ZAC.

structure d'accueil et de conseil des acquéreurs potentiels » (point e de l'article 2). Cette définition n'interdit pas au concédant de s'impliquer dans la commercialisation.

6.5 Le traitement comptable de la participation financière de la CCW

Dès le premier versement en 2013 jusqu'en 2016 inclus, la communauté a imputé la participation d'équilibre à la SODEVAM au compte 658 « *charges diverses de la gestion courante* », au sein de la section de fonctionnement, pour 400 000 € annuels (les versements s'opérant en début d'année)⁶⁹.

Puis la communauté a souhaité imputer à partir de 2017 cette dépense en section d'investissement, comme subvention d'équipement versée. Elle a pris une décision modificative par délibération du 24 novembre 2016 et inscrit les crédits correspondants au total des versements effectués entre 2013 et 2016, soit 1,6 M€, au chapitre 204 « *subventions d'équipement versées* » en contrepartie d'une recette d'investissement au chapitre 23 « *immobilisations en cours* »⁷⁰.

Comptablement, la communauté a annulé les versements sur exercices antérieurs (2013 à 2015 inclus) par un titre au crédit du compte 773 « *mandats annulés (sur exercices antérieurs)* » pour 1,2 M€ et a annulé le versement 2016 par un mandat d'annulation/correction au crédit du compte 658 pour 400 000 €. En contrepartie, elle a émis un mandat au débit du compte 204182 « *subventions d'équipement versées aux autres organismes publics - Bâtiments et installations* », pour 1,6 M€⁷¹.

En section d'investissement, elle a émis un titre n° 187⁷² au crédit du compte 2315 pour 2 M€, qui a trouvé sa contrepartie au débit du compte 558 « *autres avances de trésorerie versées* ».

La communauté a justifié cette correction d'imputation, rétroactive, par une réappréciation de ces relations avec son concessionnaire, la SODEVAM : la participation versée « *est utilisée, dans le cadre de la concession qui nous lie, pour la réalisation des travaux d'infrastructures* ».

Les participations financières d'une collectivité concédante à l'aménageur peuvent contribuer à la réalisation d'équipements publics ayant vocation à entrer dans le patrimoine de la collectivité ou consister en des subventions d'équipement en application des dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. Dans la première hypothèse, les avances et acomptes versés sont enregistrés au compte 238, lequel retrace les versements intervenus sur les commandes d'immobilisations corporelles. Dans la deuxième, ces participations sont imputées à l'article 2042 « *subventions d'équipement versées aux personnes privées* » lorsque l'aménageur a la forme juridique d'une société anonyme⁷³.

Le contrat de concession prévoit à son article 16.4 que la CCW verse une participation de 6,8 M€ à l'aménageur « *au titre d'une participation d'équilibre à l'opération ou au titre de la remise des ouvrages destinés à entrer dans le patrimoine du concédant* ». En l'espèce les appels de fond de la SODEVAM sont bien libellés comme « *participation d'équilibre* ».

⁶⁹ Cette pratique semble avoir été préconisée par la SODEVAM, qui indique dans sa note financière annexée au contrat de concession : « *il nous apparait, à ce stade, important de porter à votre connaissance des précisions sur les modalités de cette participation. En effet, dans le cas présent, elle peut prendre deux formes :*

- *celle « classique » de participation à l'équilibre, non soumise à TVA, inscrite au budget de fonctionnement (...);*
- *celle de participation en contrepartie de la remise d'équipements publics (voirie notamment), soumise à TVA, inscrite au budget d'investissement (...) et qui ouvre droit à récupération au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (...).*

⁷⁰ Cette délibération créait en réalité une recette pour 2 M€, parmi les recettes du chapitre 23, soit un montant supplémentaire de 400 000 € en contrepartie d'une dépense de même montant au même chapitre, au titre de l'opération 2001 du budget principal (opération intitulée « *aménagement zones d'activités* »).

⁷¹ Le conseil communautaire a voté par délibération du 16 mars 2017 (point 6) la neutralisation budgétaire de l'amortissement de cette subvention.

⁷² Titre intitulé « *ANNULLATION AVANCE DE TRESORERIE SODEVAM 2013 2014* ».

⁷³ Cf. jugement de la CRC de Bourgogne, Franche-Comté, n° 2013-0020, commune d'Audincourt.

Nonobstant l'erreur de sous-compte, la communauté a procédé fin 2016 à la bonne opération comptable en imputant l'appel de fond 2016 au compte 204. En revanche, l'émission du titre n° 187 n'était pas justifiée. Redondante, elle se traduit par un solde injustifié de 2 M€ à l'actif de la collectivité au compte 558. L'ordonnateur indique avoir régularisé l'écriture comptable.

La régularisation des appels précédents rend peu lisible dans le temps les états financiers.

7. LES RELATIONS CONTRACTUELLES AVEC LES REGIES « WARNDT FIBRE » ET « ENES »

La CCW dispose depuis l'arrêté préfectoral du 21 novembre 2013 de la compétence facultative « *établissement et exploitation des infrastructures et réseaux de communications électroniques* ». Le conseil communautaire a créé par délibération du 23 décembre 2014 un budget annexe M4 dédié à la construction d'un réseau de fibre optique. Dans sa délibération du 22 mai 2014 (point III-1), le conseil communautaire a créé la régie Warndt Fibre et a adopté ses statuts.

Le réseau de télécommunications électroniques à Creutzwald majoritairement coaxial appartenait à la commune et a été cédé partiellement à la CCW après le transfert de compétence. Ce réseau était exploité commercialement par la régie communale de Creutzwald « *Energie et Services (ENES)* ». La CCW se substituant aux droits et obligations de la commune, elle a contractualisé le maintien de l'exploitation du coaxial par ENES tant que le réseau fibre n'est pas installé. Parallèlement, ENES a été retenu comme co-investisseur dans le nouveau réseau, et à ce titre a acquis un droit d'usage irrévocable, mais non exclusif, permettant son exploitation commerciale.

Après la pose de la fibre pour la 1^{ère} tranche (communes hors Creutzwald plus les ZAC), l'infrastructure et les financements afférents ont été transférés à la régie Warndt Fibre par délibérations du 24 novembre 2016 (point 7 et 8).

Les dépenses d'investissement du budget annexe Fibre se sont élevées en 2016 à 5,6 M€. La principale dépense a consisté en l'acquisition par une convention du 23 mars 2016 du réseau détenu par la commune de Creutzwald, pour 4 M€, versés selon un plan de règlement progressif (2,8 M€ payables en 2016, puis une fraction de 240 000 € les cinq années suivantes).

Le réseau de communications électroniques est cédé sans « *la tête de réseau* » appelé nœud de raccordement optique (NRO), qui reste selon la convention (article 2) la propriété de la commune.

Cette cession est intervenue en application des dispositions de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, instaurant une dérogation au principe énoncé par l'article L. 1321-1 du CGCT⁷⁴ selon lequel le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, l'article L. 1321-2 précisant que la remise des biens a lieu à titre gratuit.

