



Metz, le 11 AVR. 2022

Le président

Dossier suivi par : Mme Corinne GERTSCH, greffière
T 03 54 22 30 87
ge-greffe@crtc.ccomptes.fr

Référence à rappeler :

GR : 22 - 0617

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 Saulnois

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 Saulnois concernant les exercices 2015 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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 sera joint 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.

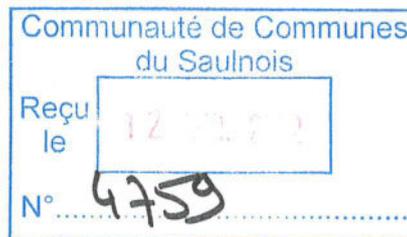
Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

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

Pour le président et par délégation,
le vice-président

Luc HERITIER

Monsieur Jérôme END
Président de la communauté de communes du Saulnois
14 Ter Place de la Saline
57170 CHÂTEAU-SALINS



Envoyé en préfecture le 22/06/2022

Reçu en préfecture le 22/06/2022

Affiché le



ID : 057-245701206-20220518-CCSDCC22035-DE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU SAULNOIS (CCS)

Département de la Moselle

Exercices 2015 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 4 février 2022

Envoyé en préfecture le 22/06/2022

Reçu en préfecture le 22/06/2022

Affiché le



ID : 057-245701206-20220518-CCSDCC22035-DE

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
RAPPELS DU DROIT	3
RECOMMANDATIONS	4
1 PROCÉDURE ET CHAMP DU CONTRÔLE	5
2 LE SUIVI DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT.....	5
3 PRÉSENTATION, GOUVERNANCE ET COOPÉRATIONS.....	5
3.1 Compétences exercées.....	7
3.2 Les organes de gouvernance	7
3.2.1 Le conseil communautaire.....	7
3.2.2 Le bureau	9
3.2.3 La mise en œuvre des outils de gouvernance prévus par la loi « Engagement et proximité »	10
3.2.4 L'information des citoyens	11
3.3 Les mutualisations avec les communes membres.....	11
3.3.1 Le schéma de mutualisation	11
3.3.2 Les actions de coopération figurant dans les statuts.....	12
3.3.3 Les actions de coopération ne figurant pas dans les statuts	15
3.4 Les coopérations avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) voisins	16
4 LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	16
4.1 Le manque d'outils de contrôle interne.....	17
4.2 Les prévisions budgétaires et leur réalisation.....	18
4.3 La fiabilité des comptes.....	20
4.3.1 La fiabilité du bilan.....	20
4.3.2 La fiabilité du compte de résultat	24
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	26
5.1 L'excédent brut d'exploitation.....	27
5.1.1 Les produits de gestion.....	27
5.1.2 Les charges de gestion.....	30
5.2 Baisse de la capacité d'autofinancement	32
5.3 Dégradation de l'équilibre financier	33
5.3.1 Une augmentation de l'endettement	33
5.3.2 Une trésorerie maintenue	33
6 LA GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....	34
6.1 La gestion budgétaire et comptable des zones d'activité économique (ZAE)	35
6.2 La question de l'attractivité des zones d'activité	36
6.2.1 La zone d'activité de la Sablonnière (Dieuze)	37
6.2.2 La zone commerciale d'Amelécourt.....	38
6.3 L'extension de la compétence de la CCS à l'ensemble des zones d'activité	39
6.4 Les conditions du transfert de la zone d'activité Est de Dieuze	40
6.4.1 Les erreurs portant sur la cession d'un bâtiment intervenue avant la date de transfert.....	41
6.4.2 Les défauts de contractualisation	43
6.4.3 Les conditions financières du transfert de compétence	43
7 LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE.....	47

ANNEXE 1 : Liste des compétences actuellement exercées par la CCS 49
ANNEXE 2 : Évaluation des projections des flux de trésorerie de la zone transférée (en euros)..... 50
ANNEXE 3 : Suivi des rappels du droit et des recommandations du précédent rapport 51

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté de communes du Saulnois (CCS) pour les exercices 2015 et suivants. Ses observations portent sur la gouvernance, la gestion budgétaire, la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des zones d'activité économique et les conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

La CCS, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé en 1997, dont le siège est situé à Château-Salins en Moselle, regroupe 128 communes et 28 853 habitants pour une superficie de 974 km².

Elle emploie 85 agents et a disposé, entre 2016 et 2020, pour l'ensemble de ses budgets, de recettes moyennes de fonctionnement de 13 M€.

La communauté de communes mutualise ses moyens avec ses communes membres. Ces actions de coopération, réalisées essentiellement sous la forme de prestations de services, mériteraient d'être davantage formalisées.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes doit exercer, de plein droit, la compétence « *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité* ». Les zones relevant encore de la compétence communale devaient, par conséquent, être transférées à la CCS à compter de cette date. La chambre observe qu'une zone à vocation commerciale, située sur la commune de Dieuze, n'a pas été transférée.

Par ailleurs, les actifs immobiliers liés à une autre zone dieuzoise ont été surévalués lors de leur transfert à la CCS intervenu en 2018, ce qui en déséquilibre l'exploitation dès l'origine. La structure financière de la CCS s'est dégradée du fait du transfert de cette zone. Le poids de la dette a été multiplié par plus de deux, il atteint 550 € par habitant soit quatre fois plus que la moyenne des communautés de communes de taille comparable. Cette situation obère les capacités d'investissement de la CCS.

Les crédits budgétaires souffrent de faibles taux d'exécution, phénomène déjà constaté par la chambre à l'occasion de son précédent contrôle et qui remet en cause la sincérité des prévisions budgétaires. Bien que la plupart des opérations comptables soient correctement traitées, quelques erreurs d'un montant significatif sont de nature à porter atteinte à l'image fidèle du résultat de sa gestion, de son patrimoine et de sa situation financière.

La CCS maîtrise ses produits et charges de gestion, qui connaissent une évolution raisonnable au cours de la période sous revue et demeurent à des niveaux inférieurs aux communautés de communes de la région présentant des caractéristiques similaires. Au cours de l'exercice 2020, la crise sanitaire a engendré une perte de recettes pour les structures de la petite enfance, compensée partiellement par les aides de la caisse d'allocations familiales.

La chambre a émis cinq rappels du droit et trois recommandations.

RAPPELS DU DROIT

N° 1 : Prévoir de façon sincère les recettes et les dépenses, conformément à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). 20

N° 2 : Modifier la méthode comptable de comptabilisation des levées d'option d'achat des contrats de crédit-bail en cours pour la rendre conforme à l'instruction M14..... 25

N° 3 : Conformément à l'instruction M14, classer les terrains et constructions destinés à être vendus dans les comptes de stocks et réserver la catégorie des immobilisations aux seuls équipements publics et actifs loués par la CCS..... 36

N° 4 : Exercer pleinement sa compétence économique sur l'ensemble des zones d'activité de son territoire conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT et mettre en œuvre le transfert de la zone d'activité à vocation commerciale située sur le territoire de la commune de Dieuze..... 40

N° 5 : Régulariser la situation fiscale en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'opération de cession intervenue en 2017 dans la zone d'activité de Dieuze..... 42

RECOMMANDATIONS

N° 1 : Catégoriser et formaliser davantage les différentes modalités de coopération avec les communes membres..... 15

N° 2 : Développer les relations avec les EPCI voisins notamment en matière d'accès aux déchèteries..... 16

N° 3 : Mettre en place des outils de contrôle interne comptable et financier en renforçant la sécurité des systèmes d'information comptable, en élaborant un recueil des procédures comptables et financières et en concluant un engagement partenarial avec le comptable public..... 18

1 PROCÉDURE ET CHAMP DU CONTRÔLE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Saulnois (CCS), établissement appartenant à la catégorie des établissements de coopération intercommunale (EPCI)¹, a été ouvert par lettres du 5 mars 2021 notifiées au président de la communauté de communes en fonctions depuis le 15 juillet 2020, et au président en fonctions du 1^{er} mars 2008 au 15 juillet 2020. Il porte sur les exercices 2015 et suivants.

L'entretien d'ouverture du contrôle a eu lieu le 1^{er} avril 2021 avec l'ordonnateur, et le 19 avril 2021 avec l'ancien ordonnateur.

Les entretiens de fin de contrôle, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, se sont tenus séparément le 30 juillet 2021 avec l'ordonnateur et l'ancien ordonnateur.

Les observations provisoires ont été communiquées le 3 novembre 2021 au président de la CCS, ainsi qu'à son prédécesseur en fonctions au cours de la période sous revue. Des extraits de ces observations ont été transmis le même jour aux tiers mis en cause.

Le présent rapport d'observations définitives a été délibéré par la chambre lors de sa séance du 4 février 2022.

2 LE SUIVI DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT

Dans son précédent rapport d'observations définitives adopté en 2014, la chambre avait formulé trois rappels du droit et cinq recommandations, notamment dans le domaine financier et dans celui de la gestion des zones d'activité communautaires.

Quatre de ces rappels et recommandations ont été, depuis lors, intégralement suivis, deux sont devenus sans objet et deux demeurent non mis en œuvre. Le suivi détaillé des recommandations du précédent rapport est présenté en annexe 3.

3 PRÉSENTATION, GOUVERNANCE ET COOPÉRATIONS

Créée en 1997, la CCS regroupe 128 communes de l'arrondissement de Sarrebourg-Château-Salins. Son siège est situé à Château-Salins. Sa population était de 28 853 habitants en 2018² pour une superficie de 974 km². La CCS est, en nombre de membres, l'une des plus grandes communautés de communes de France.

La CCS n'a pas connu d'évolution du nombre de ses membres depuis sa création.

Quatre communes comptent plus de 1 000 habitants³ : Château-Salins (2 662 habitants), Delme (1 147 habitants), Dieuze (3 102 habitants) et Vic-sur-Seille (1 397 habitants).

La réforme de la carte des arrondissements, conduite en Moselle, a fusionné les arrondissements de Sarrebourg et de Château-Salins en créant un seul arrondissement de Sarrebourg-Château-Salins à compter du 1^{er} janvier 2016. Une maison de l'État a alors été installée en lieu et place de la sous-préfecture de Château-Salins.

¹ Article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales (CGCT).

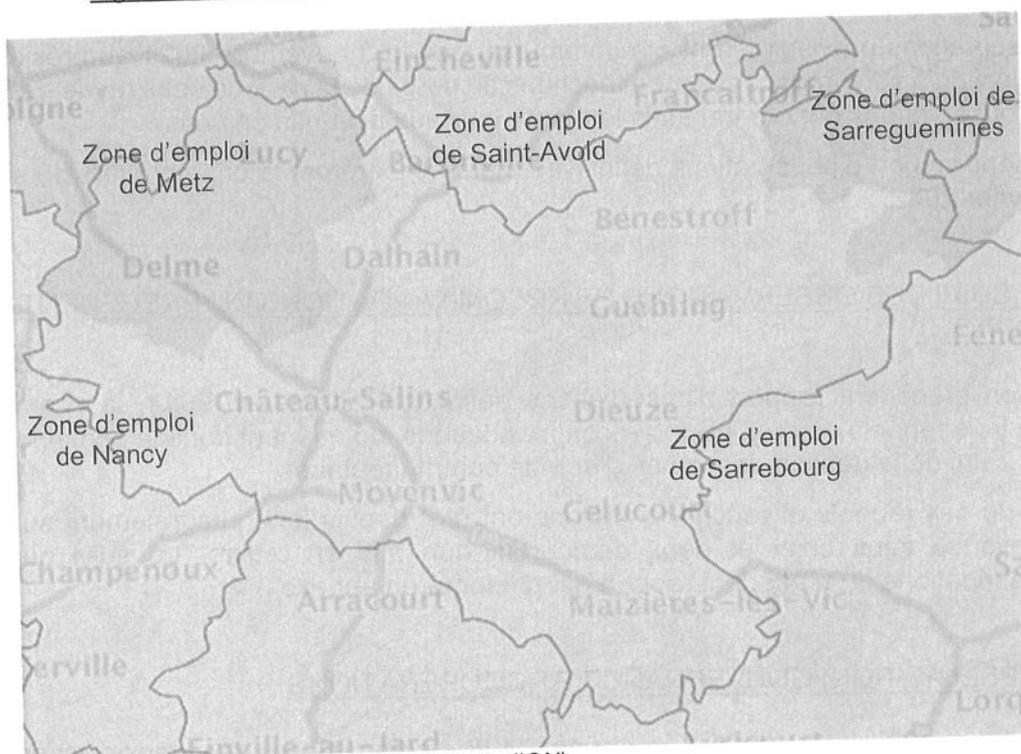
² Source : institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), base légale au 1^{er} janvier 2021.

³ INSEE, recensement de la population de 2018.

Entre 2014 et 2019, dans un contexte de déclin démographique, le territoire parvient à accroître son niveau d'équipements et de services rendus à la population⁴.

La CCS n'inclut pas, parmi ses membres, de commune portant une zone d'emploi⁵ au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). La principale zone d'attraction d'emploi est celle portée par la commune de Sarrebourg, cependant les territoires du nord de la communauté de communes s'agrègent aux zones d'emploi de Metz, Saint-Avold et Sarreguemines, tandis que ceux du sud rejoignent la zone de Nancy. Le territoire du Saulnois présente un déficit d'emplois. Ainsi, en 2016, le territoire comptait 67 emplois pour 100 actifs occupés. En cela, il peut être considéré comme résidentiel tout en étant éloigné de près de 40 km des deux grands pôles que sont Nancy et Metz.

Figure 1 : Zone d'emploi de la communauté de communes du Saulnois



Source : INSEE, Zone d'emploi 2020 Geoclip (IGN)

La cohérence de la communauté n'est pas fondée sur une commune « centre » jouant le rôle de moteur économique du territoire. Cependant, la communauté trouve sa cohésion, d'une part, dans une histoire et une géographie partagées autour de la vallée de la Haute-Seille, et d'autre part, dans une proximité socio-économique des membres à savoir des communes peu denses (29,9 hab/km²), dont le taux de chômage⁶ est un peu plus faible que la moyenne régionale et dont l'activité agricole façonne le paysage.

⁴ L'INSEE répertorie un large éventail d'équipements et de services rendus à la population sur un territoire concernant notamment l'éducation (école, collège), les sports et loisirs (piscine, tennis), les commerces (supermarché, boulangerie), les services de santé. En 2020, 982 équipements étaient implantés sur le territoire de la CCS contre 910 en 2015 (source INSEE, base permanente des équipements).

⁵ L'INSEE définit une zone d'emploi comme un ensemble de communes dans lequel la plupart des actifs résident et travaillent. Ce zonage d'étude est basé sur les déplacements domicile-travail, et il est régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution des économies locales. Il sert notamment de référence pour la diffusion des taux de chômage localisés et des estimations d'emplois. Plus généralement, il est adapté pour l'étude des marchés locaux du travail.

⁶ Taux de chômage au sens du recensement de la population, seule donnée disponible pour l'échelon intercommunautaire. Les chômeurs au sens du recensement de la population sont les personnes qui se sont déclarées chômeurs (inscrits ou non à Pôle Emploi) sauf si elles ont, en outre, déclaré explicitement ne pas

3.1 Compétences exercées

À ses compétences initiales arrêtées en 1997 (développement économique, zones d'activité, etc.), la CCS a progressivement ajouté de nouvelles compétences (gestion des déchets en 2003, petite enfance en 2004, mise en œuvre du très haut débit et assainissement non collectif en 2007, etc.).

La CCS exerce actuellement ses compétences dans les principaux domaines suivants⁷ :

- développement et aménagement économique, dont les zones d'activité ;
- collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés ;
- promotion du tourisme ;
- mise en œuvre du réseau très haut débit ;
- gestion de la petite enfance ;
- assainissement non collectif.

Au 31 décembre 2020, pour exercer ses compétences, la CCS employait 85 agents.

3.2 Les organes de gouvernance

3.2.1 Le conseil communautaire

En application de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, le conseil communautaire comprend, depuis les élections municipales et intercommunales de 2020, 159 conseillers communautaires, alors qu'ils étaient au nombre de 148 sous la mandature précédente.

Chaque commune membre dispose d'au moins un siège. Dix communes disposent de plusieurs sièges, eu égard à leur population plus nombreuse (notamment onze sièges pour la commune de Dieuze, neuf pour celle de Château-Salins, cinq pour celle de Vic-sur Seille et quatre pour celle de Delme).

Entre 2015 et 2020, le conseil communautaire s'est réuni entre dix et treize fois par année, respectant le rythme minimal trimestriel fixé par l'article L. 5211-11 du CGCT.

Ce rythme soutenu de réunions s'explique en partie par le faible nombre de délégations accordées aux membres du bureau, qui impose des réunions mensuelles du conseil communautaire.

Au cours de l'année 2019, à cinq reprises, ce conseil n'a pu se tenir en raison de l'absence de quorum⁸. Le taux de présence aux réunions du conseil s'étant effectivement tenues est de 48 % pour un taux de votants (y compris les procurations) de 50 %. La réunion du conseil du 27 juin 2019 (faisant suite à une réunion annulée faute de quorum) s'est tenue en présence de seulement 37 élus (soit 25 % du collège).

rechercher de travail ; et d'autre part les personnes qui ne se sont déclarées spontanément ni en emploi, ni en chômage, mais qui ont néanmoins déclaré rechercher un emploi.

⁷ La liste complète des compétences exercées par la CCS, résultant de l'arrêté préfectoral n° 2017-DCL/1-015 du 23 août 2017, figure à l'annexe 1 du présent rapport.

⁸ En matière de quorum, le conseil communautaire relève, par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT, des mêmes dispositions que celles s'appliquant au conseil municipal (L. 2121-17 du CGCT).

« Le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Si, après une première convocation régulièrement faite selon les dispositions des articles L. 2121-10 à L. 2121-12, ce quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum ».

