

Monsieur le Président,

Je vous ai adressé par lettre notifiée le 7 décembre 2004, le rapport d'observations définitives concernant la gestion de votre établissement public pour les années 2000 et suivantes.

Vous n'avez pas souhaité y apporter de réponse.

La procédure est désormais close.

Vous trouverez ci-joint le rapport.

En application de l'article L 241-11 du code des juridictions financières, ce rapport auquel sera jointe la réponse reçue, est à communiquer à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion.

Il fera l'objet d'une inscription à son ordre du jour et sera annexé à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée.

A compter de la date de cette réunion que je vous serais obligé de me faire connaître, la communication du rapport à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Trésorier-payeur général.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Michel LAIR

Doyen des Présidents de section,

Président par intérim

Monsieur Martin LEGEAY

Président de la communauté de communes

de Grand Lieu

Parc d'activités économiques de Tournebride

B.P. 3

44118 LA CHEVROLIERE

Observations définitives concernant la gestion de la communauté de communes de Grand Lieu

Années 2000 et suivantes

L'examen de la gestion de la communauté de communes de Grand Lieu a porté sur la situation financière de l'établissement public, sur l'intercommunalité ainsi que sur l'exercice des compétences en matière de construction du centre nautique et de gestion de l'immobilier d'entreprises.

Présentation générale du territoire

Le territoire de la communauté de communes de Grand Lieu (CCGL) est composé de neuf communes regroupant une population d'environ 30 000 habitants sur une superficie de 30 000 hectares. La densité de population demeure relativement faible même si le nombre d'habitants a connu une forte progression entre les deux recensements, autour de 16 %, soit près du double de l'évolution moyenne du département de Loire-Atlantique. Les estimations réalisées en 2002 évaluent le nombre d'habitants de 31 000. Cette augmentation n'a pas été homogène entre les communes, celle de MONTBERT connaissant une hausse de 3,36 % alors que celles de ST PHILBERT DE GRAND LIEU et PONT ST MARTIN voyaient leur population s'accroître respectivement de 23 % et de 25 %.

	Population
GENESTON	2 243
LA CHEVROLIERE	4 916
LA LIMOUZINIERE	1 430
LE BIGNON	2 630
MONTBERT	2 336
PONT ST MARTIN	4 816
SAINT COLOMBAN	2 069
ST LUMINE DE COUTAIS	1 364
ST PHILBERT DE GRAND LIEU	6 363
	28 167

Ce territoire présente une certaine originalité puisqu'il regroupe des communes du pays de Retz situées à proximité du Lac de Grand Lieu et des communes regardant davantage vers la région du Vignoble. Cette situation trouve sa traduction dans l'appartenance des communes à deux pays différents.

L'ensemble du territoire de la communauté de communes fait partie de l'aire urbaine de Nantes.

L'environnement y est encore relativement préservé, notamment en raison de la présence du Lac de Grand Lieu qui fait l'objet d'une protection renforcée au titre de différents dispositifs.

Le territoire qui bénéficie dès à présent d'une bonne desserte en terme d'infrastructures routière et autoroutière, devrait voir cette situation confortée à l'horizon 2010-2015 par différents projets, en particulier le passage à 2X2 voies de l'axe Nantes-Challans. Le dossier concernant le nouveau franchissement de la Loire constitue également un motif de vigilance de la CCGL.

Les recensements des emplois sur les 11 parcs d'activités gérés par la CCGL montrent une progression sensible des chiffres, qui sont passés de 2 925 à 3 503 entre le 1er janvier 2002 et le premier janvier 2004.

I. L'insertion et l'action de la communauté de communes de Grand Lieu dans le paysage intercommunal

La chambre s'est attachée à étudier les conditions dans lesquelles la communauté de communes de Grand Lieu s'inscrit dans son territoire sous l'angle de l'articulation avec certains dispositifs de réflexion ou de programmation et sous celui des relations entretenues avec les communes membres, notamment dans le cadre de l'exercice des compétences et des relations financières.

1. Le territoire de la communauté de communes : une carte intercommunale simplifiée dès 1993, la démarche SCOT engagée, la question des pays qui reste à régler.

1.1. Une simplification de la carte intercommunale initiée dès 1993

Un arrêté préfectoral en date du 23 juin 1993 a autorisé la création de la communauté de communes de Grand Lieu (CCGL) entre neuf communes. L'instauration de la CCGL correspondait à une double logique :

- une démarche de simplification du fonctionnement de l'intercommunalité aboutissant à la dissolution de trois syndicats : le SIVOM de la région de St Philbert de Grand Lieu, le Syndicat intercommunal d'étude et de création du collège public du secteur de St Philbert de Grand Lieu et le Syndicat intercommunal pour le développement économique du canton de St Philbert de Grand Lieu ;

- une volonté de se regrouper avec des communes partageant la même démarche (notamment en terme de développement) conduisant à l'adhésion des communes de Montbert, Le Bignon et Geneston.