Cette cession paraissait d'autant plus opportune que le développement de la fibre supposait la dépose des parties de ligne coaxiale pour les remplacer.

La tête de réseau n'a été ni cédée ni transférée à la CCW ce qui est irrégulier.

L'ordonnateur indique que si la tête de réseau n'a pas été cédée à la CCW, le local hébergeant les équipements constitutifs du NRO est mis gracieusement à disposition de la CCW par la commune et sa régie ENES. Il ajoute que la disposition des locaux fait que des accès séparés

⁷⁴ Ce texte est complété, concernant les EPCI, par l'article L. 5211-17 du CGCT, qui prévoit également que le transfert de compétences entraîne le transfert à l'EPCI des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés. Les contrats continuent d'être exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

existent aux différentes installations et que le déménagement du nœud dans un autre endroit aurait été coûteux.

Toutefois, la chambre souligne que cette facilité pratique ne faisait pas obstacle à ce que la commune procède à la mise à disposition du nœud, conformément à l'article L. 1321-1 du CGCT, ou à sa cession au profit de la CCW, conformément à l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Selon l'ordonnateur, l'absence de transfert du nœud de raccordement optique (« *la tête de réseau* ») n'empêchait pas en pratique l'exercice plein et entier de la concurrence sur le réseau. Si le local où est situé en pratique le nœud de raccordement appartient bien à ENES, on peut y accéder indépendamment d'ENES et un concurrent d'ENES pour les services internet aux particuliers a pu installer librement son raccordement sur le nœud.

Un opérateur privé est effectivement référencé sur le site de la régie Warndt Fibre pour proposer ses services commerciaux à l'utilisateur sur le réseau.

La chambre rappelle à la communauté de communes l'obligation de se faire transférer par la commune de Creutzwald tous les biens, équipements et services publics non acquis nécessaires à l'exercice de sa compétence en application de l'article L. 1321-1 du CGCT, et de formaliser ce transfert par un procès-verbal contradictoire. L'ordonnateur indique que cette mise à disposition va être formalisée par une convention et le transfert des biens par un procès-verbal contradictoire. La chambre prend note de cet engagement.

8. LES ACTIONS TRANSFRONTALIÈRES DE LA CCW

8.1 L'appartenance au GECT SaarMoselle

Depuis 1997, les collectivités de Moselle-Est et de Sarre se sont regroupées au sein d'une association intercommunale transfrontalière : Zukunft SaarMoselle Avenir. Cette association a été transformée en un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) dénommé « *Eurodistrict SaarMoselle* ». Le GECT a été créé officiellement le 6 mai 2010 par convention, suite à un arrêté préfectoral en date du 20 avril 2010.

Le siège du GECT est à la communauté d'agglomération Sarreguemines Confluences et le secrétariat technique est situé à Sarrebruck.

La CCW fait partie des membres fondateurs, avec le Regionalverband de Sarrebruck⁷⁵ et ses communes membres et d'autres EPCI frontaliers (dont la communauté d'agglomération Sarreguemines Confluences, la communauté d'Agglomération de Forbach Porte de France et la communauté de communes de Freyming-Merlebach). Plus de 600 000 habitants sont dans le ressort du groupement européen de coopération territoriale (GECT).

L'article 4 de la convention donne notamment les missions suivantes au GECT :

- i) « *réaliser des projets transfrontaliers dans les domaines communs de compétences de ses membres ;*
- ii) *assister ses membres dans le montage et la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière* ».

Le GECT a adopté en mars 2016 une stratégie territoriale 2020, comprenant des actions en matière de transports et de mobilité transfrontalière.

La contribution des membres est proportionnelle au nombre d'habitants soit 3,2 % pour la CCW, en vertu de l'article 9.2 des statuts. La CCW a versé 14 774,40 € au GECT

⁷⁵ Ce *Regionalverband* (littéralement « *groupement ou syndicat régional* ») est l'organisme successeur de la communauté urbaine de Saarbruck (*Stadtverband Saarbrücken*). C'est un groupement de collectivités de droit allemand d'un type spécial ("besonderer Art") qui regroupe un *Landkreis* ("arrondissement") et d'une *kreisfreie Stadt* ("ville-arrondissement"), en l'occurrence Sarrebruck.

de 2012 à 2015 inclus (soit environ 0,2 % de ses recettes de fonctionnement), puis sa population a été révisée conformément à l'article précité et cette contribution a été portée à 15 116 €.

Le territoire du Warndt n'est pas situé dans le prolongement de la ligne de transport Sarrebruck-Forbach-Metz. Il n'est donc pas directement intéressé par le développement de la mobilité transfrontalière discuté au sein du GECT, par exemple la ligne de bus transfrontalière MS1 entre Sarrebruck et Hombourg-Haut.

En revanche, la politique de développement économique menée par le GECT permet de regrouper les actions en mutualisant les coûts, ce qui a permis à la CCW d'être présente au salon de l'immobilier d'entreprise de Munich Expo Real en octobre 2016, grâce au stand organisé par le GECT, de même qu'à la Foire de Hanovre d'avril 2018. Les actions du GECT en faveur d'un « *marketing territorial* » permet ainsi de renforcer les liens avec les partenaires allemands, permanents pour la CCW, et d'augmenter la visibilité du territoire et de l'offre d'immobilier d'entreprises sur le Warndt Park.

L'adhésion au GECT est donc cohérente avec la politique de développement économique mis en place par la communauté.

Le GECT mène également d'autres actions, comme le Prix de la coopération transfrontalière qui récompense des bénévoles du territoire transfrontalier dont les actions soutiennent le développement des échanges et dans lequel est impliquée une conseillère communautaire. L'ordonnateur indique promouvoir la réactivation d'une ligne de bus dite MS2 sur l'axe Saint-Avold-Creutzwald-Sarrelouis, à l'instar du soutien apporté par le GECT à la ligne MS1 Sarrebruck-Hombourg.

8.2 La Maison ouverte des services pour l'Allemagne (MOSA)

Sur son site internet, la CCW informe les frontaliers sur les permanences de la MOSA. Ce dispositif résulte de la collaboration des EPCI de Moselle frontaliers avec la Sarre (Communauté d'agglomération de Forbach Porte de France, communauté de communes du Warndt, de Freyming-Merlebach et de l'ex-Pays Naborien) avec le département de la Moselle, à l'origine de l'initiative.

La MOSA, située à Forbach, propose :

- un lieu de réception des travailleurs frontaliers,
- une offre de services adaptable en fonction des besoins et des évolutions des travailleurs, s'appuyant sur un partenariat des acteurs mosellans et sarrois (Pôle emploi et son réseau EURES), les EPCI, le Land de Sarre.

La MOSA a été établie par une convention signée le 7 décembre 2015 entre les présidents des EPCI membres et le président du conseil départemental de la Moselle. La communauté d'agglomération de Forbach Porte de France héberge la structure et assure le suivi administratif.