Tableau 1 : Taux de présence aux réunions du conseil communautaire de l'année 2019

	Nombre de conseillers présents	Taux de présents	Nombre de votants (y compris présents)	Taux de participation
24-janv ²	59	40 %	64	43 %
28-janv ²	57	39 %	58	39 %
25-févr	81	55 %	87	59 %
25-mars	80	54 %	87	59 %
29-avr ¹	71	48 %	74	50 %
06-mai ²	70	47 %	72	49 %
03-juin	78	53 %	83	56 %
24-juin ¹	73	49 %	76	51 %
27-juin ²	37	25 %	37	25 %
15-juil ¹	66	45 %	70	47 %
22-juil ²	49	33 %	51	34 %
30-sept	82	55 %	85	57 %
28-oct	78	53 %	85	57 %
07-nov ¹	61	41 %	61	41 %
16-déc	98	66 %	102	69 %
Moyenne des réunions tenues	71	48 %	75	50 %

Source : compte-rendu des réunions du conseil communautaire CCS

¹ : Réunion non tenue faute de quorum

² : Seconde réunion sans condition de quorum

Bien que cette situation ne soit plus observée depuis le renouvellement du conseil communautaire en juillet 2020, l'annulation de réunions faute de quorum s'explique, selon l'ordonnateur en fonctions, par l'étendue du territoire, qui allonge les temps de transport, ainsi que par l'importance du nombre d'élus.

La CCS n'offre pas la possibilité aux conseillers communautaires de suivre ses conseils dans différents lieux de réunions par un système de téléconférence comme le permet l'article L. 5211-11-1 du code général des collectivités territoriales⁹. Selon l'ordonnateur, les séances en présentiel sont à privilégier, notamment dans le but de construire une identité communautaire. La chambre estime néanmoins que le recours à la téléconférence pourrait être de nature à accroître les taux de présence.

Les comptes rendus des réunions du conseil sont affichés au siège de la CCS et mis en ligne sur son site internet. Pour chaque réunion du conseil, une synthèse des débats est également communiquée par voie électronique aux élus.

En outre, la communauté de communes est dotée d'un extranet à destination des élus sur lequel sont stockés les dossiers en cours et les archives. Par ailleurs, les documents relatifs aux sujets inscrits à l'ordre du jour sont tenus en séance à la disposition des élus.

Considérant l'étendue du territoire du Saulnois (60 km séparent la commune la plus à l'est de celle la plus à l'ouest), des visites des principaux sites intercommunaux ont été réalisées à

⁹ Article adopté le 27 décembre 2019 en mais dont les conditions ont été précisées par décret (article R. 5211-2) entré en vigueur le 11 juillet 2020.

destination des élus du conseil communautaire en début de mandat de l'ordonnateur en fonctions (septembre-octobre 2020). Ainsi, 100 élus ont visité les cinq crèches multi-accueils, le centre technique communautaire, les quatre déchèteries, les deux bureaux d'information de l'office de tourisme et les sept zones d'activité économique.

3.2.2 Le bureau

Depuis leur élection en conseil communautaire du 15 juillet 2020, l'exécutif de la communauté de communes est composé d'un président et de quinze vice-présidents, soit le nombre maximum de vice-présidents fixé par le CGCT¹⁰.

Chacun des vice-présidents a reçu délégation du président pour signer les courriers et les actes administratifs relatifs à son champ de compétence.

D'après le règlement intérieur de la CCS adopté en 2014, le bureau est composé du président, des dix vice-présidents et de dix autres membres issus des dix secteurs identifiés comme les bassins de vie du territoire de la communauté de communes du Saulnois.

Aux termes des articles L. 2121-8 et L. 5211-2 du CGCT, un EPCI établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau règlement.

Après l'installation du conseil communautaire le 15 juillet 2020, il n'a pas été arrêté de nouveau règlement intérieur.

Deux modifications du règlement de 2014 ont été adoptées par délibération du conseil communautaire du 15 juillet 2020. Elles concernent la composition du bureau. Toutefois, certaines dispositions du règlement de 2014 ne sont plus conformes à la pratique observée depuis le renouvellement du conseil communautaire.

Ainsi, lors de son installation, le nouveau conseil communautaire a élu quinze membres complémentaires au bureau représentant cinq secteurs géographiques. Bien que le conseil ait fixé à quinze le nombre de vice-présidents et de membres complémentaires et ait modifié en conséquence le règlement intérieur, il n'a pas modifié le mode de désignation des membres qui devraient, selon le règlement intérieur adopté en 2014, représenter dix secteurs géographiques et non cinq.

L'ordonnateur prévoit de mener les travaux nécessaires pour mettre à jour le règlement intérieur et le proposer à l'adoption du conseil communautaire.

Le conseil communautaire a, par délibération du 22 juillet 2020, délégué au bureau une partie de ses attributions. Lors de chaque réunion du conseil communautaire, il est rendu compte des attributions exercées par délégation.

La même délibération a fixé le montant des indemnités versées aux président et vice-présidents. Ce montant est moindre que le taux maximum prévu par l'article R. 5214-1 du CGCT. Ainsi, l'enveloppe indemnitaire de 86 811 € prévue pour le président et les quinze vice-présidents représente 42 % de l'enveloppe maximale définie par l'article L. 5211-12 du CGCT.

L'état présentant l'ensemble des indemnités dont bénéficient les élus n'avait pas été établi par la CCS, ni communiqué aux conseillers communautaires, comme le prévoit pourtant l'article L. 5211-12-1 du CGCT. À la suite du contrôle de la chambre, l'ordonnateur a présenté, au conseil communautaire du 15 décembre 2021, l'état annuel des indemnités pour l'année 2021.

¹⁰ L'article 5211-10 du CGCT prévoit un nombre maximal de quinze vice-présidents.

3.2.3 La mise en œuvre des outils de gouvernance prévus par la loi « Engagement et proximité »

La loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité »¹¹ a introduit certains outils de gouvernance visant à simplifier les relations entre communes et intercommunalités et à mieux diffuser et partager l'information au sein de l'intercommunalité.

À ce titre, l'article L. 5211-11-3 du CGCT impose aux EPCI à fiscalité propre une conférence des maires réunissant les maires de l'ensemble des communes membres, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

À la CCS, non concernée par l'exemption, la conférence des maires s'est réunie à l'initiative¹² du président au cours des mois de janvier et septembre 2021. La CCS a fait le choix de réunir cette conférence suivant cinq secteurs géographiques. Cette solution pratique s'explique par le nombre important de maires composant cette assemblée et par la superficie du territoire.

L'article L. 5211-40-2 du CGCT étend la communication des informations sur les affaires de l'EPCI faisant l'objet d'une délibération aux conseillers municipaux qui ne sont pas membres de son organe délibérant.

La CCS s'étant dotée, dès 2014, d'un outil informatique permettant aux élus d'accéder aux documents du conseil communautaire sous format dématérialisé, elle a pu mettre en œuvre cette nouvelle disposition législative qui se traduit par l'envoi de courriels à près de 1 300 conseillers municipaux. Dans cet EPCI de grande taille et bien que de création ancienne et n'ayant connu aucune modification de son périmètre géographique, l'ordonnateur actuel constate un manque de connaissances, de la part des conseillers municipaux, des compétences et champs d'intervention de la communauté de communes. Aussi, il a entrepris de rencontrer, à raison de six ou sept réunions par mois, les conseillers municipaux de chaque commune membre. Il estime qu'à ce rythme, pourtant soutenu, deux années seront nécessaires pour aller à la rencontre de chaque commune.

Par une délibération du 26 mai 2021, le conseil communautaire a également décidé d'élaborer un pacte de gouvernance. Ce document facultatif est prévu par l'article L. 5211-11-2 du CGCT. Après consultation des conseils municipaux des communes membres, ce pacte a été adopté par le conseil communautaire le 22 septembre 2021.

Enfin, l'article L. 5211-40-1 du CGCT permet à un conseiller municipal, non conseiller communautaire d'assurer la suppléance d'un membre temporairement indisponible au sein d'une commission intercommunale. Cette disposition n'est pas appliquée par la CCS dont le règlement intérieur (adopté en 2014 avant l'entrée en vigueur de cet article) prévoit qu'« *en cas d'indisponibilité, un conseiller communautaire titulaire, membre d'une commission, pourra être représenté par son conseiller communautaire suppléant (commune de moins de 500 habitants) ou un autre conseiller communautaire titulaire de sa commune (commune de plus de 500 habitants) au sein de la commission consultative qu'il représente* ».

L'ordonnateur en fonctions prévoit de mettre à jour les règles en matière de suppléance des conseillers communautaires aux comités consultatifs à l'occasion d'une refonte du règlement intérieur.

¹¹ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

¹² L'article L. 5211-3-1 dispose que la conférence des maires se réunit à l'initiative du président de l'EPCI ou à la demande d'un tiers des maires.

3.2.4 L'information des citoyens

La CCS ne comptant aucune commune de plus de 3 500 habitants durant la période sous revue¹³, elle n'a pas l'obligation légale de publier sur son site internet des informations en matière comptable et budgétaire¹⁴. Néanmoins, des informations financières synthétiques sont fournies au grand public par l'EPCI, par exemple dans ses rapports d'activité 2019 et 2020, dans son magazine « Saulnois Mag » ou dans le corps des délibérations budgétaires et comptables disponibles sur son site internet.

Bien que non soumise à l'obligation d'instaurer un conseil de développement¹⁵, la CCS expérimente la mise en place d'une instance citoyenne consultative. Au dernier trimestre 2020, un appel à candidatures a été lancé pour constituer dix « seconds collèges » composés de conseillers communautaires suppléants, de conseillers municipaux, de citoyens et de membres d'associations volontaires. 75 candidatures ont été reçues. Ces membres sont associés aux travaux communautaires en s'inscrivant dans l'une des dix commissions consultatives de l'EPCI.

Les manifestations d'intérêt sous la forme de candidatures font montre d'une volonté des habitants du territoire d'être consultés sur les décisions de l'EPCI, y compris sur des sujets techniques tels que les « mutualisations, réseaux et mobilités ». Environ 60 % des candidatures se sont portées sur trois commissions : « tourisme, culture, patrimoine et mémoire », « affaires sociales et familiales » et « développement économique ». La CCS n'a pas procédé à une sélection des candidatures.

Au cours du premier semestre 2021, les membres des « seconds collèges » ont été invités à participer aux travaux des commissions consultatives sans voix délibérative.

Le pacte de gouvernance aborde succinctement les modalités pratiques de fonctionnement de cette instance. À ce stade de l'expérimentation, il est silencieux sur la façon dont il est rendu compte des travaux des seconds collèges au conseil communautaire.

Cette instance gagnerait en légitimité institutionnelle si son fonctionnement faisait l'objet d'une formalisation, ce que l'ordonnateur prévoit de faire dans le règlement intérieur.

3.3 Les mutualisations avec les communes membres

3.3.1 Le schéma de mutualisation

Jusqu'au 28 décembre 2019, l'article L. 5211-39-1 du CGCT disposait que : « dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de [l'EPCI] établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de [l'EPCI] et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat ».

¹³ En raison du départ du 13^{ème} régiment de dragons parachutistes en 2011, la population de la ville de Dieuze, ville la plus peuplée du Saulnois, a progressivement décliné. Selon les données de l'INSEE, le passage sous le seuil de 3 500 habitants était effectif dès 2015, mais entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018 (voir données sous « populations légales 2015 » sur insee.fr).

¹⁴ L'article L. 5211-36 du CGCT dispose que les articles L. 2312-1 relatif au rapport sur les orientations budgétaires et L. 2313-1 relatif à la publicité des budgets ne s'appliquent pas aux EPCI ne comprenant pas de commune de plus de 3 500 habitants.

¹⁵ Depuis la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité », le conseil de développement doit être mis en place dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. Auparavant, le seuil était fixé à 20 000 habitants.

Par une délibération du 27 juin 2016, au-delà de la date limite fixée par la loi au 31 décembre 2015¹⁶, la CCS a adopté le schéma de mutualisation à mettre en œuvre jusqu'à la fin du mandat en 2020.

Ce schéma dresse la liste des actions de coopération déjà appliquées (service de broyage des végétaux, service de balayage mécanisé, etc.) et en propose de nouvelles à développer ou renforcer (ingénierie et urbanisme, ressources humaines, achats mutualisés). Il expose également les outils techniques et juridiques possibles pour y parvenir (prestation de service, groupement de commandes, service commun, etc.).

Depuis une délibération du 15 juillet 2020 et une délégation du 31 août 2020, un vice-président est spécifiquement chargé de la mutualisation au sein de la CCS. Un questionnaire dédié à la mutualisation a été envoyé aux communes membres en novembre 2020. Les réponses démontrent une volonté de poursuivre les coopérations déjà engagées et d'en développer de nouvelles, notamment dans le domaine des ressources humaines. Le renforcement des actions de mutualisation est également inscrit dans le pacte de gouvernance de l'EPCI.

La question de l'opportunité de l'adoption d'un nouveau schéma de mutualisation, applicable sous la mandature 2020-2026, était à l'étude à l'été 2021. La chambre rappelle néanmoins que la date limite d'adoption de ce document, dorénavant facultatif¹⁷, était fixée, en principe, au 31 décembre 2021. En janvier 2022, l'ordonnateur a indiqué ne pas vouloir inscrire toutes les actions de mutualisation menées ou à développer dans un schéma, préférant l'usage d'outils plus « *agiles et moins formalisés* ».

3.3.2 Les actions de coopération figurant dans les statuts

L'arrêté préfectoral du 31 décembre 1997 habilitait la CCS, dès son origine, à exercer pour le compte de ses membres « toutes études, missions, gestion ou prestations de service » au titre de ses compétences facultatives.

Une compétence facultative « Aide aux communes et mutualisation des services » a été ajoutée dans les statuts de la CCS, approuvés par l'arrêté préfectoral du 23 août 2017.

La liste des services exercés par la CCS au bénéfice des communes est la suivante :

- service d'instruction des autorisations du droit des sols ;
- service des conseils techniques aux communes : accompagnement à la mise œuvre des agendas d'accessibilité programmée, conseils en voirie, assistance à maîtrise d'ouvrage pour les petits travaux, commission de sécurité, etc. ;
- service de balayage des communes ;
- service de nettoyage des avaloirs ;
- service de broyage des végétaux ;
- service d'assistance informatique et d'achat groupé de matériel.

La chambre observe que cette « compétence » facultative « Aide aux communes et mutualisation des services » n'est pas *stricto sensu* une « compétence » opérationnelle au sens du CGCT¹⁸. La liste de services proposés par la CCS doit plutôt s'analyser comme une

¹⁶ Article 74 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁷ Depuis le 29 décembre 2019, date d'entrée en vigueur de la nouvelle version de l'article L. 5211-39-1, l'adoption d'un schéma de mutualisation est facultative.

¹⁸ Dont la liste est fixée, pour les communautés de communes, à l'article L. 5214-16 du CGCT.

habilitation statutaire¹⁹ permettant à l'EPCI d'offrir aux communes les moyens de faciliter l'exercice de leurs propres compétences.

La chambre rappelle également que les prestations de services doivent se situer dans le prolongement des compétences de l'EPCI, en vertu du principe de spécialité fonctionnelle²⁰.

Le service d'instruction des autorisations du droit des sols

En application du code de l'urbanisme²¹, les communes membres peuvent confier à l'EPCI l'instruction des autorisations du droit des sols (ADS).

La prestation d'instruction des ADS assurée par la CCS est rattachable à sa compétence « Aménagement de l'espace ». En 2021, 62 des 128 communes membres sont signataires de conventions individuelles d'assistance, cette prestation ne faisant pas l'objet d'un service commun au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Depuis l'adoption d'une délibération du 27 janvier 2016, 50 % du coût d'instruction est pris en charge par la communauté de communes.

Les conseils techniques aux communes et l'assistance informatique

Dans le prolongement de sa compétence « Aménagement de l'espace » et dans le cadre de conventions individuelles, la CCS délivre des prestations de conseils techniques aux communes membres, moyennant une participation forfaitaire annuelle (ex : assistance à la gestion de la voirie et de la circulation, conseil en aménagement et en urbanisme, conseil en sécurité routière, assistance à la programmation des travaux de voirie, etc.).

Un technicien de la CCS apporte une assistance informatique de proximité aux communes membres qui le sollicitent (ex : installation et aide à l'acquisition de logiciel). Il n'existe toutefois aucun formalisme conventionnel à ce stade entre les communes et l'EPCI. L'ordonnateur indique vouloir formaliser ces relations à l'avenir.

Le service de balayage et de broyage des végétaux

Par une délibération du 22 octobre 2012, la CCS a acheté une balayeuse pour offrir des prestations de nettoyage aux communes membres signataires d'une convention. Elle a également fait l'acquisition d'un broyeur en 2013, afin que les communes puissent bénéficier d'une prestation de broyage de végétaux. L'achat de ces matériels, pris en charge intégralement par l'EPCI, peut s'analyser comme un « bien partagé » au sens de l'article L. 5211-4-3 du CGCT²².

Concernant l'exploitation de la balayeuse, l'organe délibérant a déclaré sans suite la procédure d'attribution de la prestation, sans motivation apparente. Il a également confié directement cette prestation à un établissement et service d'aide par le travail (ESAT), sans limitation de durée apparente.

Depuis 2013, un devis annuel envoyé par l'ESAT, fixant les évolutions tarifaires, est accepté par l'EPCI. Les montants annuels réellement exécutés varient entre environ 19 000 € hors

¹⁹ Habilitation statutaire s'inscrivant elle-même dans le cadre de l'habilitation générale autorisant les EPCI à réaliser de telles prestations article L. 5214-16-1 du CGCT.

²⁰ « Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements », Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 22 août 2019, p. 15.

²¹ Articles R*. 423-14 et R*. 423-15 du code de l'urbanisme.

²² Article L. 5211-4-3 du CGCT : « afin de permettre une mise en commun de moyens, un [EPCI] peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'EPCI ».

taxes (HT) en 2015 et 27 000 € HT en 2020. Par un système de refacturation, les communes s'acquittent de 50 % du coût de la prestation.

L'exploitation du broyeur est quant à elle confiée par la CCS, de manière récurrente, à une autre entreprise d'insertion depuis 2014. Les montants facturés par l'entreprise ne dépassent jamais les 800 € annuels. L'intégralité du coût de la prestation est refacturée à la commune bénéficiaire de la prestation.

La chambre rappelle que si l'attribution d'un marché public sans publicité ni mise en concurrence est possible en raison de son faible montant, elle ne peut se faire que dans le respect des seuils en vigueur et dans un cadre limité, afin d'éviter des situations monopolistiques. Il revient notamment à l'acheteur de veiller à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin²³. L'ordonnateur prend note des observations de la chambre et indique que la broyeuse a été cédée à titre gracieux à l'entreprise d'insertion par délibération du 15 décembre 2021.