Un autre mouvement de simplification, dans le secteur de l'eau, a été mené à la fin 2000 avec la création du Syndicat Intercommunal d'alimentation en eau potable de la région de Grand Lieu absorbant le SIAEP de la région de St Philbert de Grand Lieu. Toutes les communes membres de la CCGL adhèrent à ce syndicat dont le périmètre est plus étendu.

La carte intercommunale s'en trouve simplifiée. En outre, les communes adhèrent toutes à un des

syndicats de transports scolaires créés en fonction de la desserte des établissements scolaires et pour ce qui les concernent, à des syndicats d'aménagement de rivières ou des syndicats d'électrification.

La communauté de communes n'envisage pas de se doter à l'heure actuelle de l'une ou l'autre de ces compétences qui ne semblent pas poser de problème juridique ou pratique de fonctionnement. En revanche, la CCGL étudie, en liaison avec la préfecture, la possibilité de constituer un groupement de commandes en matière de travaux d'assainissement. Avec la désignation d'un titulaire unique, la CCGL pourrait se doter plus facilement de cette compétence assainissement facilitant l'exercice de celle de la voirie.

Le SIVU d'Aigrefeuille sur Maine, compétent pour la gestion du centre de secours non encore dissous en dépit de la départementalisation, ne devrait pas voter de budget 2004 et pourrait être dissous prochainement.

1.2. La démarche d'élaboration du schéma de cohérence territoriale

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite " SRU ") prévoit la réalisation d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) exposant le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Le projet d'aménagement et de développement durable retenu fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile (article L 122-1 du code de l'urbanisme).

La mise en oeuvre de ces dispositions par la CCGL a donné lieu le 30 octobre 2001 au choix d'un périmètre de SCOT recoupant celui de l'EPCI qui n'a pas recueilli l'assentiment du représentant de l'Etat.

Aussi, par une délibération du 9 juillet 2002, le conseil de la CCGL s'est prononcé favorablement sur le principe d'un SCOT couvrant le territoire des pays de Machecoul et Logne et du Vignoble Nantais.

Les tentatives de rallier la communauté de communes de la région de Machecoul et la communauté de communes de Loire-Atlantique méridionale n'ont pas été couronnées de succès.

Dans ces conditions, la CCGL a demandé par délibération du 24 septembre 2002 à intégrer le périmètre du SCOT du pays du Vignoble Nantais arrêté par le Préfet le 15 juillet 2002.

L'intégration de la CCGL a été autorisée par le syndicat mixte du SCOT du Vignoble le 23 avril

2003 et l'arrêté préfectoral du 23 juin 2003 a officialisé cette adhésion (et celle de la commune de VIEILLEVIGNE).

Le syndicat mixte est ainsi composé d'un ensemble de 37 communes regroupant plus de 100 000 habitants répartis comme suit :

- Communauté de communes Loire Divatte (19 487 habitants) ;

- Communauté de communes Sèvre, Maine et Goulaine

(11 742 habitants) ;

- Communauté de communes vallée de Clisson (29 371 habitants) ;

- Communauté de communes de Vallet (14 573 habitants) ;

- Communauté de communes de Grand Lieu (28 167 habitants) ;

- Commune de Vieillevigne (3 323 habitants).

1.3. La question de l'appartenance à deux pays reste à trancher

La CCGL adhère à deux syndicats de pays, le syndicat du pays de Machecoul et Logne et le syndicat du pays du Vignoble nantais. En 2002, la CCGL a ainsi versé une contribution de 53 073 euros au premier et de 24 291 euros au second.

Cette situation, traduisant l'appartenance ancienne des communes à deux territoires, est prévue par les statuts de 1993 qui disposent que la CCGL est compétente pour adhérer " aux syndicats de pays ". A cette date en effet, quatre des cinq communes du SIVOM de Grand Lieu étaient membres du syndicat du pays de Machecoul alors que les communes du Bignon, de Geneston et de Montbert, appartenaient au syndicat du pays du Vignoble nantais.

Les statuts prévoient donc la substitution de la CCGL aux communes membres.

La commune de PONT-ST-MARTIN, membre de la CCGL et n'adhérant à aucun pays est de fait intégrée au syndicat du pays de Machecoul et Logne. Une convention a été passée en juin 1998 entre le syndicat et la commune en vue de " l'association " de PONT-ST-MARTIN à l'établissement public pour la faire bénéficier des subventions inscrites au contrat régional de développement (CRD4) conclu pour la période janvier 10 juin 1997-9 juin 2000. La CCGL a donné son accord à cette démarche par délibération en date du 14 février 1997. Une démarche analogue a été suivie en 2001 pour le CRD5, couvrant la période allant du 4 janvier 2001 au 3 janvier 2004.