La CCW a choisi d'adhérer à ce dispositif conventionnel par délibération du 5 novembre 2015. La MOSA établit des statistiques mensuelles de fréquentation. Le nombre d'utilisateurs venant du Warndt s'est établi à environ 2,8 % et 2,1 % de la fréquentation respectivement en 2016 et 2017 (soit 90 pour un total d'utilisateurs de respectivement 3 171 et 4 167). L'utilisation de ce service par les usagers de la CCW est donc modeste relativement aux autres territoires.

La convention prévoit que le volume annuel des dépenses est réparti entre les communautés membres en fonction du nombre d'utilisateurs de la maison issus de la communauté concernée et d'une répartition égale pour les charges afférentes aux usagers extérieurs aux communautés membres. Le dispositif a facturé à la CCW 3 729 € (forfaitairement pour la première année) en 2016 puis 5 158 € en 2017 (soit 7 063,95 € moins la régularisation du trop payé en 2016). Ce coût de 7 000 € environ correspond pour 3 186,22 € à la fréquentation par

les usagers du Warndt. Le reste, soit 3 877,73 €, à la fréquentation des usagers venant de territoires non adhérents. Ce mécanisme est donc relativement pénalisant pour le Warndt.

Le département contribue également annuellement au dispositif selon un montant fixé par avenant annuel. Il a apporté 20 000 € en 2016. Toutefois, le département a perdu la compétence en matière de développement économique à compter du 1^{er} janvier 2017, en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La question de la pérennité de l'action départementale dans ce domaine est donc posée.

Selon le président du conseil départemental, ce soutien s'inscrit dans sa politique de développement et de solidarité internationale prévue par la loi du 7 juillet 2014 et dans le cadre de la maison des services publics et du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), établis en application des articles 26 et suivants de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Toutefois, la loi du 7 juillet 2014 porte sur des dispositifs qui engagent des autorités locales étrangères et ont pour objet la distribution l'eau potable et son assainissement, ou de gaz, ou le traitement des ordures ménagères (cf. articles L. 1115-1 et suivants du CGCT).

Enfin, la convention relative à la MOSA n'est pas une convention de mise en œuvre du SDAASP. D'une part, le préfet ne figure pas parmi les signataires et ce type de convention répartit les actions à mettre en œuvre entre collectivités « *chacune dans la limite de ses compétences* » (art. 26 de la loi du 4 février 1995). D'autre part, la convention n'instaure pas plus une « *maison des services publics* » telle que définie par l'article 29-1 de la loi précitée qui doit respecter les conditions de l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et en particulier être « *approuvée* » par le préfet.

La MOSA doit ouvrir en 2018 une permanence à Creutzwald (cf. délibération du 23 janvier 2018). Les permanences sont prévues tous les premiers jeudis du mois à l'Hôtel de Ville. Cette permanence permettra peut-être de renforcer l'utilisation faite par le territoire de ce service. À ce stade, le dispositif est peu utilisé par les usagers du Warndt, où habitent pourtant de nombreux frontaliers, travaillant plutôt sur la zone de Saarlouis. Le mode de financement retenu ne pourra se justifier à l'avenir pour la CCW que si l'instauration de la permanence sur place permet d'augmenter la fréquentation des habitants du Warndt.

Lors du débat au conseil le 5 novembre 2015, l'ordonnateur a évoqué le courrier reçu du président de la communauté d'agglomération Sarreguemines Confluences et actuel président du GECT, proposant la participation de l'Eurodistrict au dispositif et même qu'il soit porté par l'Eurodistrict. Cette proposition n'a pas été retenue, faute d'accord, selon l'ordonnateur, des membres allemands du GECT.

*

**

RAPPELS DU DROIT

- Rappel du droit n° 1 : Tenir un inventaire conformément à l'instruction M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3, §1.1), qui doit concorder avec l'état tenu par le comptable public.
- Rappel du droit n° 2 : Appliquer le rattachement comptable à l'exercice, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 3, chapitre 4, §1.1.1).
- Rappel du droit n° 3 : Doter les services industriels et commerciaux exploités en régie d'un compte au Trésor séparé conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4 (titre 2, chap. 2, partie 1.5).
- Rappel du droit n° 4 : Arrêter les restes à réaliser de la section d'investissement à la clôture de l'exercice aux seules dépenses engagées non mandatées, conformément à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.
- Rappel du droit n° 5 : Mettre fin au versement de la prime de 13^{ème} mois aux agents recrutés en propre par la collectivité, conformément à l'article 111-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, tel qu'interprété par la jurisprudence.
- Rappel du droit n° 6 : Procéder au transfert de tous les biens, équipements et services publics non acquis nécessaires à l'exercice de la compétence « *réseau électronique* », en lien avec la commune de Creutzwald, conformément à l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales et formaliser ce transfert par un procès-verbal contradictoire.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 7 : Abaisser significativement le seuil en-dessous duquel un bien est amorti sur une seule année.
- Recommandation n° 8 : Clarifier le rattachement des personnels avec ceux de la commune.
- Recommandation n° 9 : Renégocier par avenant la convention de concession du Warndt Park afin de préciser que les cessions à un prix se situant dans la fourchette entre les hypothèses « *dégradée* » et « *optimisée* » ne se traduiront en aucune manière par une hausse de la participation financière du concédant.

ANNEXE 1 : Intercommunalité

Tableau 1 : Les communes membres de la communauté de communes du Warndt

Commune	Population	Part relative
Bisten-en-Lorraine	254	1 %
Creutzwald	13 623	73 %
Guerting	882	5 %
Ham-sous-Varsberg	2 860	15 %
Varsberg	946	5 %

Source : BANATIC

Tableau 2 : Les EPCI dont la communauté de communes du Warndt est membre

Groupement	Nature juridique	Population
SM ASSAINISSEMENT DU SUD DE LA BISTEN	SM fermé	22 139
SYNDICAT MIXTE DE COHERENCE DU VAL DE ROSSELLE	SM fermé	186 202
SIVUT DU PAYS DE NIED	SM fermé	144 584
GECT EURODISTRICT SAAR MOSELLE	SM ouvert	211 476
SYDEME	SM fermé	388 634

Source : BANATIC

Tableau 3 : Les compétences de la communauté de communes du Warndt

I – Groupe de compétences obligatoires
- Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17
- Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
- Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire
- Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme
- Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur
- Zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire
- Aménagement rural
- A compter du 1 ^{er} janvier 2018, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement
- Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
- Création et gestion de déchèteries
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- Assainissement collectif et assainissement non collectif
- Eau à compter du 1 ^{er} janvier 2020.
II – Groupe de compétences optionnelles
- Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
- Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées
- En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville

- Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance
- Programmes d'actions définis dans le contrat de ville
- En matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire
- En matière de développement et d'aménagement culturel de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels d'intérêt communautaire
- Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
III – Groupe de compétences facultatives
- Valorisation des chemins forestiers, des pistes cyclables : aménagement de chemins de randonnée ;
- Création d'un service de prospection, d'accueil et de développement des entreprises, développement des loisirs
- Aide à la recherche d'emploi : prise en charge des activités de la Mission Locale et de l'Atelier Recherche d'Emploi (ARE)
- Politique du logement et du cadre de vie
- Assistance technique et ingénierie aux communes pour leurs projets en matière de voirie et de réseaux divers
- Création de services communs utiles aux communes
- Etablissement et exploitation des réseaux de communications électroniques

- La CCW a la qualité d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité et de la fourniture d'électricité. La CCW exerce, en lieu et place de l'ensemble des communes concernées, la compétence d'autorité concédante des missions de service public afférentes au développement et à l'exploitation du réseau public de distribution d'électricité, ainsi qu'à la fourniture d'électricité aux clients qui bénéficient des tarifs réglementés de vente ou de la tarification spéciale dite « *produit de première nécessité* ». La compétence s'exerce dans toutes les communes membres, à l'exception des communes déjà couvertes par une Entreprise Locale de Distribution.

- Versement des contributions au service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Source : *délibération*

Tableau 4 : Les flux de refacturations croisées avec Creutzwald

ANNEE	DEPENSES POUR LA COMMUNE DE CREUTZWALD		RECETTES POUR LA COMMUNE DE CREUTZWALD	
	MONTANT	OBJET	MONTANT	OBJET
2012	328 167,34 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL	1 088 920,74 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL ET MOYEN
2013	314 617,12 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL	1 062 063,72 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL ET MOYEN
2014	398 637,69 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL	1 192 630,64 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL ET MOYEN
2015	473 532,02€	MISE À DISPOSITION PERSONNEL	1 011 363,06 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL ET MOYEN
2016	379 858,59 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL	690 748,00 €	MISE À DISPOSITION PERSONNEL ET MOYEN

Source : Commune de Creutzwald

ANNEXE 2 : Ressources humaines

Tableau 1 : Plafonds RIFSEEP de la CCW et de l'État

Cat. A	CCW	CUMUL ETAT	IFSE	CIA
A1	42 600	42 600	36 210	6 390
A2	37 800	37 800	32 130	5 670
A3	30 000	30 000	25 500	4 500
A4	24 000	24 000	20 400	3 600
Cat. B				
B1	19 860	19 860	17 480	2 380
B2	18 200	18 200	16 015	2 185
B3	16 645	16 645	14 650	1 995
Cat. C				
C1	12 600	12 600	11 340	1 260
C2	12 000	12 000	10 800	1 200

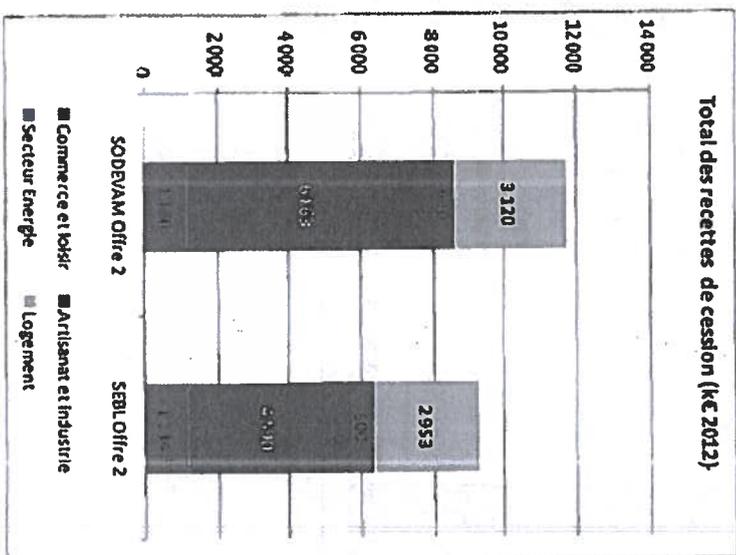
Source : CCW et législation État

ANNEXE 3 : Warndt Park

Figure 1 : Extraits du rapport du président au conseil communautaire sur le choix du concessionnaire

	DCE		SOBEVAV		SERL	
Logement	26 700 m ²	85 €/m ² 36 700 m ² totaux	25 €/m ² 24 000 m ² totaux	20 €/m ² 108 000 m ² totaux	130 €/m ² 27 000 m ² totaux	
Energie	24 000 m ²				25 €/m ² 24 000 m ² totaux	
Artisanat						
Industrie	270 000 m ²	25 €/m ² 274 500 m ² totaux			15 €/m ² 162 000 m ² totaux	
Commerce	7 000 m ² (dossier de	40 €/m ²			90 €/m ²	

	création)	29 000 m ² locaux	6 500 m ² locaux
Loier	22 000 m ²		22 600 m ²
			22 000 m ² locaux



L'ambition plus forte de la SODEVAM sur les prix de cession de l'actif, qui constitue la très grande majorité des parcelles et l'essence du projet de la collectivité explique que ce candidat réalise 11 742 K€ de recettes de cession tandis que la SEBL ne réalise que 9 277 K€ de recettes de cession.

Source : CCW

Figure 2 : Extraits de la « note financière » annexée au contrat de concession

Cessions:

Cession des lots dédiés aux loisirs et commerces à 40 € HT/m² de terrains sur la base de 20 000 m².

Cession du lot dédié à la production d'énergie Biomasse sur la base de 24.000 m² à :

20 € HT/m² de terrains pour le bilan dit « Dégradé »

25 € HT/m² de terrains pour le bilan dit « Optimisé »

Cession des lots des WaldStadt dédiés à l'habitat à 85 € HT/m² de terrains sur la base de :

20.700 m² de parcelles pour le bilan dit « Dégradé »

36.700 m² de parcelles pour le bilan dit « Optimisé »

La 3^{ème} phase de l'opération étant assez étendue pour permettre de réaliser une dizaine de grandes parcelles supplémentaires.

Cession des lots dédiés aux activités sur la base de 274.500 m² à :

20 € HT/m² de terrains pour le bilan dit « Dégradé »

25 € HT/m² de terrains pour le bilan dit « Optimisé »

Les surfaces cessibles correspondant au plan d'aménagement du dossier de création de la ZAC optimisé, la taille des parcelles cessibles pour activités de la tranche 1 étant portée à 2,6ha

Source : CCW



Communauté de Communes du Warndt
Hôtel de Ville
Place du Marché - B.P. 20038
57150 CREUTZWALD
Tél. : 03 87 81 89 89
Fax : 03 87 82 08 15
www.ccwarndt.fr
contact@ccwarndt.fr

LR + AR

Affaire suivie par : HB

Tél. : 03.87.81.89.75
Fax : 03.87.82.08.15
E-Mail : h.bausch@ccwarndt.fr

OBJET : complément d'informations rapport définitif

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre courrier du 5 mars ayant pour objet la notification du rapport d'observations définitives au contrôle des comptes et de la gestion de la CCW.