En mai 2021, la CCS a lancé une procédure adaptée en vue de la conclusion d'un accord-cadre pour la prestation de balayage. Le titulaire de chaque lot géographique doit effectuer la prestation avec son propre engin. La durée de l'accord-cadre est de 3 ans, reconductions comprises. Son montant total est de 177 000 € HT.

La chambre constate que la commission d'appels d'offres (CAO) a attribué ce marché, comme mentionné dans le procès-verbal du 12 juillet 2021, passé selon une procédure adaptée alors qu'elle n'est légalement compétente, en principe²⁴, que pour attribuer les marchés passés selon une procédure formalisée (pour les marchés de services, comme en l'espèce, ceux dont le montant est supérieur à 214 000 € HT²⁵). Cette répartition légale des compétences ressort également de la délégation accordée au président par l'organe délibérant par une délibération du 27 juillet 2020²⁶. La chambre invite la CCS à respecter cette répartition des compétences d'attribution. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur à suivre cette invitation. Ce dernier précise néanmoins qu'il ne considère pas, dans de tels cas, les avis de la CAO comme attributifs mais convient que la forme des procès-verbaux est à revoir. La chambre estime que la formulation actuelle utilisée dans le procès-verbal fait apparaître une décision et non une proposition de la CAO et qu'une adaptation formelle des documents est nécessaire afin de clarifier la répartition des compétences d'attribution. L'ordonnateur indique par ailleurs que cet accord-cadre a finalement été attribué par décision présidentielle en date du 28 juillet 2021²⁷.

²³ Article 28 du code des marchés publics (en vigueur jusqu'au 31 mars 2016) ; Article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016) ; Article R. 2122-8 du code de la commande publique (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019).

²⁴ Article L. 1414-2 du CGCT : « pour les marchés publics passés selon une procédure formalisée dont la valeur estimée hors taxe prise individuellement est égale ou supérieure aux seuils européens qui figurent en annexe du code de la commande publique, à l'exception des marchés publics passés par les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, le titulaire est choisi par une commission d'appel d'offres composée conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5 ».

²⁵ Annexe 2 du code de la commande publique « Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique ».

²⁶ Délibération du 27 juillet 2020 : « après délibération, l'assemblée : décide de consulter la CAO, telle qu'elle est constituée à ce jour, en vue de recueillir un avis consultatif sur la passation des marchés dont la valeur estimée ne dépasse pas les seuils de procédure formalisée et donne délégation au Président [...] en vue de prendre toute décision relative aux marchés dont la valeur estimée ne dépasse pas les seuils de procédure formalisée, à savoir : la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants ».

²⁷ Dans le respect, cette fois, de la répartition des compétences établie par la loi et par la délibération du 27 juillet 2020 précitée.

En outre, la chambre observe que ces coopérations mises en place avec les communes membres s'apparentent, sans toutefois en remplir les critères, à l'action d'un groupement de commandes ou d'une centrale d'achat²⁸.

3.3.3 Les actions de coopération ne figurant pas dans les statuts

La commande publique

Une aide ponctuelle de proximité est délivrée aux communes membres en matière de commande publique. À l'instar de l'assistance informatique, cette action de coopération est réalisée sans convention.

Les réponses au questionnaire adressé par la CCS en novembre 2020 ont démontré une attente des communes dans ce domaine. C'est pourquoi, dans le cadre de l'article L. 5211-4-4 du CGCT²⁹, une délibération du 7 avril 2021 a validé une modification des statuts de la CCS pour lui permettre « *d'être chargée de tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution de marchés publics et ou accords-cadres passés dans le cadre de groupements de commande constitués des communes membres, auxquels l'EPCI ne participerait pas* ».

Cette modification statutaire doit encore être approuvée par les communes membres.

Les ressources humaines

La création d'un service commun œuvrant dans le domaine des ressources humaines pour les secrétaires de mairie (coordination, remplacement, formation et tutorat) est jugée utile par les communes membres. La CCS a contacté à cette fin une autre communauté de communes ayant déjà mis en place un service commun similaire.

En conclusion, les actions de coopération pilotées par la CCS sont nombreuses, variées et souhaitées par les communes membres.

La chambre constate que le cadre de cette coopération souffre néanmoins d'une certaine imprécision. Elle invite la CCS, à l'occasion d'une mise à jour de ses statuts, à mieux différencier ce qui relève de ses compétences opérationnelles (ordures ménagères, assainissement, etc.) de ce qui constitue des habilitations à rendre des services aux communes membres.

Elle l'invite également, d'une part, à instaurer un pilotage et un suivi des actions menées et, d'autre part, à étudier la possibilité de la mise en place de services communs au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, notamment pour les fonctions supports.

Elle recommande enfin à la CCS de catégoriser et formaliser davantage les différentes modalités de coopération avec les communes membres (ex : prestation de service, groupement de commandes). La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre en œuvre cette recommandation.

Recommandation n° 1 : Catégoriser et formaliser davantage les différentes modalités de coopération avec les communes membres.

²⁸ Une convention constitutive de groupement de commandes doit préalablement être mise en place entre les membres du groupement. Pour être qualifiable de centrale d'achat, l'EPCI doit au préalable avoir été reconnu comme tel par ses statuts et exercer cette mission de manière permanente.

²⁹ Créé par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

3.4 Les coopérations avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) voisins

La CCS est voisine de cinq EPCI mosellans, un EPCI meurthe-et-mosellan et un EPCI bas-rhinois.

Avec les communautés de communes du Pays de Phalsbourg et de Sarrebourg Moselle Sud, elle a mis en place une plateforme « J'achète Moselle Sud » proposant des bons d'achat bonifiés à valoir dans certains commerces locaux. Avec ces mêmes communautés de communes, la CCS s'associe à la candidature de la réserve de biosphère de l'Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) portée par le pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Sarrebourg.

En 2015, la CCS a signé une convention de partage de moyens nécessaires aux services instructeurs des autorisations d'urbanisme avec la communauté de communes de Sarrebourg Moselle Sud, ainsi qu'avec la communauté de communes du Centre Mosellan, qui a fusionné avec la communauté de communes du Pays Naborien pour devenir, en 2017, la communauté d'agglomération Saint-Avold Synergies. Cette dernière s'est toutefois retirée de cette convention en 2018.

Cependant, ces relations ne permettent pas encore aux habitants de la CCS de bénéficier de certains services ou équipements des EPCI voisins.

À titre d'exemple, les déchèteries situées à proximité du Saulnois ne sont pas accessibles à sa population. Ainsi, comme l'indiquait déjà en 2014 le rapport d'observations définitives de la chambre, les habitants de la commune de Lagarde (située à 19 km de la déchèterie de Dieuze) n'ont pas accès à celle de Moussey (Moselle) relevant du syndicat mixte du Pays de Sarrebourg (à 6 km), alors même que certains habitants du territoire de ce syndicat ont accès à la déchèterie de Dieuze. Le président du syndicat indique être favorable à l'idée de permettre aux habitants du Saulnois d'accéder à ses installations, selon des modalités restant à définir.

Recommandation n° 2 : Développer les relations avec les EPCI voisins notamment en matière d'accès aux déchèteries.
--

4 LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

En 2020, les activités de la CCS sont retracées dans son budget principal et dans dix budgets annexes. Au cours de la période sous contrôle, un budget annexe a été clôturé en 2017. Lié à la gestion du domaine de Burthecourt, ce budget était devenu sans objet à la suite de la cession de l'actif immobilier qu'il portait.

Tableau 2 : Liste des budgets de la CCS

Type de budget	Libellé du budget	Nomenclature comptable
Principal	CC Saulnois	M14
Budgets annexes des zones d'activité	Munster	M14
	Dieuze (Est)	
	Morville	
	La Sablonnière	
	Delme	
	Francaaltroff	
Autres budgets annexes	Ordures ménagères	M4
	Réseau très haut débit	M14
	Service public assainissement non collectif (SPANC)	M49
	Albestroff - Cuisine centrale	M14
	Domaine de Burthecourt (clos en 2017)	M14

Source : CRC

4.1 Le manque d'outils de contrôle interne

Le service des finances, au sein du pôle « finances, ressources humaines et marchés publics », compte trois agents dont la responsable du pôle et un agent affecté uniquement à l'activité ordures ménagères assurant les tâches financières et ressources humaines. La CCS dispose d'un effectif d'une grande stabilité puisque ces agents ont tous une ancienneté de plus de quinze années.

Jusqu'en 2020, les services financiers et ressources humaines relatifs aux ordures ménagères n'étaient pas rattachés à ce pôle, mais directement au directeur général des services.

L'accès au logiciel financier est réservé aux agents du service financier. Ils disposent du même identifiant et du même mot de passe, ce dernier n'ayant jamais été modifié. Dès lors, chaque utilisateur dispose des mêmes droits d'accès. La chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur cette faille de sécurité.

Les données du serveur sont sauvegardées et archivées par les services de la CCS. Le contrôle budgétaire, le contrôle de gestion, la gestion du patrimoine et la gestion des achats sont assurés sur des outils bureautiques.

En matière de contrôle interne comptable et financier³⁰, les actions entreprises par la CCS sont peu nombreuses. Aucune formation n'a été reçue par les agents du service financier sur cette thématique.

La CCS n'a pas formalisé les procédures comptables et financières appliquées en interne. La chambre invite la CCS, d'une part, à former ses agents au respect des bonnes pratiques en matière de contrôle interne et, d'autre part, à établir des procédures permettant la maîtrise des risques de contrôle interne de la CCS puis à les rassembler au sein d'un règlement budgétaire et financier.

La mise en place d'une convention de partenariat entre l'ordonnateur et le comptable public serait également un dispositif permettant d'améliorer l'efficacité et la sécurité des circuits comptables et financiers.

³⁰ « La notion de « contrôle interne » désigne l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés par la direction d'une entité et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité », DGFIP (2019), Guide de renforcement du contrôle interne comptable et financier dans les collectivités locales, p. 4.

Le manque d'outils de contrôle interne explique, en partie, les manquements constatés par la chambre en matière de sincérité des prévisions budgétaires et de fiabilité des comptes de la CCS.

La chambre recommande à la CCS de se doter d'outils visant à améliorer le contrôle interne de sa chaîne comptable en renforçant ses procédures en matière de sécurité des systèmes d'information, en élaborant un recueil des procédures comptables et financières et en concluant un engagement partenarial avec son comptable public assignataire.

Recommandation n° 3 : Mettre en place des outils de contrôle interne comptable et financier en renforçant la sécurité des systèmes d'information comptable, en élaborant un recueil des procédures comptables et financières et en concluant un engagement partenarial avec le comptable public.

4.2 Les prévisions budgétaires et leur réalisation

En tant qu'établissement public intercommunal³¹, la CCS est tenue de respecter les règles fixées aux articles L. 1612-1 et suivants du CGCT pour l'adoption et l'exécution de ses budgets. Les dispositions relatives aux finances communales³² s'appliquent aux EPCI, sous réserve d'exceptions.

La section de fonctionnement et la section d'investissement du budget doivent être respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère³³.

La comparaison des réalisations enregistrées dans la comptabilité avec les crédits votés par l'organe délibérant, tant dans le budget primitif que dans ses éventuelles décisions modificatives, permet d'évaluer la qualité et la sincérité des prévisions budgétaires, ainsi que le pilotage en cours d'exécution du cycle budgétaire annuel.

³¹ Au sens de l'article L. 1612-20 du CGCT.

³² L'article L. 5211-36 rend applicables les articles L. 23xx du CGCT (finances communales) et l'article R. 5211-13 rend applicables les articles R. 23xx (finances communales).

³³ Article L. 1612-4 du CGCT.

Tableau 3 : Taux d'exécution des prévisions budgétaires (budget principal)

En euros ou en %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes réelles de fonctionnement						
Prévisions (BP+DM)	5 101 879	4 816 346	5 212 392	5 330 375	6 920 771	6 847 018
Exécution (CG)	4 954 804	4 462 052	5 251 541	5 571 519	7 025 965	7 060 211
Taux d'exécution prévisions CG / (BP + DM)	97,1 %	92,6 %	100,8 %	104,5 %	101,5 %	103,1 %
Dépenses réelles de fonctionnement						
Prévisions (BP+DM)	4 730 606	5 036 798	6 051 290	5 032 212	7 756 788	8 764 590
Exécution (CG)	3 753 408	3 337 210	3 967 293	3 954 202	6 636 615	6 844 044
Taux d'exécution prévisions CG / (BP + DM)	79,3 %	66,3 %	65,6 %	78,6 %	85,6 %	78,1 %
Recettes réelles d'investissement						
Prévisions (BP+DM)	1 498 547	318 078	1 810 597	3 288 160	1 517 159	2 460 887
Exécution (CG)	1 413 166	191 935	246 292	297 414	705 295	1 967 849
Taux d'exécution prévisions CG / (BP + DM)	94,3 %	60,3 %	13,6 %	9,0 %	46,5 %	80,0 %
Dépenses réelles d'investissement						
Prévisions (BP+DM)	2 701 194	5 610 330	6 987 521	10 798 006	7 207 646	1 046 818
Exécution (CG)	479 381	587 679	385 762	2 668 768	5 321 926	519 232
Taux d'exécution prévisions CG / (BP + DM)	17,7 %	10,5 %	5,5 %	24,7 %	73,8 %	49,6 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion (BP = budget primitif ; DM = décision modificative ; CG = compte de gestion).

La CCS n'adopte que très peu de délibérations en vue de modifier ses prévisions budgétaires initiales.

En section de fonctionnement, les crédits ouverts au titre des dépenses de fonctionnement souffrent de faibles taux d'exécution. Cette situation s'explique notamment par une inexécution des crédits pour les « charges à caractère général » (chapitre 011)³⁴ et les « autres charges de gestion courante » (chapitre 65)³⁵. Des constats identiques avaient déjà été dressés par la chambre dans son rapport précédent. Selon l'ordonnateur, le faible taux d'exécution budgétaire s'explique notamment par la difficulté de prévoir la prise en charge par le budget principal (au chapitre 65) des déficits des budgets annexes. La chambre constate néanmoins que, même en retraitant les taux d'exécution budgétaire de cette dépense, ils restent faibles puisqu'en moyenne de 80 % au cours de la période. L'inexécution de crédits pour les « charges à caractère général » a pu également être constatée sur le budget annexe ordures ménagères et sur le budget annexe de la zone d'activité économique de Dieuze.

En section d'investissement, les prévisions de recettes pour 2017 et pour 2018 n'ont quasiment pas été exécutées³⁶. Les dépenses d'investissement ont également connu des taux d'exécution particulièrement faibles de 2015 à 2018, principalement en raison de l'inexécution des crédits votés en matière de « subventions d'équipements versées ». Une sous-exécution importante des dépenses d'investissement, principalement pour des immobilisations en cours ou incorporelles, est également observable durant la période sous revue sur le budget annexe ordures ménagères.

En raison de la faiblesse de ses taux d'exécution, et compte tenu de la formulation d'observations similaires dans son rapport précédent, la chambre rappelle à la CCS son

³⁴ Notamment pour des frais d'études et recherches et pour l'entretien des bâtiments publics.

³⁵ Notamment pour les prises en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif et pour des subventions de fonctionnement versées.

³⁶ Il s'agit principalement de subventions d'investissement ou d'emprunts non réalisés.

obligation d'évaluer de façon sincère les recettes et les dépenses conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Rappel du droit n° 1 : Prévoir de façon sincère les recettes et les dépenses, conformément à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

4.3 La fiabilité des comptes

L'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

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

L'intégralité des comptes de gestion de la communauté de communes est dématérialisée depuis le 1^{er} février 2016. Les usagers des services ont, par ailleurs, la possibilité de payer en ligne leurs factures relatives aux prestations des services « petite enfance » et des services de collecte et traitement des déchets ménagers depuis 2017.

4.3.1 La fiabilité du bilan

4.3.1.1 L'actif immobilisé

La concordance entre l'inventaire du patrimoine et l'état de l'actif

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14³⁸, le suivi des immobilisations incombe à la fois à l'ordonnateur et au comptable public. L'ordonnateur tient à jour un inventaire attestant de l'existence physique des biens et retraçant leur vie financière et comptable. Le comptable public est responsable de leur enregistrement en comptabilité patrimoniale et de leur suivi dans l'état de l'actif.

L'inventaire et l'état de l'actif doivent être concordants, bien qu'étant des documents différents et élaborés de façon séparée. Toutes les immobilisations (comptes de classe 2) sont à prendre en compte, qu'il s'agisse d'immobilisations incorporelles, corporelles ou financières.

La chambre observe que l'inventaire de la CCS est bien tenu et concorde avec le suivi patrimonial du comptable.

Le transfert des 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 exercice³⁹. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire⁴⁰.

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

³⁸ Instruction M14, Tome 2, 1^{er} janvier 2021, p. 182.

³⁹ Instruction M14, Tome 1, 1^{er} janvier 2021, p.34.

⁴⁰ *Ibid*, p. 35.

Au 31 décembre 2020, le montant des immobilisations en cours du budget principal de la CCS représente 30 % des immobilisations corporelles. Pour les budgets des zones d'activité et ordures ménagères, cette part est de 15 % et elle est nulle dans les autres budgets annexes.

Tableau 4 : Solde des immobilisations en cours rapporté au solde des immobilisations corporelles

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget principal	0 %	0,2 %	0,6 %	12,3 %	27,7 %	29,5 %
Budgets annexes	3,9 %	7,0 %	14,9 %	11,1 %	12,4 %	14,6 %
Zone d'activité						
Budget ordures ménagères	0,8 %	2 %	2,2 %	2,6 %	15,5 %	14,8 %

Source : comptes de gestion CCS

Au budget principal, au cours des exercices 2018 à 2020, près de 2,9 M€ ont été inscrits en immobilisations en cours et un seul transfert marginal a été réalisé (8 914 € en 2018).

Tableau 5 : Mouvement des comptes 23 « Immobilisations en cours » du budget principal

En euros	2018	2019	2020
Solde d'ouverture	55 972	1 188 039	2 703 339
Montant inscrit au cours de l'exercice	1 141 051	1 515 300	210 890
Montant transféré au compte 21	8 984	-	-
Solde à la clôture	1 188 039	2 703 339	2 914 229

Source : balance comptable du budget principal CCS

Ces immobilisations en cours concernent :

- des travaux de voirie pour l'aménagement de la zone d'activité d'Amelécourt (dans laquelle la première entreprise implantée s'est installée en mars 2019) ;
- des travaux de restauration et d'entretien d'un ruisseau dans le cadre de la compétence GEMAPI⁴¹ ;
- des travaux de création d'un itinéraire véloroute (inauguré en août 2019), pour certains toujours en cours.

Bien que ces équipements soient actuellement mis en service, certains travaux mineurs doivent encore être achevés. Pour cette raison, la CCS ne les a pas transférés à un compte d'immobilisations corporelles.

Toutefois, compte tenu de leur mise en service, ces immobilisations auraient dû être inscrites dans une subdivision du compte 21 et ne pas être classées en immobilisations en cours dans l'inventaire tenu par la CCS.

L'amortissement des immobilisations

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

⁴¹ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

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

L'instruction M14⁴³ offre la possibilité, par simplification, de ne pas faire application du *prorata temporis*⁴⁴ pour le calcul des amortissements. Cette option n'est, en revanche, pas prévue par l'instruction M4 applicable aux services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). Dès lors, dans les comptes établis suivant ce référentiel, cette règle doit être appliquée.

La CCS ne fait pas application du *prorata temporis* et ce, y compris pour ses budgets annexes relatifs à des SPIC (« ordures ménagères » et « SPANC⁴⁵ ») dont les comptes sont pourtant établis suivant l'instruction M4.

La chambre rappelle à la CCS l'obligation de faire application du *prorata temporis* pour l'amortissement des immobilisations inscrites aux budgets relatifs à des SPIC. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur à utiliser, dès l'exercice 2022, cette méthode comptable.

4.3.1.2 Les provisions pour risques et charges

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général et rappelé dans l'instruction M14⁴⁶. Il permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge.

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

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

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

Les provisions pour contentieux

Aux termes de l'instruction M14⁴⁷, sont inscrites au compte 1511 les provisions destinées à couvrir la sortie probable de ressources résultant de litiges (dommages et intérêts, indemnités, frais de procès). Les provisions doivent être constituées dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier encouru. Elles sont maintenues et ajustées si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

La chambre observe que les provisions pour contentieux sont correctement estimées et dotées.

⁴³ Tome 1, 1^{er} janvier 2021.

⁴⁴ Le *prorata temporis* consiste pour le premier exercice de mise en service d'une immobilisation à calculer l'amortissement en proportion du nombre de mois d'utilisation de ladite immobilisation.

⁴⁵ Service public d'assainissement non collectif.

⁴⁶ Instruction M14, Tome 2, 1^{er} janvier 2021, p. 123.

⁴⁷ Instruction M14, Tome 1, 1^{er} janvier 2021, p. 17.

Les provisions pour « dépréciation des comptes de tiers »

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre avait relevé que la CCS n'avait inscrit aucune provision pour faire face au risque de dépréciation des comptes de tiers. La chambre avait rappelé qu'une provision doit être constatée, à chaque fois qu'une créance présente un risque de non-recouvrement ou qu'un débiteur se trouve dans l'une des situations mentionnées à l'article R. 2321-2 du CGCT. Elle avait relevé ces irrégularités sur les budgets annexes relatifs aux ordures ménagères et aux zones d'activité. Concernant le budget annexe ordures ménagères, dont le montant des créances est le plus important, la CCS a fait évoluer sa pratique et provisionne dorénavant le risque de non-recouvrement. Celui-ci est inscrit au crédit du compte 15181 « Autres provisions pour risques (non budgétaires) ». Cette imputation comptable n'est pas conforme à l'instruction M4 régissant ce budget annexe qui prévoit un compte 49 « Dépréciations des comptes de tiers ».

Au cours de la période sous contrôle, les pertes sur créances irrécouvrables du budget annexe ordures ménagères se sont élevées à 286 262 € pour des dotations (nettes des reprises) aux dépréciations de 561 783 €. Par ailleurs, le montant des dépréciations des comptes de tiers en 2019 et 2020 est supérieur aux restes à recouvrer.

Dès lors, il apparaît que la CCS a surestimé le risque d'irrécouvrabilité de ses créances. Suite au contrôle de la chambre, elle a mis fin à cette pratique dès la clôture de l'exercice 2021.

Concernant les budgets annexes relatifs aux zones d'activité, le risque d'irrécouvrabilité des créances apparaît correctement estimé et le montant des dotations fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire. Celle-ci intervient généralement en septembre ou en octobre, ce qui prive la CCS de la possibilité d'actualiser le montant de l'évolution des recouvrements des créances intervenues au cours du dernier trimestre.

À l'instar des dépréciations de comptes de tiers du budget annexe « ordures ménagères », l'imputation comptable de la provision est erronée et devrait figurer au compte 49.

Les provisions facultatives

La CCS a constitué une provision facultative concernant les contrats de vente de certains biens immobiliers et, plus précisément, les décalages entre, d'une part, les échéances d'emprunt et, d'autre part, les loyers de crédit-bail ou les échéances des ventes à paiements échelonnés.

L'objet d'une provision pour contrat de crédit-bail est de lisser les conséquences de ce type de contrat sur le résultat et de respecter ainsi le principe d'indépendance des exercices.

En effet, la durée d'un tel contrat est généralement inférieure à la durée d'amortissement du bien immobilier, si bien que le crédit-bailleur constate tout d'abord un excédent durant la période de location (les loyers étant supérieurs aux amortissements), puis un déficit lors de la levée de l'option d'achat (la valeur nette comptable de l'immobilisation étant supérieure au prix de levée de l'option d'achat).

Les modalités de calcul d'une telle provision ne sont pas prévues par l'instruction M14.

La méthode utilisée par la CCS consiste à inscrire en provision le montant des annuités d'emprunt (remboursement en capital et charges d'intérêts) versé après l'exercice de l'option d'achat par le crédit preneur. Cette provision est constituée à part égale sur la durée du contrat. Ainsi, à la clôture de l'exercice 2020, une provision d'un montant de 895 862 € (délibération du conseil communautaire du 21 octobre 2020) a été inscrite au budget annexe relatif à la zone d'activité de Munster.

Si, comme l'indique l'ordonnateur, ce mode d'évaluation permet effectivement de constituer des réserves pour le montant des dépenses totales de la période postérieure au contrat de crédit-bail, il a toutefois pour conséquence d'inscrire une provision pour une dépense

d'investissement. Or, l'instruction M14 prévoit qu'une provision est destinée : « à couvrir des risques ou des charges »⁴⁸. Les dépenses d'investissement (telles que le remboursement d'un emprunt) ne constituent ni des risques ni des charges⁴⁹.

Dès lors, la chambre invite la CCS à reprendre ces provisions qui ne permettent pas de couvrir un risque ou une charge.

De même, la CCS a inscrit une provision pour tenir compte du décalage de trésorerie entre le montant des échéances d'emprunt et les échéances liées aux paiements échelonnés des biens immobiliers. Pour l'exercice 2020, une provision de 260 352 € était inscrite au budget annexe relatif à la création de la cuisine centrale d'Albestroff.

Cette provision est évaluée sur la base de la différence entre le montant de l'annuité acquittée par la CCS pour l'emprunt lié au bien cédé (1 196 934 €) et le montant des échéances versées par l'acheteur (936 582 €).

À l'instar de la provision relative au contrat de crédit-bail, la chambre constate que ce montant recoupe principalement des dépenses d'investissement et qu'à ce titre, il ne peut pas faire l'objet d'une provision pour charges.

Enfin, la CCS a irrégulièrement provisionné le montant d'une soulte à verser à la commune de Dieuze (600 000 € au 31 décembre 2020) dans le cadre du transfert d'une zone d'activité, ce montant étant par ailleurs inscrit à un compte de dettes (compte 168741). En procédant de la sorte, la CCS a provisionné une dépense de la section d'investissement et inscrit deux fois un passif identique au bilan du budget annexe de la zone de Dieuze.

4.3.2 La fiabilité du compte de résultat

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

En vertu du principe d'indépendance des exercices, les comptes doivent assurer la cohérence des informations fournies au cours des exercices successifs. En conséquence, il est nécessaire de rattacher les opérations à l'exercice auquel elles se rapportent⁵⁰.

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est correctement appliqué par la CCS et n'appelle pas d'observation.

4.3.2.2 Le respect des délais de paiement dans le cadre des contrats de commande publique

Pour tout contrat de la commande publique, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux sont tenus de régler les sommes dues à leurs créanciers dans un délai de 30 jours⁵¹.

La chambre constate que la CCS respecte ses obligations tant sur le budget principal que sur ses budgets annexes.

⁴⁸ Instruction M14, Tome 1, 1^{er} janvier 2021, p. 15.

⁴⁹ Au sens de l'instruction M14, les charges sont uniquement les dépenses inscrites dans un compte de classe 6.

⁵⁰ 4^o de l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

⁵¹ Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique / code de la commande publique, entré en vigueur le 1^{er} avril 2019.

4.3.2.3 La comptabilisation des opérations de levée d'option d'achat des contrats de crédit-bail

La CCS a conclu quatre contrats de crédit-bail en 2006, 2007, 2009 et 2010 portant sur des biens immobiliers dans des zones d'activité, dont le terme est intervenu en 2018, 2019 et 2020. Dans les quatre cas, les crédit-preneurs ont exercé l'option d'achat à 1 € prévue aux contrats et sont devenus ainsi propriétaires des bâtiments. Ces cessions ont été réalisées par des actes authentiques, pour deux d'entre eux en 2019 et pour les deux autres en 2020.

Elles ont toutes été comptabilisées dans les livres de la CCS au titre de l'exercice 2020, en méconnaissance du principe d'indépendance des exercices⁵² pour les deux cessions intervenues en 2019.

Ces quatre opérations ont été comptabilisées suivant le même schéma comptable, à savoir :

- une annulation des loyers versés pendant la période de location inscrite au compte 673 « Titres annulés sur exercices antérieurs » ;
- une inscription du montant de ces loyers majoré de la prime d'option d'achat (1 €) au crédit du compte 775 « Produits de cessions des éléments d'actifs ».

Pourtant, les loyers avaient été correctement comptabilisés durant la période de location au compte 752 « Revenus des immeubles »⁵³. Dès lors, ne comportant aucune erreur comptable, ces écritures comptables n'auraient pas dû être annulées et le compte 673 n'aurait pas dû être mouvementé.

Ces opérations comptables injustifiées minorent de plus de 3,9 M€ le résultat de l'exercice 2020 des sections de fonctionnement des budgets annexes des zones d'activité concernées. À la suite du contrôle de la chambre, la CCS a entrepris, en lien avec le comptable public, de les corriger. Elle devra veiller, pour les prochaines levées d'option des huit contrats en cours, à les comptabiliser conformément à l'instruction M14.

Rappel du droit n° 2 : Modifier la méthode comptable de comptabilisation des levées d'option d'achat des contrats de crédit-bail en cours pour la rendre conforme à l'instruction M14.

4.3.2.4 L'imputation de certains produits du budget annexe « ordures ménagères »

L'instruction M4 prévoit que « les produits d'exploitation normale et courante sont enregistrés sous les comptes 70 à 75, le compte 74 étant réservé aux subventions d'exploitation »⁵⁴ et précise que « les subventions d'exploitation sont les subventions reçues par le service pour lui permettre de faire face à certaines charges d'exploitation »⁵⁵.

De 2015 à 2019, le compte 74 « Subventions d'exploitation » du budget annexe « ordures ménagères » a été crédité de 4,6 M€. Ce produit, qui correspond en grande partie (3,6 M€) à

⁵² L'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que les comptes « doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent ».

⁵³ Le tome 2 de l'instruction M14 prévoit que durant la première phase débutant à la délivrance des biens et qui ne s'accompagne pas d'un transfert de propriété, « le loyer perçu par la collectivité [est] enregistré au compte 752 'Revenus des immeubles' » (§ 1.4.2. du chapitre 3 du titre 3, p.99). Ce paragraphe traite le point particulier de la location-vente. Toutefois l'instruction précitée précise que « certains contrats dénommés "crédit-bail" s'assimilent dans leur condition d'exécution à des contrats de location-vente. Il y a lieu de les traiter budgétairement et comptablement comme ces derniers ».

⁵⁴ Instruction M4, 1^{er} janvier 2021, p. 94.

⁵⁵ *Ibid*, p. 95.

des ventes de matériaux issus du recyclage des déchets, aurait donc dû être imputé au compte 758 « Produits divers de gestion courante ».

Tableau 6 : Compte 74 (Budget « ordures ménagères »)

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	Total
74 "Subventions d'exploitation" Montant crédité	812 238	907 773	886 109	962 207	1 025 490	4 593 818
dont ventes de matériaux	630 059	758 867	807 563	652 287	795 579	3 644 355

Sources : comptes de gestion et pièces comptables du compte 74 du budget « ordures ménagères »

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Les activités de la CCS sont retracées dans son budget principal et dans différents budgets annexes. Ces budgets annexes représentent 44 % des ressources de fonctionnement de l'exercice 2019, dont 38 % pour les six budgets consacrés aux zones d'activité économique (ZAE). Par ailleurs, en 2020, la dette des budgets annexes représente 96 % de l'encours de la dette consolidée.

Tableau 7 : Recettes et encours de dettes des budgets principaux et annexes

Type de budget	Libellé du budget	Recettes de fonctionnement		Encours de dettes	
		2019 ⁵⁶ (en €)	%	2020 (en €)	%
Principal	CC Saulnois	7 221 945	56,1 %	538 019	3,9 %
Budgets annexes des ZAE	Munster	324 248	2,5 %	828 849	6 %
	Dieuze (Est)	879 043	6,8 %	7 646 254	55,5 %
	Morville	271 488	2,1 %	487 483	3,5 %
	La Sablonnière	6 734	0,1 %	0	0 %
	Delme	51 976	0,4 %	106 446	0,8 %
	Francaaltroff	102 833	0,8 %	251 881	1,8 %
	Sous-total	1 636 321	12,7 %	9 320 913	67,6 %
Autres budgets annexes	Ordures ménagères	3 092 183	24 %	0	0 %
	Réseau très haut débit	846 358	6,6 %	2 830 862	20,5 %
	Service public assainissement non collectif (SPANC)	68 528	0,5 %	0	0 %
	Albestroff - Cuisine centrale	0	0 %	1 098 913	8 %
	Domaine de Burthecourt	<i>Budget clos en 2017</i>			
	Sous-total	4 007 069	31,1 %	3 929 774	28,5 %
Total	12 865 336	100 %	13 788 707	100 %	

Source : comptes de gestion de l'ensemble des budgets

Au vu du poids des budgets annexes, la situation financière a été étudiée en utilisant des données consolidées et retraitées des opérations réciproques entre budgets. Les informations extraites du budget principal et des budgets annexes ne sont présentées que lorsqu'elles présentent un intérêt particulier. Certaines données financières sont comparées à celles des 20 communautés de communes du Grand Est présentant des caractéristiques similaires à la CCS en matière de nombre d'habitants et de niveau de revenu par habitant⁵⁷.

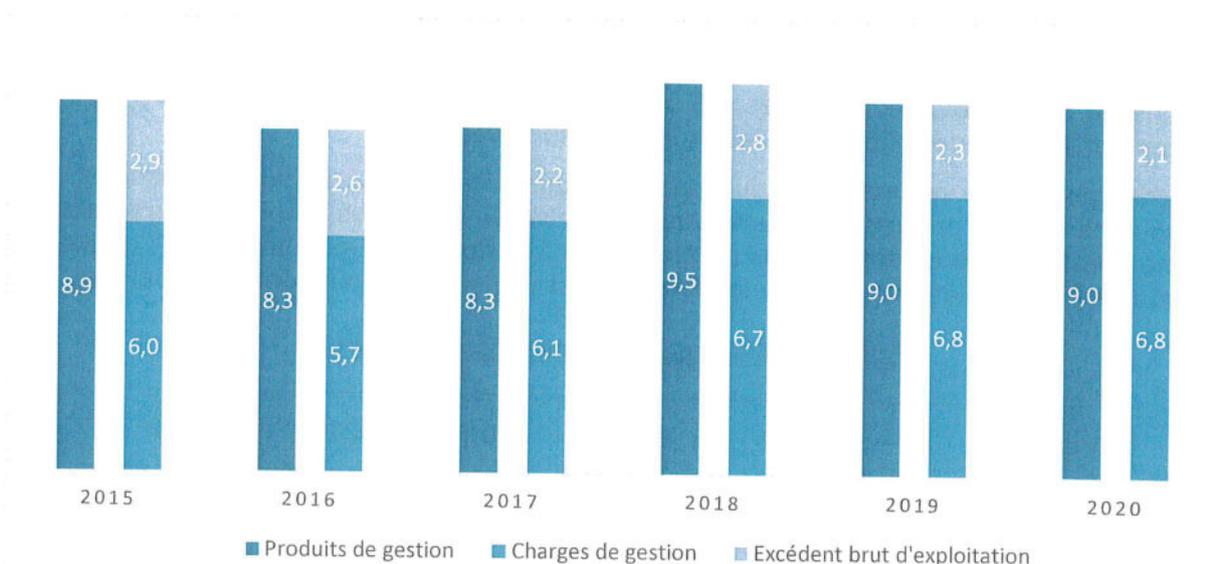
⁵⁶ Compte tenu des erreurs comptables observées au cours de l'exercice 2020, la période de référence retenue pour l'évaluation de ces recettes est l'exercice 2019.

⁵⁷ Données disponibles sur le site data.ofgl.fr

5.1 L'excédent brut d'exploitation

Au cours des exercices 2015 à 2020, l'excédent brut d'exploitation⁵⁸ (EBE) évolue dans une fourchette comprise entre 2,1 et 2,9 M€. Il représente en moyenne 30 % des produits de gestion.

Figure 2 : La formation de l'EBE (en M€)



Source : comptes de gestion - données consolidées et retraitées par la chambre

5.1.1 Les produits de gestion

Après un sommet atteint en 2018, les produits de gestion ne cessent de décliner. Si les ressources fiscales s'accroissent, la contraction des produits trouve son explication, d'une part, dans la baisse conjoncturelle des ressources d'exploitation⁵⁹ en 2020 et, d'autre part, dans la baisse structurelle des ressources institutionnelles⁶⁰.