Je vous fais part ci-dessous des remarques que ce rapport appelle de ma part.

Préambule

La Chambre Régionale des Comptes reconnaît que la CCW, malgré la modestie de ses moyens, poursuit des objectifs ambitieux et qu'elle a restauré ses capacités financières entre 2015 et 2016 en procédant à un exercice précoce de prospective financière et en évaluant toutes les sources d'économies possibles. Suite à la mise en place de la prospective financière « Warndt 2020 », la Chambre note aussi que la trajectoire financière est plus favorable que celle anticipée.

La mutualisation très avancée tant au niveau des services que des moyens entre la CCW et la ville de CREUTZWALD conduit à la réalisation d'économies d'échelle et à un ratio d'emploi/habitant inférieur à la moyenne nationale. Cependant, afin de pérenniser les emplois, et dans le cadre d'une gestion des ressources humaines mutualisée, le conseil communautaire a instauré un régime indemnitaire qui se donne pour objectif de mieux prendre en compte les responsabilités, les sujétions et l'expertise, d'une part, et d'autre part de récompenser la qualité du travail fourni et l'assiduité.

La rationalisation des moyens, l'optimisation des ressources ainsi évoquées, toutes ces mesures permettent à la CCW de maintenir une bonne capacité d'autofinancement et d'assurer les nouveaux investissements à venir.

1

Bisten en Lorraine - Creutzwald - Guerting - Ham-Sous-Varsberg - Varsberg

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
GRAND EST
ENREGISTRÉ LE

4 AVR. 2019

Creutzwald, le 03/04/2019

COURRIER ARRIVÉE
GREFFE

Le Président de la Communauté
De Communes du Warndt

N° 19-

à

Monsieur le Président de la C.R.C.
3-5 rue de la Citadelle
57000 METZ

CHAMBRE REGIONALE
GRAND EST
ENREGISTRÉ LE

4 AVR. 2019

COURRIER ARRIVÉE

Anomalie du mode de gestion des SPIC en régie

La CRC estime que le mode de gestion des budgets annexes de l'assainissement et de la fibre optique, du fait de leur création postérieure au 28 décembre 1926, sont irréguliers. Selon la Chambre ces budgets sont assimilés à des régies dotées de la seule autonomie financière et devraient alors disposer d'un compte bancaire spécifique à chacune des régies.

Les budgets annexes constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaire. Ainsi, parallèlement au budget principal qu'elles élaborent, les collectivités peuvent créer des régies afin de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) relevant de leur compétence ou d'individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA) relevant de leur compétence. Ces régies ont pour objet d'établir le coût réel d'un service et, s'agissant des SPIC, s'assurer qu'il est financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité. Ces régies peuvent se traduire d'un point de vue budgétaire et comptable, par un budget annexe, en fonction du mode de gouvernance choisi par la collectivité. A titre liminaire, il convient de préciser qu'il n'existe pas de définition législative des budgets annexes. Les instructions budgétaires et comptables, en particulier la M4, apportent des précisions sur le périmètre des budgets annexes, sans toutefois apporter une définition critérisée.

La définition d'un budget annexe a donc été précisée par la doctrine administrative : le budget annexe du budget principal d'une commune n'est pas indépendant (CE, 25 février 1998, Préfet de Haute-Corse, req. n° 168726).

Ainsi, aux termes du premier alinéa de l'article L. 323-10 du code des communes : "Les produits et les charges des régies dotées de la seule autonomie financière (...) font l'objet d'un budget spécial annexé au budget de la commune voté par le conseil municipal./ Dans les budgets et les comptes de la commune, ces produits et ces charges sont repris dans deux articles, l'un pour les recettes, l'autre pour les charges" ; que si ces dispositions apportent un aménagement au principe de l'unité budgétaire, elles n'ont pas pour objet ou pour effet de rendre le budget spécial du service indépendant du budget de la commune auquel il est annexé.

La dissociation des comptes bancaires non prévue par les textes, irait à l'encontre d'une gestion vertueuse d'une collectivité et engendrerait obligatoirement des hausses de la fiscalité ou des redevances.

Les rapports pour le débat d'orientation budgétaire

Vos observations définitives mentionnent que notre DOB doit être enrichi de certains éléments. Conformément aux engagements pris par la CCW lors des observations provisoires, la CCW a ajouté ces éléments dans la présentation du DOB 2019 conformément aux textes applicables.

La justification des restes à réaliser

Certains reports effectués jusqu'au moment du contrôle de la chambre ne procédaient effectivement d'aucun engagement comptable. Une partie des crédits d'investissement a été « provisionnée » afin

de pallier à certains travaux d'urgence. A compter de 2019 (RAR 2018), la CCW ne reporte désormais que les dépenses réellement engagées. Cependant, ce fonctionnement, bien que conforme à la législation, engendre des problèmes pour les marchés à bons de commandes dont les montants sont certes plafonnés mais sans aucune obligation de tirage. Engager la totalité du marché reviendrait à passer une écriture non conforme au sens des remarques de la CRC.

La situation financière consolidée

La CCW prend note du fruit des efforts d'optimisation des dépenses effectués depuis 2015. Ainsi les dépenses de gestion courante agrégées entre 2015 et 2017 ont diminué de 6.3% et celles du budget principal de 8%. La Chambre conclut que la situation financière globale de la CCW est saine.

La situation financière du budget assainissement

La Chambre est étonnée par l'importance de la trésorerie du BA assainissement. Comme déjà évoqué certains travaux étaient prévus mais les problèmes liés à la remontée de la nappe phréatique en ont différé leur programmation et leur réalisation. D'ajouter que les travaux d'assainissement sont très souvent liés à la programmation des travaux d'eau ou de voirie. Ainsi, il est cohérent de créer des marchés mutualisés entre la commune de Creutzwald et la CCW afin de ne pas financer deux fois les mêmes travaux. En effet, il n'est pas opportun d'ouvrir une voie une première fois pour la réalisation de travaux d'eau puis quelques temps plus tard, engager des travaux d'assainissement.

L'infléchissement des dépenses depuis 2014 est, pour partie, la conséquence d'une certaine prudence en matière d'engagement de gros investissements. Il est surtout à mettre en relation avec l'arrêt de l'exhaure minier et du phénomène de remontée de nappe induit, les niveaux constatés de celles-ci étant bien supérieurs à ceux initialement prévus.

Au-delà de la maintenance de ses réseaux, la CCW s'est engagée dès 2001 dans la préservation du milieu en réalisant un premier diagnostic qui portait sur la lutte contre les inondations et les déversements urbains par temps de pluie. Les solutions recherchées s'étaient orientées vers des bassins de pollution de type stockage-restitution. Dans cette optique plusieurs aménagements conséquents ont été réalisés entre 2003 et 2008, tant à proximité du plan d'eau qu'au centre-ville.