Tableau 8 : Produits de gestion consolidés

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres	1 988 705	2 015 049	2 027 624	2 565 121	4 501 970	4 642 994
+ Fiscalité reversée	140 201	119 797	85 739	50 859	- 1 841 366	- 1 872 608
= Fiscalité totale (nette)	2 128 906	2 134 846	2 113 363	2 615 980	2 660 604	2 770 386
+ Ressources d'exploitation	4 616 357	4 462 940	4 431 424	4 950 746	4 581 088	4 317 685
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 195 158	1 679 743	1 800 001	1 900 529	1 784 705	1 875 823
= Produits de gestion (A)	8 940 421	8 277 529	8 344 787	9 467 255	9 026 396	8 963 893

⁵⁸ L'excédent brut d'exploitation est la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il mesure l'excédent (ou le déficit) né de l'activité courante de l'EPCI. Ce solde ne comprend pas les dotations aux amortissements ainsi que les produits et charges à caractère financier et exceptionnel.

⁵⁹ Les ressources d'exploitation correspondent aux produits reçus de l'activité de l'EPCI. Elles comprennent principalement les redevances d'enlèvement des ordures ménagères, les facturations des prestations liées à la petite enfance et les loyers des immeubles des zones d'activité.

⁶⁰ Il s'agit des participations et dotations reçues de l'Etat ou du département.

Source : comptes de gestion - données consolidées et retraitées par la chambre

La communauté de communes est passée d'un régime fiscal additionnel à un régime de fiscalité professionnelle unique (FPU) en 2019. Cela signifie qu'elle se substitue aux communes pour les impôts économiques suivants :

- le produit de la cotisation foncière sur les entreprises (CFE) ;
- le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- le produit des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom).

En sus de ces impôts économiques, en sa qualité de communauté à FPU, la CCS perçoit également la taxe additionnelle sur les propriétés non bâties.

Ce changement de régime se traduit par une augmentation des ressources fiscales. Les ressources fiscales propres sont supérieures à 4,5 M€ au cours des deux derniers exercices. Même après la prise en compte des versements d'attribution de compensation (1,8 M€), la ressource fiscale totale confirme sa tendance haussière durant la période sous contrôle.

Tableau 9 : Détail des ressources fiscales propres

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxes foncières et d'habitation	1 713 314	1 731 623	1 734 464	1 963 107	2 896 028	2 936 662
Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	183 424	190 575	199 550	200 805	773 602	864 423
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	-	-	-	-	111 001	119 311
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	91 967	92 851	93 610	166 209	568 542	587 502
Autres impôts locaux ou assimilés	-	-	-	-	-	12 439
Impôts locaux	1 988 705	2 015 049	2 027 624	2 330 121	4 349 173	4 520 337
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)	-	-	-	-	2 716	2 413
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des versements)	-	-	-	235 000	155 513	125 070
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 988 705	2 015 049	2 027 624	2 565 121	4 501 970	4 642 994

Source : comptes de gestion du budget principal

L'augmentation des recettes fiscales en 2018 s'explique par une augmentation des taux d'imposition des impôts locaux ainsi que par le prélèvement d'une taxe dans le cadre de la compétence GEMAPI.

Depuis 2019, la CCS reverse une partie de ses ressources fiscales aux communes de son périmètre. En moyenne, elles ont reçu 14 968 € en 2019. Cependant, la disparité est importante entre la commune qui bénéficie le plus de cette ressource (la commune de Dieuze pour 544 003 € en 2019) et celle qui en bénéficie le moins (la commune de Blanche Eglise pour 7 €). Dix communes de la CCS perçoivent 81 % du montant total de la fiscalité reversée. Aux termes de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), l'attribution de compensation dépend notamment de la somme des produits de la fiscalité sur les entreprises perçus antérieurement par les communes.

Tableau 10 : Les dix communes bénéficiant des contributions les plus élevées en 2019

	Montant
Dieuze	544 003 €
Château-Salins	377 609 €
Benestroff	222 245 €
Amelécourt	77 428 €
Laneuveville-en-Saulnois	69 130 €
Delme	59 895 €
Insming	57 095 €
Fresnes-en-Saulnois	42 083 €
Val-de-Bride	31 653 €
Aulnois-sur-Seille	29 278 €
Total	1 510 419 €

Source : CCS, budget principal de l'exercice 2019, Grand livre compte 739211 « Attribution de compensation »

Au final, le passage à un régime de FPU se traduit par un accroissement des recettes de la CCS, ces dernières étant néanmoins redistribuées aux communes membres à hauteur de près de 45 %.

Les ressources d'exploitation entre 2015 et 2020 varient dans une fourchette comprise entre 4,3 M€ et 4,9 M€.

Tableau 11 : Détail des ressources d'exploitation

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget principal	442 077	460 215	579 043	516 922	517 368	407 576
Ordures ménagères	3 377 457	3 321 955	3 120 496	2 955 558	2 847 907	2 880 787
Zones d'activités	633 871	602 669	630 085	1 402 636	1 171 006	977 471
Réseau très haut débit					3 142	2 860
SPANC	162 952	78 101	101 800	75 630	41 664	48 990
Total	4 616 357	4 462 940	4 431 424	4 950 746	4 581 088	4 317 685

Source : comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes – données retraitées par la chambre des flux internes

Au cours de la période sous revue, les ressources d'exploitation liées à la collecte des ordures ménagères ont baissé de 15 %, ce qui s'explique par une modification du mode de financement. La CCS a, en effet, mis en œuvre une redevance incitative de collecte des ordures ménagères au cours de l'année 2016. L'installation des bacs dotés d'une puce en 2015 a eu un effet immédiat sur le tonnage des ordures ménagères collectées, avec un effet de report vers le recyclage et l'apport en déchèterie.

Figure 3 : Évolution des quantités de déchets collectées (tonnes)



Source : données CCS

5.1.2 Les charges de gestion

Après une forte augmentation en 2018, les charges de gestion⁶¹ s'accroissent à un rythme modéré au cours des deux derniers exercices sous contrôle. Elles s'établissent à 6,8 M€ en 2020. Le volet rémunération du personnel correspond à près de 50 % de ces charges.

Tableau 12 : Charges de gestion consolidées

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	2 715 715	2 580 681	2 647 037	2 988 070	3 031 978	3 004 990
+ Charges de personnel	2 768 960	2 797 946	3 015 859	3 158 176	3 207 975	3 324 875
+ Subventions de fonctionnement	397 886	217 708	344 226	386 862	404 498	380 029
+ Autres charges de gestion	125 489	108 886	108 809	165 928	124 790	135 415
= Charges de gestion	6 008 050	5 705 221	6 115 931	6 699 036	6 769 241	6 845 309

Source : comptes de gestion - données consolidées et retraitées par la chambre

Comparativement aux communautés de communes du Grand Est présentant des caractéristiques similaires à la CCS, les charges à caractère général et les charges de personnel rapportées au nombre d'habitants sont respectivement inférieures à 40 %⁶² et 20 %⁶³ de la moyenne.

⁶¹ Les charges de gestion comprennent l'ensemble des consommations externes, les charges de personnel et les subventions versées. Elles excluent notamment les dotations aux amortissements des immobilisations constatant l'usure des investissements, les charges d'intérêt et les charges exceptionnelles.

⁶² Pour l'année 2020, les charges à caractère général par habitant sont de 157 € pour les communautés de communes de l'échantillon contre 96 € à la CCS.

⁶³ Pour l'année 2020, les charges de personnel par habitant sont de 135 € pour les communautés de communes de l'échantillon contre 117 € à la CCS.

Entre 2015 et 2020, les charges de personnel s'accroissent de 20 % sous l'effet combiné d'un accroissement des effectifs (+ 18 %) et de la rémunération totale⁶⁴ par agent (+ 1,7 %). La charge de personnel moyenne par agent s'établit en 2020 à 39 116 €.

Le transfert de la compétence tourisme en 2017, et notamment la prise en charge des coûts, via un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), des offices du tourisme, explique l'augmentation des subventions de fonctionnement accordées par la CCS. Les subventions accordées à l'EPIC sont comprises entre 163 500 € (pour l'année 2020) et 227 890 € (pour l'année 2018) pour un montant moyen de 198 900 €.

L'analyse par fonction des charges de gestion montre qu'elles sont portées essentiellement par le budget principal et le budget annexe « ordures ménagères ».

Tableau 13 : Répartition des charges de gestion par budget

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget principal	3 053 114	2 980 493	3 291 647	3 513 886	3 616 365	3 679 447
Ordures ménagères	2 675 238	2 484 945	2 615 394	2 777 913	2 866 737	2 897 644
Autres (essentiellement ZA)	179 971	142 293	100 599	282 940	181 847	194 921
SPANC	99 206	98 170	107 772	123 777	103 773	73 296
Total des charges de gestion	6 007 530	5 705 901	6 115 411	6 698 516	6 768 721	6 845 309

Source : comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes – données retraitées par la chambre des flux réciproques

Durant l'exercice 2020, les produits d'exploitation du budget ordures ménagères sont en légère augmentation (+ 1,1 %) (cf. tableau 11) et les charges de gestion de ce budget progressent de la même façon. De 2018 à 2020, un déficit brut d'exploitation est constaté.

Au cours de cette période, le déficit cumulé est de près d'1 M€, la moitié de ce déficit s'expliquant toutefois par la constitution de provisions dont le montant est surestimé (cf. partie précédente).

La baisse des produits constatée après la mise en place de la redevance incitative ne s'accompagne pas d'une baisse des quantités totales de déchets collectés. En effet, un report s'opère des déchets résiduels vers le tri et la collecte en déchèterie. Confronté à des charges stables, l'équilibre de ce budget annexe est menacé. Même si les excédents constatés par le passé permettent encore de supporter les déficits actuels, une réflexion sur l'accroissement des produits ou la réduction des charges est à engager pour retrouver un équilibre du résultat de la section d'exploitation.

⁶⁴ Y compris les cotisations salariales et de l'employeur.

Tableau 14 : Résultat de la section d'exploitation du budget « ordures ménagères »

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat section d'exploitation	344 232	514 292	201 500	- 241 590	- 425 961	- 316 884

Source : comptes de gestion du budget « ordures ménagères »

5.2 Baisse de la capacité d'autofinancement

De 2015 à 2017, l'activité de la CCS permet de dégager une solide capacité d'autofinancement⁶⁵ (CAF), y compris après le remboursement de la dette. Cependant, à compter de 2018, la situation financière se dégrade rapidement pour aboutir en 2020 à une capacité nette de financement retraitée de 394 310 €.

Tableau 15 : De l'excédent brut d'exploitation à la capacité d'autofinancement nette

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 retraité ⁶⁶
Excédent brut d'exploitation	2 932 371	2 572 308	2 228 856	2 768 219	2 257 156	2 118 584	2 118 584
+ Résultat financier consolidé	- 229 918	- 234 045	- 217 996	- 478 403	- 426 436	- 385 870	- 385 870
+ Résultat exceptionnel (hors cessions)	- 50 714	234 809	749 964	- 40 452	27 327	- 3 932 467	8 479
= CAF brute	2 651 739	2 573 072	2 760 824	2 249 364	1 858 047	- 2 199 754	1 741 192
- Remboursement de la dette	1 074 809	1 077 802	1 162 830	2 027 798	1 449 545	1 346 883	1 346 883
= CAF nette	1 576 930	1 495 270	1 597 995	221 565	408 502	- 3 546 636	394 310

Source : comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes. Données consolidées et retraitées par la chambre. L'exercice 2020 retraité ne comprend pas les annulations de recettes liées aux zones d'activité et inscrites en charges exceptionnelles.

En 2018, le doublement des charges d'intérêt et des amortissements d'emprunt réduit drastiquement la CAF. Ces dépenses supplémentaires sont liées au transfert de la zone d'activité de Dieuze. Avec cette opération, la CCS bénéficie de l'actif de la zone (12,5 M€) mais supporte également une dette financière (8,5 M€). Cette croissance rapide (l'actif immobilisé s'accroît de 50 %, l'encours de dettes est multiplié par deux) réduit les capacités d'investissement de la communauté de communes.

En 2019, le rythme de remboursement de la dette ralentit mais cette amélioration est absorbée par une dégradation des conditions d'exploitation qui réduit l'EBE.

En 2020, la forte dégradation de la CAF nette s'explique par des annulations de recettes des exercices antérieurs inscrites indûment en charges exceptionnelles (soit 3 940 945 € ; cf. partie précédente).

En retraitant ces opérations, la CAF nette est certes excédentaire en 2020 (394 310 €), mais laisse de faibles marges de manœuvre pour investir.

⁶⁵ La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'ensemble des ressources de financement internes dégagées par l'activité et dont l'EPCI pourrait se servir pour assurer les besoins financiers inhérents à son développement et à sa pérennité.

⁶⁶ Données retraitées des charges exceptionnelles indûment constatées en 2020 (cf. partie précédente du rapport).

5.3 Dégradation de l'équilibre financier

5.3.1 Une augmentation de l'endettement

L'encours de la dette consolidée double au cours de l'année 2018. Dans le même temps, la CAF brute se réduit, dégradant la capacité de désendettement. En 2015, 2,5 années de CAF étaient nécessaires pour rembourser l'intégralité de l'encours de dette. Environ huit années seraient nécessaires pour les trois derniers exercices.

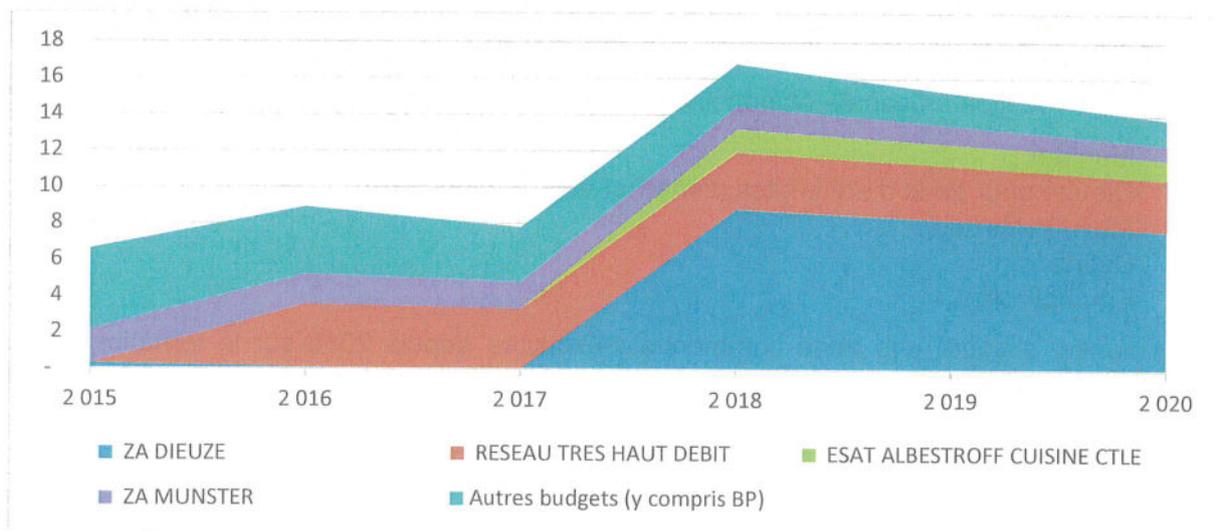
Tableau 16 : Évolution de l'endettement et de la capacité de désendettement

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 retraité ⁶⁷
Encours de la dette consolidée	6 595 244	8 859 417	7 572 273	16 785 135	15 235 590	13 788 707	13 788 707
CAF brute consolidée tous budgets	2 651 739	2 573 072	2 760 824	2 249 364	1 858 047	- 2 199 754	1 741 192
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	2,49	3,44	2,74	7,46	8,20	NS	7,91

Source : comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes. Données consolidées et retraitées par la chambre.

La hausse de l'endettement et la dégradation de l'équilibre financier s'expliquent uniquement par le transfert de la compétence liée à la zone d'activité de Dieuze à la communauté de communes. La dette par habitant de la CCS d'environ 250 € en 2017, déjà deux fois supérieure à la moyenne des communautés de communes du Grand Est de caractéristiques similaires, est passée en 2018, après le transfert de la zone d'activité de Dieuze, à plus de 550 €, soit quatre fois plus que la moyenne.

Figure 4 : Évolution de l'endettement (en M€)



Source : comptes de gestion

5.3.2 Une trésorerie maintenue

Jusqu'en 2018, la CCS bénéficiait d'une trésorerie confortable représentant 65 % de ses produits. En 2019, cette trésorerie se dégrade. La CCS a, en effet, fait le choix de financer ses

⁶⁷ Données retraitées des charges exceptionnelles indûment constatées en 2020 (cf. partie précédente du rapport).

investissements et ses versements de subventions d'investissement uniquement par recours à ses fonds propres. La trésorerie reste néanmoins confortable.

Compte tenu d'une CAF retraitée faible, l'année 2020 aurait pu se traduire par une dégradation rapide de la trésorerie, pourtant, celle-ci s'accroît. Cette situation s'explique par une année d'atonie sur le plan des investissements qui se traduit par un très faible niveau de dépenses d'équipement (464 019 €) et aucun versement de subventions d'équipement.

Tableau 17 : Évolution de la trésorerie
 (hors budget « ordures ménagères » et « service public d'assainissement non collectif »)

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	5 362 166	6 982 171	5 593 453	4 829 949	2 413 483	3 447 739
- Besoin en fonds de roulement global	3 704 063	- 62 826	- 809 719	- 1 598 984	- 494 207	- 608 965
= Trésorerie nette consolidée, budgets M14	1 658 104	7 044 998	6 403 172	6 428 933	2 907 689	4 056 704

Source : comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes établis suivant l'instruction M14.

6 LA GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Depuis sa création, la communauté de communes gère des zones d'activité économique (ZAE). Certaines zones d'activité ne répondant pas aux critères de l'intérêt communautaire étaient gérées par des communes membres. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la notion d'intérêt communautaire n'est plus applicable à la compétence « création, aménagement, entretien et gestion » des zones d'activité, la CCS étant devenue compétente pour l'ensemble des zones d'activité de son territoire en lieu et place de ses communes membres.

En 2020, 45 entreprises, employant 989 salariés, sont en activité dans les zones communautaires⁶⁸. Sur les 3 060⁶⁹ emplois salariés (hors administration publique) recensés sur le territoire du Saulnois, un tiers est localisé dans une zone d'activité gérée par la CCS.

Six zones à vocation artisanale et industrielle sont ainsi exploitées. Elles sont situées à :

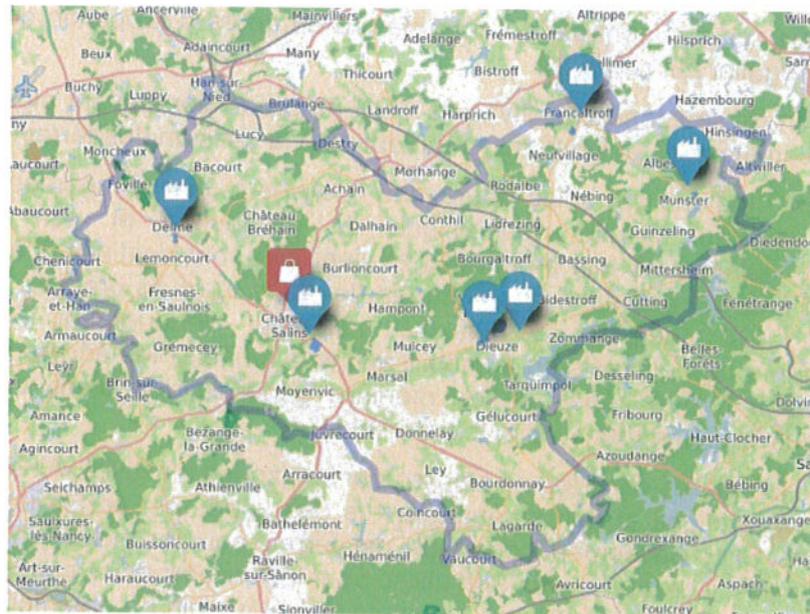
- Munster ;
- Dieuze pour deux d'entre elles (zone Est et la Sablonnière) ;
- Morville-lès-Vic ;
- Delme ;
- Francaltroff.

À ces zones, s'ajoute une zone commerciale exploitée depuis 2018 sur le territoire de la commune d'Amelécourt.

⁶⁸ Source : rapport d'activité 2020 de la communauté de communes du Saulnois.

⁶⁹ Source Insee, Flores, Poste à fin 2017. Champ : hors secteur de la défense, particuliers employeurs, administration publique, enseignement, santé et action sociale.

Figure 5 : Les ZAE de la communauté de communes du Saulnois



Source : CCS

La carte d'implantation montre la volonté de la communauté de communes de déployer des zones d'activité sur l'ensemble du territoire.

Outre la vente de parcelles, la CCS utilise d'autres outils juridiques ou économiques pour gérer ses zones : les crédits-bails (jusqu'au début des années 2010) remplacés depuis par des cessions à paiements échelonnés et des locations d'immeuble. Ces formes d'exploitation génèrent des risques financiers portés par l'EPCI mais permettent de renforcer l'attractivité de ces zones auprès de petites et moyennes entreprises.

6.1 La gestion budgétaire et comptable des zones d'activité économique (ZAE)

La création et la gestion des zones d'activité, comme toutes les opérations d'aménagement de terrains, sont caractérisées par leur finalité économique de production et comportent des risques spécifiques tenant à la durée du portage financier et aux incertitudes de la commercialisation. Pour ces raisons, l'instruction M14 impose de les retracer dans un budget annexe⁷⁰. Par ailleurs, l'instruction recommande de créer un budget annexe par zone d'activité compte tenu du régime fiscal particulier applicable, et notamment de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de ces opérations.

Six ZAE de la CCS font l'objet d'un budget annexe. Tel n'était pas le cas en revanche de la zone d'activité commerciale d'Amelécourt, et cela bien que la CCS soit assujettie à la TVA depuis le 1^{er} janvier 2018 pour cette zone. Jusqu'en 2021, l'intégralité des flux financiers était inscrite au budget principal de la communauté de communes, la CCS ne respectant pas l'obligation d'inscrire les dépenses et recettes de cette zone au sein d'un budget annexe. À la suite du contrôle de la chambre, la CCS a créé un budget annexe relatif à la zone d'Amelécourt.

La communauté de communes exploite ses zones d'activité suivant trois modèles économiques : cession des terrains, location des bâtiments ou cession des bâtiments à paiements échelonnés. Tandis que les terrains viabilisés sont cédés, les bâtiments font l'objet de cessions adossées à des paiements échelonnés ou de locations.

⁷⁰ Instruction M14, Tome 2, 1^{er} janvier 2021, p. 19.

Durant la période sous contrôle, conformément aux recommandations émises lors du précédent contrôle de la chambre, la CCS n'a pas eu recours au contrat de crédit-bail. Il demeure toutefois certains contrats de cette nature en cours d'exécution dont le traitement comptable est irrégulier (cf. partie 4).

Pour l'exploitation de ses zones d'activité, la CCS ne prend dorénavant plus à sa charge la construction des immeubles et limite son intervention à la cession des terrains viabilisés.

L'instruction M14⁷¹ indique que « les opérations relatives aux aménagements de zone sont caractérisées par leur finalité économique de production et non de constitution d'immobilisation, puisque les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus. Ces opérations sont enregistrées dans des comptes de charges et de produits que peuvent lier temporairement les comptes de stocks jusqu'au dénouement complet de la commercialisation ». Sont inscrits en immobilisations la voirie et les équipements publics qui n'ont pas vocation à être cédés et, de manière générale, les biens destinés à rester durablement sous la même forme dans le patrimoine.

La CCS n'utilise jamais les comptes de stocks pour ses zones d'activité. Ainsi, l'intégralité des terrains, des constructions et des aménagements des zones est portée dans des comptes d'immobilisations. Si ce classement comptable est correct pour les biens mis en location et les équipements publics, il ne devrait pas être utilisé pour les terrains et les constructions destinés à être vendus, qui constituent pourtant la majorité des éléments du patrimoine de ces zones. La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur de tenir une comptabilité des stocks de terrains.

Rappel du droit n° 3 : Conformément à l'instruction M14, classer les terrains et constructions destinés à être vendus dans les comptes de stocks et réserver la catégorie des immobilisations aux seuls équipements publics et actifs loués par la CCS.

6.2 La question de l'attractivité des zones d'activité

La communauté de communes cherche à attirer de nouvelles entreprises. Entre 2018 et 2020 ont été notamment réalisées les opérations immobilières suivantes :

- en 2018, vente de deux terrains (1,7 ha) et de trois bâtiments⁷² ;
- en 2019, vente d'un terrain de 0,25 hectares (ha) pour 12 510 € (zone de Francaltroff) et conclusion d'un bail de sept mois (reconduit depuis) pour un loyer mensuel de 260 € ;
- en 2020, vente d'un terrain de 0,5 ha et conclusion d'un bail dans la zone de Francaltroff ; ventes de deux terrains de la zone de la Sablonnière localisée à Dieuze (5,8 ha ; voir supra).

Selon l'ordonnateur, entre juillet 2020 et décembre 2021, 110 emplois ont été créés ou maintenus grâce à l'installation de 11 entreprises dans les zones d'activité du Saulnois. Cependant, 18 ha (dont 10 sur le territoire de la commune de Dieuze) de terrains aménagés demeurent inoccupés au 30 juin 2021.

Le territoire du Saulnois, bien qu'à proximité d'aires urbaines attractives, est pénalisé par l'absence de lignes ferroviaires ou d'axes routiers majeurs. Aussi, la communauté de communes se différencie-t-elle par une offre de prix concurrentielle : les terrains viabilisés sont ainsi vendus à 5 € HT le m² aux entreprises artisanales et industrielles et 25 € HT aux entreprises à activité commerciale.

⁷¹ *Ibid*, p. 19.

⁷² Dont l'un correspond à la reprise d'un bâtiment en crédit-bail suite à la mise en liquidation d'une société par le même dirigeant que la société précédente. Cette nouvelle société a été également liquidée en 2019.

Cette stratégie de prix bas apparaît en adéquation avec les caractéristiques du territoire. Elle a toutefois pour conséquence d'attirer des entreprises aux activités logistiques ou de stockage, grandes consommatrices de superficie mais dont les créations d'emplois sont faibles au regard des superficies mobilisées.

À la faiblesse de la demande s'ajoutent, pour certaines zones, des contraintes sur le type d'activité pouvant être accueilli. Tel est le cas pour la zone d'Amelécourt (voir infra) et la zone située au nord-est de Dieuze. Cette dernière comprend une parcelle de 6 ha que la communauté de communes réserve à l'installation d'une usine d'embouteillage d'eau. Cette parcelle, pourtant dotée d'un forage et entièrement viabilisée depuis 2009, n'a toujours pas trouvé d'acquéreur. Aucune négociation avancée ne permet d'envisager l'installation d'une telle activité.

Durant la période sous contrôle, la CCS a poursuivi sa politique active de création des zones comme l'illustre la création de la zone de la Sablonnière à Dieuze ou de la zone commerciale d'Amelécourt.

6.2.1 La zone d'activité de la Sablonnière (Dieuze)

La création de la zone d'activité de la Sablonnière a été décidée par une délibération de 2009 et justifiée, d'une part, par un programme global prévisionnel estimant l'installation de 25 à 35 entreprises et, d'autre part, par le fait que la première zone intercommunale de Dieuze était déjà « réservée pour un projet d'ampleur à savoir une usine d'embouteillage d'eau ». Sa mise en chantier n'a démarré qu'en 2017 après des difficultés d'acquisition des parcelles et de mise en conformité environnementale.

Cette zone a nécessité des investissements d'un montant de 4,7 M€ financés par 3,7 M€ de subventions accordées principalement dans le cadre du contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD) conclu avec l'État. Le coût résiduel a été supporté par la communauté de communes et devait être compensé par les recettes nées de la vente des terrains viabilisés.

La première tranche des travaux a permis de créer une dizaine de parcelles pour un total d'environ 10 ha. Des terrains ont déjà été acquis en vue de deux tranches supplémentaires qui pourraient porter la surface de la zone à 26 ha.

Deux sociétés se sont portées acquéreuses, en fin d'année 2020, de parcelles d'une superficie totale de 5,8 ha pour une mise en activité en 2022 et 2023. Elles prévoient la création de 24 emplois.

La superficie des parcelles commercialisées correspond précisément à la superficie de la parcelle encore disponible dans la première zone de Dieuze (située à 3 km de la seconde) mais réservée depuis plus de 12 ans pour l'usine d'embouteillage d'eau, projet toujours non abouti.

Compte tenu de la faiblesse du bilan intermédiaire en matière de création d'emplois et de la présence de terrains disponibles dans une autre zone située à proximité de celle-ci, la zone d'activité de la Sablonnière ne s'avère pas, à l'heure actuelle, utile au développement économique du Saulnois, alors même qu'elle a nécessité un investissement important (4,7 M€).

En effet, le résultat en matière de redynamisation économique (deux entreprises en cours d'installation et une prévision de 24 emplois) apparaît inefficace et très éloigné des prévisions présentées au conseil communautaire à l'occasion du vote relatif à la création de la zone.

La chambre observe que, pour cette zone aménagée principalement grâce au concours financier du CRSD, les objectifs fixés par la communauté de communes en matière de développement économique n'ont pas encore été atteints.

6.2.2 La zone commerciale d'Amelécourt

À la suite des demandes répétées d'un commerce installé à Château-Salins souhaitant accroître sa surface de vente, la communauté de communes a acquis plusieurs parcelles pour créer la zone d'activité d'Amelécourt. Cette zone, située à proximité immédiate de Château-Salins, revêt un objet uniquement commercial. Le plan local d'urbanisme (PLU) proscrit notamment sur cette zone les constructions et installations à usage industriel, artisanal et tertiaire.

La création de la zone décidée en 2014 s'est appuyée sur une étude commerciale qui indiquait pourtant que « pour conforter les commerces et éventuellement en déployer de nouveaux, il apparaît important de s'appuyer sur l'existant en confortant les zones actuelles de Château-Salins et Dieuze. En effet, en raison d'un potentiel aujourd'hui limité, il n'apparaît pas opportun de déployer des surfaces commerciales supplémentaires disséminées sur plusieurs parties du territoire ». La même étude n'écartait pas « l'idée de créer à terme une nouvelle zone commerciale » à la condition d'identifier « plusieurs porteurs de projets souhaitant se positionner clairement sur un site précis ». Au moment où le conseil communautaire a décidé la création de cette zone, cette condition économique n'était pas vérifiée, puisque seul le commerce précité avait manifesté son intérêt pour l'installation dans cette zone.

Cette zone est constituée de sept parcelles acquises principalement auprès d'un supermarché de Château-Salins.

L'acquisition des principales parcelles a été réalisée moyennant un prix 193 245 €, pour des parcelles d'une superficie de plus de 6 ha. Ce prix (30 300 € / ha) correspond à l'évaluation des services de l'Etat chargés des évaluations domaniales (30 000 € /ha)⁷³.

Le contrat de cession comprend une clause de non concurrence prévoyant l'impossibilité d'y établir un supermarché alimentaire, une boucherie ou une boulangerie pour une période de 50 années. Cette clause est justifiée dans l'acte de cession par le fait que « *le potentiel de commerce alimentaire est largement suffisant* », en s'appuyant sur l'étude commerciale précitée. Ce constat ne ressort pourtant pas de l'étude.

L'information du conseil communautaire sur l'existence de cette clause lors de la décision d'acquisition de ce terrain ne figure pas dans la synthèse des débats. L'ordonnateur alors en fonctions a néanmoins indiqué à la chambre que cette question avait été soumise au conseil.

La chambre considère que le prix payé par la CCS pour l'acquisition de ces parcelles aurait dû être inférieur à l'évaluation des terrains, établie sur la base des conditions normales de marché, alors que l'existence d'une clause de non concurrence réduit la jouissance du bien par l'acquéreur.

Cette clause fait peser des contraintes durables sur le développement d'un véritable pôle commercial autour d'un commerce alimentaire, dans un territoire présentant un fort taux de vacance des cellules commerciales (19 % en 2014) si bien que seul le commerce ayant sollicité l'aménagement de cette zone s'est installé et occupe la principale parcelle (1,4 ha). Cette parcelle viabilisée a été cédée pour un prix de 349 925 € HT. Il s'agit de la seule recette générée par cette zone. Les dépenses d'investissement s'élèvent quant à elles à 1,5 M€ (dont près de 400 000 € de subventions de l'Etat et du conseil départemental).

À la fin de l'année 2020, le bilan en matière de création d'emplois ne vient pas compenser la faiblesse du bilan financier de l'opération puisque, trois années après sa création, cette zone compte huit emplois qui ne peuvent toutefois pas être considérés intégralement comme des créations d'emplois, car ces effectifs étaient déjà en partie présents dans le point de vente antérieur situé à Château-Salins.

⁷³ France Domaines a évalué les parcelles objet de la cession à 3 € le m². Ces parcelles ont été cédées à 3,11 € le m².

Face à ce constat, la communauté de communes a engagé des démarches pour modifier les règles du plan local d'urbanisme (PLU) d'Amelécourt et permettre l'installation d'activités artisanales.

6.3 L'extension de la compétence de la CCS à l'ensemble des zones d'activité

L'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a modifié le 2° du I article L. 5214-16 du CGCT afin d'organiser, de plein droit au lieu et place des communes membres, le transfert aux communautés de communes de la compétence « *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire* »⁷⁴.

Contrairement aux versions antérieures de cet article, le législateur n'a pas conditionné l'exercice de cette compétence à la définition d'un intérêt communautaire. En conséquence, les communes membres étaient tenues de transférer à la communauté toutes les ZAE qui relevaient de leur compétence, à compter du 1^{er} janvier 2017.

Il n'existe pas de définition légale ou réglementaire d'une ZAE. Cependant, plusieurs réponses ministérielles ont précisé les contours de cette notion : « *une zone d'activité répond à une volonté de développement économique coordonné et doit faire l'objet d'une cohérence d'ensemble. Cet aménagement consiste, pour une collectivité, à maîtriser le foncier, à le viabiliser, à le mettre à disposition ou à le revendre à des acteurs économiques*⁷⁵ ».

Le conseil communautaire, par une délibération du 27 décembre 2017, a arrêté cinq critères cumulatifs permettant de définir une telle zone :

- 1 - la vocation économique doit être mentionnée dans un document d'urbanisme ;
- 2 - la présence d'une superficie minimale (il est proposé de retenir une superficie minimale de 5 ha) et d'une cohérence d'ensemble dans le cadre d'une opération d'aménagement (ZAC, lotissement,...) doit être constatée ;
- 3 - la traduction d'une volonté politique actuelle et future d'un développement économique coordonné sur le site doit avoir été envisagée ;
- 4 - les écritures budgétaires et comptables et flux financiers liés à la zone doivent avoir été retranscrits au travers de l'existence d'un budget annexe dédié ;
- 5 - la présence de terrains disponibles doit permettre à la zone de justifier d'enjeux économiques (à l'inverse des zones dont toutes les parcelles sont commercialisées).

Sur la base de ces cinq critères, une seule ZAE a été identifiée, à savoir la zone Est de Dieuze.

Avec l'adoption et l'application de critères non prévus par la loi, la CCS a retenu une définition restrictive des ZAE et a, par conséquent, limité le champ d'application de sa compétence alors que la volonté du législateur était de confier l'intégralité de ces zones aux EPCI, comme en témoigne la suppression de la notion d'intérêt communautaire.

Même en retenant l'hypothèse de la légalité de ces critères restrictifs, une zone d'activité à vocation commerciale située sur le territoire de la commune de Dieuze et jouxtant la zone d'activité Est (transférée en 2018, voir ci-après) aurait dû être considérée comme une ZAE et, à ce titre, être transférée à la CCS.

⁷⁴ Article L. 5214-16 du CGCT : « *la communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants (...)* 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 sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée, au sens de l'article L. 1111-4, avec les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (...) ».

⁷⁵ Réponse ministérielle (question n° 47, 15^e législature) publiée au JO du 26 décembre 2017, p. 6720.

Le PLU réserve une superficie de près de 8 ha pour l'exercice d'activité économique, ce que confirme la délibération n° 14/III/17 du conseil municipal de Dieuze du 14 mars 2014 autorisant la cession de trois parcelles dans l'intérêt « *du développement économique de la zone* ». Cinq parcelles, appartenant à cette commune, demeurent disponibles et pourraient permettre ainsi de nouvelles installations.