En 2012, la CCW a souhaité évaluer l'efficacité des travaux réalisés, tout en tenant compte des évolutions réglementaires (Directive Cadre Européen), d'urbanisme et technologiques (augmentation des puissances de calculs informatiques pour mieux appréhender le fonctionnement des réseaux). Elle a ainsi engagé un diagnostic temps sec et temps de pluie.

Les principaux attendus étaient :

- Le diagnostic du fonctionnement hydraulique par temps de pluie et par temps sec des réseaux,
- l'évaluation de l'impact sur le milieu des rejets urbains par temps de pluie,
- la gestion des eaux claires parasites,

- la gestion des épisodes pluvieux intenses,

Il a permis d'aboutir à un programme de travaux chiffré et hiérarchisé avec comme objectif sur le long terme, la mise en conformité des systèmes d'assainissement et à plus court terme, la mise en place d'une auto surveillance des réseaux, réalisée depuis.

Le coût global des aménagements de lutte contre les rejets urbains par temps de pluie a été estimé à lui seul à 4,3 M€ HT, valeur 2014.

Le programme de mise en conformité de l'assainissement reste une priorité pour la CCW, l'enjeu étant de pouvoir respecter les objectifs de qualités, bon état écologique et chimique, de la Bisten.

La localisation des travaux, en fond de vallée, à proximité immédiate du cours d'eau "La Bisten" où la nappe est affleurante empêche pour l'heure leur exécution.

Dès lors que l'Etat aura, par des moyens ad hoc, contenu la nappe à un niveau permettant l'engagement de ces travaux avec des mesures de rabattement durant la construction, économiquement raisonnables, la CCW programmera leur exécution.

Vu le désengagement progressif de L'agence de l'Eau pour le financement de l'assainissement, la trésorerie accumulée permettra leur financement en limitant le recours à l'emprunt et sans impacter le niveau du coût de la redevance d'assainissement. A préciser que celui-ci se situe à un niveau très en deçà des valeurs moyennes relevées sur le territoire.

Par ailleurs, toute nouvelle opération de voirie programmée par la Ville de Creutzwald ou la CCW pour celle d'intérêt communautaire, fait l'objet d'une inspection télévisée préalable du réseau d'assainissement qui permet d'établir un constat de l'état général de la section considérée et d'identifier toute anomalie ponctuelle.

Cette trésorerie n'a donc rien de pléthorique et le fait d'individualiser le compte bancaire de ce SPIC coûterait très cher à l'usager, voire aux contribuables. La « mutualisation » de la trésorerie entre budgets est et demeure un atout pour une bonne gestion.

La situation financière rétrospective du budget principal – les produits réels de fonctionnement

A la lecture de l'observation définitive de la CRC qui annonce une hausse du produit de la fiscalité de 3.3% en moyenne annuelle, je tiens à apporter une explication afin de ne pas créer un trouble dans l'esprit des lecteurs. La CCW n'a pas augmenté ses taux de fiscalité de 3.3% par an. Le taux de revalorisation des valeurs locatives issu des différentes loi de finances a évolué de 1% en 2017, 0.4% en 2016, 0.9% en 2015 et 2014 et de 1.8% en 2012 et 2013. Ainsi le législateur a augmenté de 1.13% les bases fiscales en moyenne annuelle sur la même période. La CCW n'a augmenté sa fiscalité qu'une seule fois en 2016 (+2%). Mieux encore, la CCW n'a pas augmenté ses taux de fiscalité ménage entre 2008 et 2016, soit durant 9 ans.

Ainsi, on ne peut alors que constater le dynamisme, l'attrait du territoire qui connaît un essor significatif qui se traduit par une hausse conséquente du produit fiscal, sans hausse des taux décidée par l'assemblée délibérante.

Les recettes fiscales

La CRC propose à la CCW de créer un budget annexe dédié aux ordures ménagères. Selon la Chambre, cela aurait pour incidence une baisse du montant de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) de la CCW. Le montant 2016 de la CRFP de la CCW était de 179 522 €.

La création d'un budget annexe entraîne de facto un nécessaire équilibre budgétaire. Le produit de la TEOM est de l'ordre de 1.6 M€ alors que le coût du service est d'environ 2.6 M€ par an. Le montant de la TEOM est alors de 89 €/habitant (base 18 000 habitants). Si la CCW retenait la proposition de la CRC, chaque contribuable, également usager verrait sa part augmenter de 55 €, ce qui correspond à une hausse de 61.80% par personne.

Cela n'est pas envisageable dans un contexte de restriction budgétaire, d'optimisation des ressources et dans un souhait de rendre le meilleur service au moindre coût.

Les charges réelles de fonctionnement

La CCW a le souci permanent de proposer des budgets sincères. Comme la Chambre le rappelle au point 2.2.4 – la sincérité des inscriptions budgétaires, page 15 « Avec des taux proches de 100% en dépenses courantes, la communauté de communes du Warndt élabore une prévision budgétaire réaliste, nonobstant un fléchissement pour les dépenses en 2016 (89.3%). Cette baisse est toutefois due à l'annulation d'une dépense de 400 000 € correspondant à l'appel annuel de fonds du concessionnaire pour l'aménagement du Warndt Park. » Je relève également que la Chambre poursuit au point 3.3.2 – les charges réelles de fonctionnement, page 29 « pour les recettes, le budget 2017 prévoyait en revanche un niveau de fiscalité et de dotations très proches du niveau anticipé par le plan ».

Les mutualisations de personnel

La chambre constate les effets de la rationalisation des rattachements de personnel : chaque agent est rémunéré par la collectivité qui l'emploie le plus. La clarification demandée par la CRC se fait au fil des années. Il reste actuellement peu de cas à régler. Il sera procédé à la clarification de l'organigramme. Néanmoins, elle ne devra pas mettre de côté tout l'intérêt que présente cette mutualisation : permettre de faire des économies, tout en rendant un service de qualité à la population.

Cependant la Chambre estime que la commune de Creutzwald est légèrement pénalisée par les critères de refacturation prévalent pour le service ADS. Concernant le service commun des autorisations d'urbanisme, la surévaluation du quota de Creutzwald est justifiée par la proximité du service (installé à l'Hôtel de Ville de Creutzwald) et par la réalisation de tâches spécifiques pour le compte de la commune de Creutzwald.

Ainsi, l'intérêt de la mutualisation, tout en proposant un service de qualité à la population, réside dans les économies générées tant par la CCW que par la Ville de Creutzwald. Elle permet aussi de recruter des compétences que la CCW, seule, ne pourrait pas assurer.

Pour permettre de répondre à la demande de la CRC, il sera procédé à la clarification de l'organigramme. Par ailleurs, à l'occasion de son futur déménagement, une nouvelle organisation des services sera à mettre en place, par la CCW, en cherchant à répondre au mieux aux besoins de la population et en cherchant à continuer à faire des économies d'échelle. Néanmoins, et malgré la procédure actuellement en cours pour le maintien de la compétence « eau » au niveau communal jusqu'en 2026, la CCW et la Ville de Creutzwald anticipent déjà ce transfert, en consolidant une organisation structurée en vue de l'exercice des compétences eau et assainissement sous une même autorité.