Dès lors, il existe un faisceau d'indices permettant de qualifier cette zone comme étant une ZAE. Cette zone d'activité aurait donc dû être transférée à la communauté de communes. L'absence de transfert a pour effet de générer une concurrence entre l'EPCI et la commune membre, laquelle étant pourtant supposée être dessaisie de la compétence en vertu de l'article L. 5214-16, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, et en application du principe d'exclusivité⁷⁶.

À titre d'illustration, la commune de Dieuze a cédé en 2019 un terrain dans cette zone et accordé un permis de construire à une société prévoyant la « *création d'une unité de production alimentaire* » pour la construction d'un bâtiment de 366 m² dont seulement 23 m² sont ouverts au public. Bien que conforme au PLU, ce bâtiment relève donc d'une activité principalement industrielle non conforme à la vocation commerciale affichée par la zone exploitée par la commune de Dieuze.

Cette parcelle de 2 500 m² a été cédée au prix de 12 € le m² par la commune de Dieuze. La communauté de communes a, pour sa part, cédé une parcelle dans la zone de la Sablonnière à Dieuze (située à moins de 3 km de ladite zone) pour la création d'une activité de fromagerie disposant d'un espace ouvert au public pour la vente directe au consommateur quelques mois plus tard, au prix de 5 € le m².

Cet exemple illustre le manque de cohérence dans la gestion des zones d'activité sur le territoire de la commune de Dieuze induit par l'absence de transfert de la totalité des zones.

La chambre rappelle à la CCS son obligation d'exercer pleinement sur son territoire la compétence « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire » conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT et son obligation de mettre en œuvre le transfert de la zone d'activité à vocation commerciale située sur le territoire de la commune de Dieuze.

Rappel du droit n° 4 : Exercer pleinement sa compétence économique sur l'ensemble des zones d'activité de son territoire conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT et mettre en œuvre le transfert de la zone d'activité à vocation commerciale située sur le territoire de la commune de Dieuze.

6.4 Les conditions du transfert de la zone d'activité Est de Dieuze

Jusqu'au 1^{er} janvier 2018, une partie de la zone d'activité Est de la commune de Dieuze restait gérée par la commune. Pour satisfaire aux nouvelles dispositions légales (cf. supra), la CCS et la commune de Dieuze ont pris la décision de transférer la gestion de l'ensemble de la zone à la communauté de communes. Les deux zones unifiées forment désormais un ensemble cohérent géré à l'échelon communautaire. Les recettes et dépenses de ces zones sont inscrites au sein d'un budget annexe unique.

⁷⁶ Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence (CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier).

6.4.1 Les erreurs portant sur la cession d'un bâtiment intervenue avant la date de transfert

Le 25 août 2017, la commune de Dieuze a vendu un bâtiment sis dans sa zone d'activité à une société pour y installer son activité industrielle. Les éléments financiers ayant concouru à la détermination du prix de la vente sont résumés dans le tableau suivant.

Tableau 18 : Conditions financières de la cession

Prix de cession représentatif de la valeur vénale ⁷⁷	2 335 447 €
Aide à l'investissement immobilier attribuée par la commune	1 440 000 €
Solde du prix de vente HT	895 447 €

Source : acte notarié

L'acte de vente stipule que l'acheteur s'acquittera de ce prix par 180 mensualités constantes portant un intérêt de 2,2 %. Une clause de réserve de propriété a été insérée au contrat conditionnant la propriété de l'immeuble vendu au paiement de l'intégralité du prix de vente. La première mensualité était à verser le 10 janvier 2018, la dernière devra l'être le 10 décembre 2032. L'entrée en jouissance a toutefois eu lieu à la date de l'acte de cession (25 août 2017), l'acquéreur étant alors devenu responsable des petites et grandes réparations à réaliser sur ce bien.

La CCS avait connaissance de cette situation comme en atteste l'acte notarié du 17 décembre 2018 consacrant le transfert des actifs de la zone d'activité, dans lequel la situation patrimoniale de ce bâtiment est décrite. Ce bien a alors été évalué à une valeur de 2 362 013 €, soit 26 556 € de plus que son prix de vente par la commune de Dieuze au 25 août 2017.

La cession n'a été régularisée dans les livres de la CCS que le 28 décembre 2018, soit plus d'une année après la signature de l'acte notarié et l'entrée en jouissance.

Ainsi, en acceptant de supporter la cession de ce bien, pourtant décidée par la commune de Dieuze, la CCS a accepté d'assumer seule les risques financiers de défaillance de l'acheteur inhérents à une telle opération.

La CCS doit notamment supporter les conséquences d'une mauvaise application des règles fiscales en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) lors de la rédaction de l'acte de cession du bâtiment. En effet, l'article 256 B du code général des impôts (CGI) énumère une liste d'opérations pour lesquelles les personnes morales de droit public sont expressément assujetties à la TVA. Sont notamment soumises de plein droit à la TVA les opérations immobilières visées au I de l'article 257 du CGI réalisées par un assujetti, telles que :

- les ventes de terrains à bâtir ;
- les ventes d'immeubles bâtis achevés depuis moins de cinq ans⁷⁸.

En l'espèce, la CCS est assujettie à la TVA et l'opération de cession d'un bâtiment achevé depuis moins de cinq ans sur une zone d'activité est soumise à cette même taxe.

Conformément au b) du 2 de l'article 266 du CGI, la base d'imposition d'une telle opération est constituée :

- par le prix de cession HT, le montant de l'indemnité ou la valeur des droits sociaux rémunérant l'apport, augmenté des charges qui s'y ajoutent ;

⁷⁷ Ce prix est effectivement proche de l'estimation de 2,3 M€ réalisée par les services de l'Etat.

⁷⁸ DGFIP, Guide de la TVA à l'usage des collectivités locales, L'application de la TVA aux collectivités locales, § 1-B.

- ou, si elle est supérieure, par la valeur vénale réelle des biens, établie dans les conditions prévues à l'article L. 17 du livre des procédures fiscales.

En revanche, les opérations de nature bancaire ou financière sont exonérées de la TVA en application de l'article 261 C du CGI. Cette disposition vise notamment les recettes liées aux intérêts⁷⁹.

Ici, le prix de la vente HT s'établit à 2 335 447 €. Ce prix est, comme l'indique l'acte notarié, « *représentatif de la valeur vénale du terrain et des constructions* ». Aussi, ce prix constitue la base d'imposition de la TVA, soit un montant de TVA (au taux de 20 %) de 467 089 €.

Cependant, la base d'imposition retenue par l'acte notarié est le prix de vente diminué des aides (1 440 000 €) provenant des contrats de redynamisation de site de défense, soit une TVA de 179 089 € et un prix toutes taxes comprises (TTC) de 1 074 537 €.

L'acte de cession prévoit que ce prix sera acquitté en 180 mensualités de 5 845 € chacune, soit un montant total de 1 052 122 € comprenant :

- d'une part, le prix de cession (895 447 €) et ;
- d'autre part, des intérêts calculés au taux de 2,2 % pour un montant total de 156 674 €.

La TVA est alors recalculée sur le montant total de la mensualité de 5 845 €. Il ressort de l'acte notarié que la TVA sera réglée en 180 mensualités de 1 169 € soit 210 424 €. En agissant ainsi, les intérêts sont incorporés dans la base imposable à TVA alors qu'ils devraient en être exclus, conformément au C de l'article 260 du CGI.

Ainsi, la base d'imposition a été injustement :

- minorée des aides de 1 440 000 € ;
- majorée des intérêts pour un montant de 156 474 €.

Il en ressort une TVA non versée d'un montant de 256 666 € qui fait courir un risque fiscal à la commune de Dieuze (le vendeur de ce bâtiment) et à la communauté de communes (le déclarant de cette taxe).

À ces erreurs sur le montant de la base imposable de l'opération s'ajoute une erreur quant à la date d'exigibilité de la taxe. L'article 3 de la loi n° 80-335 du 12 mai 1980⁸⁰ étend à l'ensemble des ventes assorties d'une clause de réserve de propriété les dispositions du c du 3° du II de l'article 256 du CGI et précise, qu'au sens de cet article, la délivrance s'entend de la remise matérielle du bien lorsque le contrat de vente comporte une clause de réserve de propriété. En vertu de ce texte, il convient donc de considérer que, pour cette catégorie de contrats, la taxe est exigible dès la remise matérielle du bien. Il en résulte, notamment, que le paiement du prix n'a aucune influence sur la détermination de la date d'exigibilité de la TVA⁸¹.

La CCS s'acquitte du montant de TVA collectée sur cette opération de manière échelonnée au rythme du remboursement de sa dette par le vendeur. Or, conformément à la réglementation fiscale, ce montant de TVA devenait exigible à la date de livraison du bien, qui correspondait à la date de signature de l'acte notarié, soit le 25 août 2017. Dès lors, il apparaît :

- que la TVA était exigible et devait être acquittée dès le 25 août 2017 par la commune de Dieuze, qui en était le vendeur ;
- que le paiement de ce montant de TVA ne devait pas être échelonné sur la durée de la dette de 15 années consentie lors de la cession.

Rappel du droit n° 5 : Régulariser la situation fiscale en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'opération de cession intervenue en 2017 dans la zone d'activité de Dieuze.

⁷⁹ BOFiP, BOI-TVA-SECT-50-10-10, § 1 et 10.

⁸⁰ Loi n° 80-335 du 12 mai 1980 relative aux effets des clauses de réserve de propriété dans les contrats de vente.

⁸¹ BOFiP, BOI-TVA-BASE-20-10, § 130.

6.4.2 Les défauts de contractualisation

En 2012, la commune de Dieuze, alors compétente sur sa zone d'activité, a fait construire, pour un coût d'environ 1 M€, un bâtiment destiné à recevoir une activité aquacole.

Cette activité était portée par l'un des administrateurs d'une société tierce déjà installée sur la zone d'activité. Le bâtiment a été construit sur une parcelle de terrain donnée en crédit-bail à cette société tierce. La situation enclavée de ce bâtiment nécessite un passage par la parcelle appartenant à ladite société.

Au terme de la construction, la commune de Dieuze est ainsi devenue propriétaire d'un bâtiment, assis sur un terrain faisant l'objet d'un crédit-bail auprès de cette société.

Un forage d'eau aux grès vosgiens indispensable à l'alimentation en eau de l'activité aquacole a été réalisé par la commune de Dieuze en 2009. Il est mis à disposition par un bail pour une durée de 75 années et un loyer mensuel modique de 100 € (indexé sur l'indice du coût de la construction). Ce bail réserve la jouissance exclusive de ce forage à la société tierce « *ou toute autre société dans laquelle un ou plusieurs des associés de ladite société auraient des intérêts* ».

La commune de Dieuze a, d'après l'acte notarié de transfert de la zone d'activité, souhaité mettre à disposition en 2012 ce nouveau bâtiment sous la forme d'un crédit-bail, avec un loyer mensuel de 6 162 € de 260 mois. Toutefois, comme le précise l'acte notarié précité « *lors du contrôle de légalité, la délibération a été refusée par la sous-préfecture* ».

Sans titre légal, la société a néanmoins poursuivi l'occupation de ce bien entre 2012 et 2020 (année de sa mise en liquidation judiciaire).

Entre 2018 et 2020, la CCS n'a émis aucun titre de recettes à l'encontre de cette société.

Le 29 octobre 2018, une délibération du conseil communautaire a approuvé la mise à disposition du bâtiment sous la forme d'un acte de vente à paiements échelonnés, avec clause de réserve de propriété à la société d'aquaculture, pour une durée de 27 ans (327 mois) à compter du 1^{er} janvier 2018 et un montant total de 979 901 €. Face aux difficultés économiques rencontrées par la société occupante, et bien que la durée de remboursement envisagée de la dette soit exceptionnellement longue, le montant des paiements mensuels s'est avéré trop élevé pour les finances de la société. La cession n'a donc pas pu être réalisée.

Au cours de l'année 2019, la CCS n'a pas fait valoir son droit de propriété. En 2020, la CCS a engagé des démarches pour faire valoir son droit de propriété, toutefois, la société aquacole a fait l'objet d'une liquidation judiciaire.

Hormis les caractéristiques très spécifiques de ce bâtiment, son redéploiement sous la forme d'une location ou d'une cession à une autre société se heurte au fait qu'il soit enclavé, ne dispose pas d'une alimentation autonome en eau et que le terrain sur lequel il est construit fasse l'objet d'un contrat de crédit-bail auprès d'une société tierce.

6.4.3 Les conditions financières du transfert de compétence

En matière patrimoniale, le transfert de compétence de la zone d'activité se traduit par le transfert des biens immobiliers. Si les biens relevant du domaine public de la commune (voirie interne, par exemple) sont mis à disposition à titre gracieux⁸², les biens relevant du domaine privé (terrains aménagés et immobilier d'entreprises) sont cédés en pleine propriété et à titre onéreux. Aux termes de l'article L. 5211-17 du CGCT, « *les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant*

⁸² Article L. 1321-2 du CGCT.

dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences ».

L'évaluation de ces biens tient compte du résultat financier final de l'opération. Elle peut être effectuée sur la base d'une valeur comptable, vénale ou d'usage (sur la base des flux de trésorerie actualisés générés par l'actif).

Par ailleurs, les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance (article L. 5211-17 précité du CGCT). La CCS s'est donc substituée au 1^{er} janvier 2018 à la commune de Dieuze pour l'ensemble des contrats en cours sur la zone.

La CCS a eu recours aux conseils de la branche spécialisée dans le secteur public d'un cabinet international d'audit pour réaliser une étude globale financière des conditions du transfert de la zone. Cette étude a été financée, après sa réalisation, pour moitié par la commune de Dieuze.

L'offre du cabinet prévoyait « pour chacune des zones identifiées et concernées » par le transfert de proposer « une série de méthodes d'évaluation » et précisait que « ces méthodes, acquises au cours de nombreuses missions réalisées par [le cabinet] dans ce domaine tiendront compte des situations spécifiques de chacune des zones (valeur de stocks, prix de revient, valeur vénale, annuité d'emprunt...) ».

Au terme de cette évaluation, les deux parties ont valorisé les immobilisations relevant du domaine privé à 12,4 M€. Par ailleurs, la communauté de communes s'est vu transférer les dettes liées à cette zone d'activité d'un montant de 8,5 M€ et des subventions d'équipement pour le financement des investissements de la zone d'un montant total de 2,4 M€. Par différence, le prix de cession arrêté conjointement par les deux parties s'établissait à 1 450 000 € réglés pour 750 000 € en 2018, puis par versement annuel de 100 000 € entre 2019 et 2025.

Tableau 19 : Valorisation des apports à titre onéreux

Valeur estimée des bâtiments	12 450 660 €
Subventions d'investissement attachées à ces immobilisations	2 454 387 €
Valeur nette sous déduction des subventions	9 996 273 €
Dettes financières assumées par la CCS	8 546 273 €
Valeur nette des apports	1 450 000 €
Modalités de règlement : 750 000 € en 2018, 7 versements annuels entre 2019 et 2025 de 100 000€.	

Source : délibération CCSDCC18115 du 17 décembre 2018

En vertu des articles L. 1311-9 et L. 1311-10 du CGCT et de l'arrêté du 5 décembre 2016⁸³, les acquisitions à l'amiable d'immeubles d'un montant supérieur à 180 000 € doivent être précédées d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'Etat lorsqu'elles sont poursuivies par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Pour les immeubles transférés, la CCS n'a pas sollicité l'avis des services de l'Etat chargés des évaluations domaniales. Le conseil communautaire s'est donc prononcé le 17 décembre 2018 sans cet avis.

La cession a été ratifiée par un acte notarié le 19 décembre 2018 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2018.

La valorisation nette des apports à la date du transfert est proche du montant retenu par le rapport d'expertise. Celui-ci, fondé sur l'hypothèse d'un rachat financé par un emprunt de 1,5 M€ contracté par la CCS, indique que le transfert de la zone de Dieuze est « globalement

⁸³ Arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes (NOR : ECFE1634125A).

positif sur le plan financier (...) même si le risque de contrepartie ne doit pas être sous-estimé (défaillance des entreprises ne leur permettant plus de respecter leurs engagements) ».

Dans ce rapport, la valeur de la zone est estimée sur la base d'une projection des flux de trésorerie (1,7 M€) de chacune des constructions concernées par le transfert. Le rapport d'expertise a donc estimé la valeur des actifs sur la seule référence de leur valeur d'usage⁸⁴.

Il n'a été retenu qu'un seul scénario optimiste, et peu réaliste, dans lequel tous les loyers et paiements échelonnés sont intégralement réglés et aucune société ne fait défaillance.

Ce risque aurait pu être appréhendé au travers du taux d'actualisation⁸⁵. Cependant, contrairement aux pratiques couramment admises et aux règles comptables, les flux de trésorerie n'ont pas été actualisés. Le cabinet a additionné des flux de trésorerie à des échéances différentes. Cette expertise conduit à un résultat erroné, la valeur temps et le risque d'exploitation d'un projet d'investissement engageant la CCS sur une longue période n'étant pas appréhendés. Selon l'expert, le périmètre de la mission ne prétendait pas mesurer de manière définitive la soulte éventuelle de cession ni établir les conditions définitives des conventions financières et patrimoniales du transfert et, en ce sens, le recours à la valeur actuelle nette n'a pas été retenu. La chambre constate pour sa part que la lettre de mission prévoyait de réaliser un « *bilan patrimonial et financier de chaque zone [transférée]* » en proposant « *les modalités de valorisation du patrimoine à céder* » et ajoute que, quand bien même cette évaluation n'aurait pas été incluse dans le périmètre de la mission, cela ne dispensait pas l'expert d'utiliser les méthodes adéquates couramment admises par sa profession, dès lors qu'il décidait de son propre chef de réaliser de tels travaux.

Contrairement à la méthodologie décrite dans son offre et aux usages en matière d'évaluation d'actifs, le rapport de l'expert n'utilise qu'une seule méthode d'évaluation. Il ne présente ni la valeur vénale⁸⁶, ni le coût de revient des immobilisations. L'expert indique que « *des méthodes n'ont pas pu être mises en œuvre à défaut de données disponibles (notamment estimation des domaines)* ». Or, d'une part, l'offre du cabinet ne prévoyait pas de s'appuyer sur cette estimation et, d'autre part, l'évaluation de la valeur vénale correspondait précisément à l'objet de la mission qui lui avait été confiée.