La prime de 13^{ème} mois

La Chambre écrit que cette prime n'est prévue par aucun texte interne à l'EPCI et que son bénéfice est inapplicable dans le cas d'un emploi qui a été créé directement par la CCW sans avoir été transféré depuis la commune d'origine de l'agent. Cependant la transposition de ladite prime à la Communauté de communes du Warndt a été actée par une délibération de la CCW du 16 décembre 1999. La Chambre a indiqué que « deux agents recrutés directement bénéficient indûment de la prime de 13^{ème} mois ». Il est donné les réponses suivantes :

Concernant l'agent recruté sur la base d'un 5/35^{ème} du taux plein, sa situation administrative est pleinement réglementaire pour les motifs suivants :

Son poste, à temps incomplet (5/35^e), a été créé par le conseil communautaire le 6 décembre 2012 (poste nécessaire au bon fonctionnement de la CCW). Comme il est de règle dans les collectivités locales, quel que soit le poste concerné, avant recrutement, il y a lieu de procéder à la création du poste par l'assemblée délibérante et à la déclaration de vacance d'emploi auprès du Centre de Gestion. Précédemment, cette fonction (Responsable RH) était assurée par un Attaché Principal de la Ville dont une partie de son temps était refacturée à la CCW. Cet agent, à son départ en retraite (en 2012), n'a pas été remplacé. Ses fonctions ont été réparties entre divers agents dont l'agent concerné. Ledit agent, remplissant les conditions correspondantes, a été nommé sur ce poste, conformément à l'article 8 du décret du 20 mars 1991 et à la jurisprudence du Conseil d'Etat N° 317792 du 20.12.2011.

Il remplit les conditions définies par les articles 111 et 111.1 de la loi du 26.01.1984 qui précise que « les avantages acquis en application du 3^{ème} alinéa de l'article 111 peuvent être maintenus à titre individuel lors de l'affectation d'un agent [...] d'une collectivité territoriale vers un établissement public qui lui est rattaché [...] ». Il bénéficie ainsi, à titre individuel, au sein de la CCW, de l'avantage acquis en application du 3^{ème} alinéa de l'article 111, au titre de son emploi à la Ville de Creutzwald.

En outre, l'affectation de cet agent, sur le poste de Responsable des RH de la Communauté de Communes du Warndt permet, pour cette dernière, de bénéficier de compétences au moindre coût. Cette solution est d'autant plus pertinente que les deux collectivités ont des politiques RH similaires. Ces politiques correspondent au schéma de mutualisation mis en place entre elles.

Enfin, contrairement à ce qui est mentionné par ailleurs, son recrutement ne s'est pas fait de manière indépendante par l'EPCI. Il fallait que l'agent concerné (en plus de ses

compétences) soit d'abord agent de la commune de Creutzwald pour pouvoir être affecté à cette fonction de Responsable RH de la CCW.

A aucun moment donc cette situation n'a été préjudiciable financièrement à la CCW.

Néanmoins, considérant la position adoptée par la CRC sur ce point, il a été décidé de ne plus lui verser, à partir de 2018, la prime annuelle, au titre du maintien des avantages acquis, dite « prime de 13ème mois ». Il reçoit désormais une prime similaire conformément à la délibération du conseil communautaire du 6 novembre 2018.

Concernant l'agent contractuel recruté sur un poste de chargé de mission : il a été embauché directement par la CCW en tant que chargé de mission en développement économique. Il y a tout d'abord lieu de noter que l'embauche d'un chargé de mission en développement économique n'est pas chose aisée. Le niveau de qualification (ingénieur) et de compétences requis nécessite une rémunération à la hauteur des attentes de la collectivité qui veut développer l'emploi par l'implantation d'entreprises sur son territoire. En référence à l'échelle des rémunérations de la fonction publique et par comparaison à la pratique des autres collectivités, la CCW a défini un salaire net incluant un salaire de base, diverses primes et l'équivalent d'un 13ème mois. Il a été recruté par un premier contrat courant du 1er février 2014 au 31 janvier 2017, directement par la CCW en tant que chargé de mission en développement économique. Son contrat a été renouvelé, pour 3 ans, à compter du 1er février 2017. Il précise à l'article 3 – rémunération - que les primes et indemnités instituées par l'assemblée délibérante seront accordées selon décision du Président. C'est pourquoi, il lui a été versé, comme aux autres agents, la « prime de 13ème mois ». Aussi, d'aucune façon cette situation n'a été préjudiciable financièrement pour la collectivité.

Au regard des observations émises par la Chambre Régionale des Comptes, la Collectivité a cessé, en 2018, de lui verser la « prime de 13ème mois ». Il reçoit désormais une prime similaire conformément à la délibération du conseil communautaire du 6 novembre 2018.

Le maintien de certaines primes et indemnités en sus du RIFSEEP

Les réponses/observations ont été formulées au paragraphe traitant de la prime du 13^{ème} mois.

Le directeur des ressources humaines

L'agent concerné occupe un poste à temps non complet (5/35^e) qui a été créé par le conseil communautaire le 6 décembre 2012 (poste nécessaire au bon fonctionnement de la CCW). Comme il est précisé ci-dessus, il est de règle dans les collectivités locales, avant recrutement, qu'il soit procédé à la création du poste par l'assemblée délibérante et à la déclaration de vacance d'emploi auprès du Centre de Gestion.

Précédemment, cette fonction (Responsable RH) était assurée par un Attaché Principal de la Ville dont une partie de son temps était refacturée, à la CCW, dans le cadre de la mutualisation. Cet agent, à son départ en retraite (en 2012), n'a pas été remplacé. Ses fonctions ont été réparties entre divers agents dont l'agent concerné. Ledit agent, remplissant les conditions correspondantes, a été nommé

sur ce poste, conformément à l'article 8 du décret du 20 mars 1991 et à la jurisprudence du Conseil d'Etat N° 317792 du 20.12.2011.

Comme il est indiqué ci-dessus, il remplit les conditions définies par les articles 111 et 111.1 de la loi du 26.01.1984. Il bénéficie ainsi, à titre individuel, au sein de la CCW, de l'avantage acquis en application du 3ème alinéa de l'article 111, au titre de son emploi à la Ville de Creutzwald.

En outre, l'affectation de cet agent, au sein de la Communauté de Communes du Warndt permet, pour cette dernière, de bénéficier de compétences à moindre coût. Cette solution est d'autant plus pertinente que les deux collectivités ont des politiques RH similaires.

De plus, il est à noter que son recrutement ne s'est pas fait de manière indépendante par l'EPCI. Il fallait que l'agent concerné (en plus de ses compétences) soit d'abord agent de la commune de Creutzwald pour pouvoir être affecté à cette fonction de Responsable RH de la CCW.

Cependant, considérant la position adoptée par la CRC sur ce point, il a été décidé de ne plus lui verser, à partir de 2018, la prime annuelle, au titre du maintien des avantages acquis, dite « prime de 13ème mois ». Il reçoit désormais une prime similaire conformément à la délibération du conseil communautaire du 6 novembre 2018.

Concernant les cotisations auprès de la CNRACL : la documentation de la CNRACL indique que « Dans le cas d'un fonctionnaire dont la durée de travail excède le temps complet, l'assiette des cotisations reste fixée au traitement correspondant au temps complet. La part de chaque employeur est proratisée en fonction de la durée de travail effectuée dans chaque collectivité sur la base du nombre d'heures total hebdomadaires. ». Jusqu'à présent la totalité des cotisations patronales était payée par la Ville de Creutzwald. Nous allons procéder aux modifications nécessaires.

L'emploi d'un contractuel

L'agent contractuel a été recruté directement par la CCW en tant que chargé de mission en développement économique.

Comme il est précisé plus avant, l'embauche d'un chargé de mission en développement économique n'est pas chose simple. C'est pourquoi, la rémunération doit être en rapport avec les qualifications et compétences requises pour ce type d'emploi. Il en va de l'attractivité du territoire et de son développement économique, et donc de l'emploi. En référence à l'échelle des rémunérations de la fonction publique et par comparaison à la pratique des autres collectivités, la CCW a défini un salaire net incluant un salaire de base, diverses primes et l'équivalent d'un 13ème mois. Son contrat précise à l'article 3 – rémunération - que les primes et indemnités instituées par l'assemblée délibérante seront accordées selon décision du Président. C'est pourquoi, il lui a été versé, comme aux autres agents, la « prime de 13ème mois ».

Au regard des observations émises par la Chambre Régionale des Comptes, la Collectivité a cessé, en 2018, de lui verser ladite prime. Il reçoit désormais une prime similaire conformément à la délibération du conseil communautaire du 6 novembre 2018.

La concession d'aménagement du Warndt Park :

La CRC a souligné dans son rapport l'exemplarité du projet écologique du Warndt Park du point de vue du traitement écologique des eaux pluviales, le projet a effectivement été classé 5ème sur 42 projets retenus par l'agence de l'eau Rhin Meuse. La validation du ministère allemand concernant le rejet des eaux sur le territoire allemand et notamment dans une zone Natura 2000 témoigne également de l'exemplarité de ce projet.

La CRC semble s'interroger sur la procédure de sélection du concessionnaire : les deux offres étaient similaires au niveau des dépenses mais les chiffres d'affaires prévus par la SODEVAM étaient supérieurs à ceux prévus dans l'offre de la SEBL. La CRC note, à juste titre, que le caractère plus ambitieux des cessions de la SODEVAM se traduisait par une moindre participation financière demandée à la CCW. (6 800 k€ pour la SODEVAM et 9 191 k€ pour le concurrent) La CCW, dans son analyse, avait également noté une forte implication de la SODEVAM dans la commercialisation des terrains contrairement à son concurrent.

La CRC souligne le prix de cession élevé des terrains par rapport à un prix de marché : le prix de cession supplémentaire par rapport au marché se justifie par le caractère particulier de la ZAC, son environnement, le rapport de valorisation du foncier (forêt, surfaces cessibles). Le projet du Warndt Park se veut exemplaire en matière d'urbanisme durable. Il se veut différent des autres projets de ZAC « classiques ». La valeur des terrains est de fait également différente.

La CRC nous conseille de renégocier par avenant la convention de concession du Warndt Park afin de préciser que les cessions à un prix se situant dans la fourchette entre les hypothèses dégradées et optimisées ne se traduiront en aucune manière par une hausse de la participation financière du concédant : le bilan de l'opération détaille les participations de la CCW sous la forme de deux hypothèses. Une hypothèse dite optimisée avec une participation de 6 800 k€ et des prix de cession de terrains affichés, convenus et respectés. Une seconde hypothèse dite dégradée dans laquelle les prix de cession seraient inférieurs (pour permettre une commercialisation plus offensive) et une participation de la collectivité de 10 300 k€. Depuis le début de la concession tous les CRAC (Compte Rendu Annuel à la Collectivité) ont été produits en bilan optimisés (la participation étant de 6 800 k€). La CCW propose de suivre les préconisations de la Chambre et va se rapprocher du concessionnaire pour négocier la rédaction d'un avenant stipulant qu'aucune hausse de participation du concédant ne sera appliquée si les prix de cessions se situent dans la fourchette entre les hypothèses dégradées et optimisées.

Dans cette renégociation, le souhait de la CCW sera de soustraire la commercialisation du champ de compétence du concessionnaire qui jusqu'alors n'a pas montré de réelle efficacité. De même le marketing de l'opération serait initié par la CCW pour permettre d'éviter des lourdeurs décisionnelles et des frais supplémentaires éventuels occasionnés par ce portage.

Les relations contractuelles avec les régies Warndt Fibre et Enes

La chambre rappelle à la communauté de communes l'obligation de se faire transférer par la commune de Creutzwald tous les biens, équipements et services publics non acquis nécessaires à

l'exercice de sa compétence en application de l'article L. 1321-1 du CGCT, et de formaliser ce transfert par un procès-verbal contradictoire.

Le choix des collectivités s'est porté sur la cession des biens nécessaires à l'exercice de la compétence et, concernant le local qui héberge les équipements du NRO, une mise à disposition gracieuse. La mise à disposition sera matérialisée par une convention et le transfert des biens par un procès-verbal contradictoire, conformément à l'engagement pris lors des échanges provisoires.

La Maison ouverte des services pour l'Allemagne (MOSA) :

La CRC indique que la convention prévoit que le volume actuel des dépenses est réparti entre les communautés membres en fonction du nombre d'usagers issus de chaque communauté et d'une répartition égale pour les charges afférentes aux usagers extérieurs aux communautés membres. La MOSA a été initiée par 4 EPCI. Aujourd'hui les communautés voisines extérieures envisagent d'adhérer à cette structure aux mêmes conditions de répartitions financières. Ce mode de répartition sera donc optimal pour chaque collectivité.

La CRC a indiqué que la mise en place de permanences ne se justifiait que si la fréquentation des habitants du Warndt augmentait. Il se trouve que cette fréquentation a eu une croissance importante. L'année 2018 a été une année riche en termes de fréquentation puisque la MOSA a noté une augmentation d'environ 9% par rapport à l'année 2017, avec des pics de fréquentation à plus de 400 utilisateurs sur certains mois de l'année et les permanences rencontrent un succès grandissant.

Rappels du droit

Les réponses ont été données dans le courrier ci-dessus.

Recommandations :

Les réponses ont été données dans le courrier ci-dessus.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.



Le Président,

Jean-Paul DASTILLUNG