Par ailleurs, concernant le bâtiment dédié à l'activité d'aquaculture, le rapport n'aborde pas la situation juridique précaire de ce bien immobilier et notamment le fait qu'aucun contrat d'occupation n'ait été conclu par la commune avant le transfert de la zone. Pour l'expert, la qualification juridique et la régularité des contrats ne rentraient pas dans le périmètre de ses analyses et n'étaient pas incluses dans le cahier des charges. Pourtant, la chambre constate que la lettre de mission se donnait pour objectif de « *déterminer les incidences juridico-financières de la cession et d'accompagner la rédaction des actes* ». Dès lors, le vice important grevant ce bien immobilier aurait dû être signalé par le cabinet d'expertise d'autant qu'il réduisait la valeur du bien et, qu'à ce titre, ses conséquences financières auraient dû être évaluées.

Le rapport indique de façon erronée que ce bien fait l'objet d'« *une vente à paiement échelonné avec clause de réserve de propriété au profit de la commune* ». Les projections de flux de trésorerie ont été établies sur la base de recettes fictives sur 21 ans d'un montant total de plus de 1,4 M€ et cela sans que le rapport ne précise l'insécurité juridique pesant sur cette cession.

⁸⁴ Le plan comptable général (non applicable à la CCS) définit la valeur d'usage d'un actif comme la valeur des avantages économiques futurs attendus de son utilisation et de sa sortie. Ceux-ci correspondent à l'estimation des flux nets de trésorerie actualisée attendus de l'actif.

⁸⁵ Le taux d'actualisation reflète la valeur temps de l'argent et les risques spécifiques à l'actif pour lequel les estimations de flux de trésorerie n'ont pas été ajustées.

⁸⁶ La valeur vénale est le montant qui pourrait être obtenu de la vente d'un actif lors d'une transaction conclue à des conditions normales de marché, net des coûts de sortie.

En raison de l'occupation sans titre, et en l'absence de versement de loyers, les recettes de ce bâtiment n'auraient pas dû être considérées dans les projections de flux de trésorerie.

Enfin, considérant le fait que ce bâtiment est érigé sur une parcelle qui appartiendra à un tiers au terme d'un contrat de crédit-bail, qu'il n'a pas d'accès autonomes à la voirie ni à une alimentation en eau, sa valeur vénale devrait être nulle.

En dépit de ces différents éléments, cet immeuble est pourtant inscrit au bilan de la CCS à hauteur de 933 055 €⁸⁷.

En août 2019, la communauté de communes a estimé que la situation économique et juridique de ce bâtiment s'avérait différente de la situation sur laquelle étaient basées les prévisions réalisées au cours de la phase de négociation et a sollicité un arbitrage de la mission régionale de conseil aux décideurs publics de la direction régionale des finances publiques.

Dans son rapport, la mission estime, pour sa part, que la communauté de communes « avait connaissance de la situation juridique de l'immeuble, de la situation financière de la société occupante et de l'absence de loyers depuis 2016 » et que, dès lors, la communauté de communes n'est pas fondée à demander « une annulation de la cession de l'immeuble ou une révision du prix de cession de la ZAE ».

Au cours de l'année 2018, et avant la signature de l'acte de cession, plusieurs correspondances entre la CCS et la commune de Dieuze montrent que les parties ont tenté en vain de régulariser la situation de ce bâtiment. Ces échanges confirment que la CCS ne pouvait ignorer la précarité juridique de l'immeuble. Au surplus, l'acte de transfert de la zone d'activité à la CCS précise que la vente des bâtiments et la modification des parcelles faisant l'objet d'un contrat de crédit-bail avec la société tierce n'ont pas été réalisées et « *que par suite du transfert compétences de la ZAE de la commune de Dieuze à la communauté de communes du Saulnois, ladite vente avec réserve de propriété sera régularisée ultérieurement par le notaire soussigné* ».

Pourtant, en ne tenant pas compte de la situation juridique de ce bâtiment et en se référant à l'estimation de la valeur fondée sur des hypothèses optimistes et peu réalistes délivrée par le rapport du cabinet de conseil, le transfert de cette zone d'activité a été réalisé dans des conditions financières désavantageuses pour la CCS.

La chambre observe que si les flux de trésorerie avaient été actualisés⁸⁸ et que les recettes liées au bâtiment dédié à l'aquaculture n'avaient pas été prises en compte du fait de l'insécurité juridique pesant sur la situation de ce bâtiment, la projection des flux de trésorerie aurait été de l'ordre de 130 000 € (cf. tableau des flux de trésorerie actualisés estimés par la chambre, annexe 2).

Tableau 20 : Écart entre la projection des flux de trésorerie évaluée par l'expert et par la chambre

Estimation des flux de trésorerie par l'expert	1 728 051 €
Effet de l'actualisation	- 169 322 €
Effet de la non prise en compte des recettes du bâtiment aquacole	- 1 431 844 €
Projection des flux estimée par la chambre	126 885 €

Source : rapport d'expertise et estimation de la chambre détaillée en annexe 2

Les conditions de transfert de la zone déséquilibrent le budget de cette zone. Entre 2018 et 2020, cette zone a consommé une trésorerie de plus de 400 000 € auxquels il convient d'ajouter une subvention de 750 000 € reçue du budget principal pour faire face au premier versement du prix de transfert à la commune de Dieuze.

⁸⁷ Ce montant de 933 055 € est supérieur à une valorisation de 844 000 € effectuée par avis des services de l'Etat de septembre 2018 en vue d'une éventuelle cession. L'avis précise que cette valorisation doit s'entendre pour « *un bien à l'état libre et abstraction faite du bail en cours* ».

⁸⁸ En retenant un taux de 4 % (préconisations en matière d'investissement public du rapport Lebègue, 2005).

Cette baisse de la trésorerie s'explique par :

- le versement de la soulte à la commune de Dieuze (200 000 €) ;
- des dépenses (essentiellement les annuités des emprunts) dont le montant est supérieur aux recettes procurées par les bâtiments de la zone.

Tableau 21 : Évolution de la trésorerie de la zone de Dieuze avant et après le transfert

Trésorerie nette au 31 décembre 2017 (avant transfert de la zone)	71 767 €
Trésorerie nette au 31 décembre 2020	- 337 467 €
Variation	- 409 234 €

Source : compte de gestion du budget annexe zone de Dieuze

La précarité de la situation juridique du bâtiment spécialisé dans l'aquaculture fait peser un risque financier sur la communauté de communes de plus de 1 M€⁸⁹. Cette situation est le fait de la commune de Dieuze, toutefois la CCS en avait connaissance avant le transfert de la zone d'activité et n'a pas émis les réserves qui s'imposaient.

Dès lors, les conditions pécuniaires désavantageuses du transfert de cette zone conduisent à un déséquilibre économique de l'exploitation de la zone.

7 LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

La crise sanitaire a affecté les activités de la communauté de communes. Certains coûts supplémentaires ont été supportés, tandis que des recettes budgétées de l'activité petite enfance ne se sont pas réalisées à hauteur des prévisions. Par ailleurs, la CCS a accordé des délais de règlement à certaines entités.

La crise sanitaire a occasionné une perte de recettes pour les structures de la petite enfance se traduisant par une baisse liée aux participations des familles estimée à près de 92 000 €⁹⁰, à laquelle vient s'ajouter une perte des participations sociales de 308 000 €⁹¹. Cette perte totale d'environ 400 000 € n'est que partiellement compensée par l'aide exceptionnelle de la caisse d'allocations familiales d'un montant de 214 369 €. Par ailleurs, les charges de ces structures demeurent stables (baisse de 10 000 € en 2020 sur un total de 2,1 M€), si bien que le coût net de la crise sanitaire et de ses conséquences pour les structures de la petite enfance de la CCS peut être estimé à environ 175 000 €.

Tableau 22 : Conséquences financières de la crise sanitaire sur les activités « petite enfance » en €

Baisse des recettes versées par les familles	- 92 000
Baisse des recettes versées par les caisses d'allocations familiales	- 308 000
Aide exceptionnelle de la caisse d'allocations familiales	214 369
Baisse des charges	10 000
Conséquences nettes de la crise	- 175 631

Source : informations extraites de la comptabilité de la CCS – Exercice 2020

En outre, la CCS a accordé des mesures de soutien aux acteurs économiques présents sur son territoire. Elles ont revêtu trois formes :

- des reports de loyers pour les entreprises locataires pour un montant de 170 432 € ;
- un soutien aux commerçants via la plateforme « J'achète Moselle Sud » pour un montant de 79 075 € ;

⁸⁹ Montant des annuités de l'emprunt relatif à ce bâtiment dont la CCS devra s'acquitter.

⁹⁰ Comparaison entre 2019 et 2020.

⁹¹ De même, les participations moyennes des caisses d'allocations familiales s'élèvent à 1 732 108 €. En 2020, ces participations (hors aides exceptionnelles) se sont élevées à 1 109 283 €.

- une participation de 58 020 € au fonds de résistance mis en place par la région Grand Est. Ce montant a été engagé en 2020 sans être décaissé.

Concernant l'organisation du travail au sein de la communauté de communes, une prime d'un montant de 1 000 € proratisé en fonction du nombre de jours travaillés pendant la période de crise sanitaire (entre le 16 mars 2020 et le 7 mai 2020) a été accordée à 19 agents des services ordures ménagères et à 46 agents du service « petite enfance ». Cette prime s'inscrit dans le cadre du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020⁹². Les agents absents ou en télétravail n'étaient pas éligibles à cette prime. Le coût total cumulé de cette mesure s'élève à 17 425 €.

En novembre 2020, le comité technique de la CCS a approuvé la mise en place de sept référents Covid-19. Ces référents ont pour missions, entre autres, de veiller au respect des mesures sanitaires et à l'information des agents, de vérifier la bonne application des protocoles nationaux et d'être les interlocuteurs privilégiés des agents sur les questions relatives à la gestion de la crise.

Au début de l'année 2021, les services de l'Etat ont incité les collectivités territoriales et leurs groupements à développer le télétravail⁹³. La direction générale des collectivités locales (DGCL) prévoyait ainsi que : « *s'agissant des agents dont les fonctions peuvent être exercées à distance, les employeurs sont fortement invités à les placer en télétravail 5 jours par semaine. Afin de prévenir le risque d'isolement, les agents qui en éprouvent le besoin peuvent revenir sur site un jour par semaine* »⁹⁴.

Les 25 agents affectés à des fonctions supports au siège de l'EPCI ont été encouragés à télétravailler. Toutefois, ce mode d'organisation du travail n'ayant pas été imposé, la part du temps télétravaillé de ces agents entre le 6 avril 2021 et le 30 avril 2021 est restée peu importante (28 % du temps de travail des agents affectés à des fonctions supports et pouvant exercer leurs missions en télétravail).

*

⁹² Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

⁹³ Circulaire du 5 février 2021 relative au renforcement du télétravail dans la fonction publique de l'Etat transmise par une note d'information en date du 8 février 2021 relative au renforcement du télétravail dans la fonction publique territoriale.

⁹⁴ DGCL, Questions réponses relatives à la prise en compte dans la fonction publique territoriale de l'évolution de l'épidémie de Covid-19, 13 avril 2021.

ANNEXE 1 : Liste des compétences actuellement exercées par la CCS

Compétences obligatoires
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur
Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-16 ; création, aménagement, entretien et gestion des 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, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
Compétences obligatoires à effet différé
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement : compétence à effet différé à compter du 1 ^{er} janvier 2018
Assainissement collectif et non collectif : compétence à effet différé à compter du 1 ^{er} janvier 2020
Production distribution et traitement de l'Eau potable : compétence à effet différé à compter du 1 ^{er} janvier 2020
Compétences optionnelles
Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
Politique du logement et du cadre de vie
Action sociale d'intérêt communautaire
Compétences facultatives
Aide aux communes et mutualisation des services : <i>Dans le cadre de conditions définies par convention, la communauté de communes pourra bénéficier (action ascendante) ou proposer (action descendante) des missions ou prestations de service conformément à la mise en œuvre du schéma de mutualisation adopté le 27 juin 2016 par la CCS (loi MAPTAM)</i>
a. suivi de la mise en œuvre du schéma de mutualisation ;
b. organisation, animation du comité de pilotage pour la mise en œuvre du schéma de mutualisation ;
c. services déjà opérationnels donnant lieu à conventionnement :
Actions au profit des communes (ascendantes)
<ul style="list-style-type: none"> • service d'instruction des autorisations du droit des sols (ADS) ; • service des conseils techniques aux communes : conseils en voirie, assistance à maîtrise d'ouvrage pour les petit travaux, commission de sécurité etc ; • service de balayage des communes ; • service de nettoyage des avaloirs ; • service de broyage des végétaux ; • service d'assistance informatique et d'achat groupé de matériel.
Actions au profit de la communauté de communes (descendantes)
<ul style="list-style-type: none"> • Entretien des espaces verts des 5 structures multi-accueil par les communes d'implantation
Culture
d. soutien à l'événementiel par la mise en place d'un dispositif réglementé de subvention
e. réalisation, sous maîtrise d'ouvrage intercommunal, d'actions culturelles destinées à promouvoir le spectacle le spectacle vivant sur l'ensemble du territoire
Distribution d'énergie électrique
f. contractualisation avec les distributeurs d'énergie électrique.
g. gestion des dispositifs de soutien financier aux communes pour la modernisation et l'enfouissement des réseaux de distribution (R2 - Article 8).
Service public d'assainissement non collectif <i>Service qui sera intégré dès 2020 dans la compétence obligatoire « assainissement »</i>
h. contrôle de conception des équipements
i. contrôle de réalisation des ouvrages
j. contrôle du bon fonctionnement
k. mobilisation et gestion des subventions au profit des usagers et des communes
l. assistance à maîtrise d'ouvrage des communes pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur schéma d'assainissement

Source : arrêté préfectoral n° 2017-DCL-1-015 du 23 août 2017.

ANNEXE 2 : Évaluation des projections des flux de trésorerie de la zone transférée (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total
Bâtiment 1	579	579	579	579	579	579	579	579	579	579	579	- 2 725							
Bâtiment 2	21 555	21 430	20 432	20 432	20 432	20 432	20 432	33 568	33 568	33 568	33 568								
Bâtiment 3	27 930	27 930	27 930	27 930	27 930	27 930	27 930	27 930	27 930	76 551	76 551	76 551	115 668	170 432	170 432	170 432	170 432	170 432	170 432
Bâtiment 4	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114	4 114
Bâtiment 5 (Activité Aquacole)	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377	- 75 377						
Bâtiment 6	5 211	5 211	5 211	5 211	5 211	5 211	5 211	1 737											
Bâtiment 7	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	6 082	19 010	67 055				
Flux de trésorerie non actualisé	- 9 907	- 10 032	- 11 030	- 11 030	- 11 030	- 11 030	- 11 030	- 68 504	- 70 240	- 21 619	- 21 619	8 644	50 487	193 556	241 601	174 546	- 56 919	- 58 633	
Flux de trésorerie actualisés	- 9 714	- 9 459	- 10 000	- 9 615	- 9 245	- 8 890	- 8 548	- 51 046	- 50 327	- 14 895	- 14 322	5 506	30 921	113 987	136 809	95 037	- 29 799	- 29 516	126 885

Source : rapport d'expertise et estimation de la chambre

Hypothèses retenues par la chambre :

- exclusion des recettes du bâtiment aquacole ;
- taux d'actualisation : 4 % ;
- flux de trésorerie réparties uniformément durant l'année ;
- valeur d'actualisation au 1^{er} janvier 2018.

ANNEXE 3 : Suivi des rappels du droit et des recommandations du précédent rapport

Rappel de la date du précédent ROD2 : 14 mai 2014

N° rappel du droit	N° reco.	Intitulé	Domaine (1)	Degré de mise en œuvre (2)	Éléments justifiant l'appréciation portée sur la mise en œuvre
1		Veiller à la sincérité des prévisions budgétaires.	Comptabilité	NMO	Ce constat est réitéré du manque de sincérité des prévisions budgétaires
2		Utiliser le seul compte 6521 « prise en charge du déficit des budgets annexes à caractère administratif » pour assurer l'équilibre des budgets annexes, lors de chaque exercice.	Comptabilité	TMO	Les flux entre budgets ont été vérifiés
3		Enregistrer comme subventions en nature au compte 2044, les moins-values résultant de la cession d'actifs à titre gratuit ou à l'euro symbolique et procéder à l'amortissement de ces subventions.	Comptabilité	DSO	Aucune cession à titre gratuit ou à l'euro symbolique n'est intervenue sur la période sous revue (en dehors de l'exercice d'option d'achat des contrats de crédit-bail)
	1	Mettre en œuvre une comptabilité du stock de carburant, selon la méthode de l'inventaire intermittent.	Comptabilité	TMO	Cette comptabilité a été mise en œuvre.
	2	Dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, ajuster de manière plus rigoureuse les recettes aux besoins réels de la communauté de communes.	Comptabilité	NMO	Ce constat a été réitéré du fait du manque de sincérité des prévisions budgétaires.
	3	Contrôler les conditions d'exploitation de la pépinière d'entreprises.	Gouvernance	DSO	Ce bien a été cédé.
	4	Prendre les mesures prescrites en juillet 2006 par l'Inspecteur des installations classées au sujet du site de l'ancien incinérateur de Dieuze.	Situation patrimoniale	TMO	L'incinérateur a été démantelé.
	5	Vérifier les calculs de liquidation de la prestation de service « enfance jeunesse ».	Relation avec des tiers	TMO	Les contrôles du financeur ont révélé soit des erreurs mineures soit aucune erreur.

- (1) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH (gestion des ressources humaines), Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.
- (2) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO).

Envoyé en préfecture le 22/06/2022

Reçu en préfecture le 22/06/2022

Affiché le



ID : 057-245701206-20220518-CCSDCC22035-DE

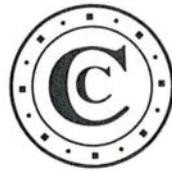
Envoyé en préfecture le 22/06/2022

Reçu en préfecture le 22/06/2022

Affiché le

SLOW

ID : 057-245701206-20220518-CCSDCC22035-DE



Chambre régionale des comptes Grand Est
3-5, rue de la Citadelle
57000 METZ
Tél. : 03 54 22 30 49
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est