Une modification des statuts du syndicat de pays pour régulariser la situation serait en cours.

Cette double appartenance aux pays traduit également l'évolution de la notion même de pays depuis 1993. A cette époque, les pays que l'on peut qualifier de " pays-Région " forment une structure de contractualisation avec la Région et le Département dans le cadre des contrats régionaux de développement (CRD). La loi "Pasqua" du 4 février 1995 modifiée par la loi Voynet de décembre 1999 font émerger des pays reconnus par l'Etat.

Les deux pays ont été reconnus périmètre d'études par le Préfet de Région, en février 1997 pour le Vignoble Nantais et en février 1999 pour Machecoul et Logne.

L'appartenance à deux pays d'un EPCI à fiscalité propre étant susceptible de poser des problèmes de cohérence ou de compatibilité des actions, le législateur a entendu mettre un terme à ces situations. Ainsi, l'article 95 de la loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat pose le principe du non découpage du territoire d'une communauté de communes tout en prévoyant une période de trois années pour régler ces situations. La décision du maintien provisoire de la double appartenance de la CCGL à deux syndicats de pays relève de la compétence du représentant de l'Etat.

En tout état de cause, la communauté de communes sera amenée à conduire rapidement une réflexion sur ce sujet en raison de l'échéance de juillet 2006.

2. La communauté de communes : d'un fonctionnement à la carte à celui d'une structure à taxe professionnelle unique

2.1. A sa création, la communauté de communes a fonctionné comme un syndicat à la carte

Comme indiqué supra, la CCGL est composée de communes qui adhéraient précédemment au SIVOM de la région de St Philbert de Grand Lieu et de trois communes qui sont venues les rejoindre. Les statuts initiaux de la communauté de communes illustrent cette situation puisque l'on peut identifier deux catégories de compétences :

- les compétences issues des anciens syndicats dissous ne concernant que certaines communes : fonctionnement de la piscine de St Philbert de Grand Lieu, collège de St Philbert de Grand Lieu, aménagement des villages, syndicat de lutte contre l'incendie ; la modification statutaire de 1994 pour intégrer la compétence collecte et traitement des ordures ménagères avec des services différents dans les communes relève de la même logique.

- les compétences intéressant l'ensemble des communes, en particulier celles liées au développement économique.

Le financement des compétences communautaires est assuré de manière composite par un

mélange de fiscalité propre levée par l'établissement public (fiscalité additionnelle et taxe professionnelle de zone) et de contributions pour service rendu (en particulier en matière de piscine).

2.2. L'objectif de la communauté de communes a été de supprimer progressivement ce type de fonctionnement

Les modifications statutaires intervenues après 1994 ont conduit à la résorption du fonctionnement à la carte remplacé par l'exercice de compétences intéressant la totalité des communes.

La mise en place de la collecte sélective en porte à porte en 1999 au travers d'un contrat de prestations de services unique pour l'ensemble des communes, a mis fin à des modes de gestion différents (régie ou marché public).

La départementalisation des services d'incendie et de secours en 2000 a été l'occasion d'unifier l'intervention de la CCGL, qui se borne désormais à verser la contribution au SDIS (sous réserve du SIVU d'Aigrefeuille, évoqué précédemment).

L'essentiel des modifications est intervenu à l'occasion de l'adoption de la taxe professionnelle unique en décembre 2000. Cela a conduit la CCGL à se dessaisir de certaines attributions exercées pour certaines communes héritées du SIVOM de la région de St Philbert de Grand Lieu (aménagement des villages, financement du collège de St Philbert, animation sportive du canton de St Philbert).

2.3. L'arrêt du fonctionnement à la carte pour les piscines a été différé jusqu'à la mise en service du nouveau centre nautique en 2004

Ce thème illustre à lui seul l'évolution des conditions d'exercice des compétences de la CCGL.

L'article 5 des statuts initiaux de la CCGL dispose que l'EPCI est compétent pour la gestion de piscines. En octobre 1999, cet article est complété pour prendre en compte le projet de construction d'un centre nautique ainsi que pour intégrer la compétence en matière d'organisation des transports à destination de la piscine de Saint Philbert de Grand Lieu.

Il existe deux piscines sur le territoire de la CCGL :

- une piscine fonctionnant à l'année, située à Saint Philbert de Grand Lieu et gérée précédemment par le SIVOM de la région de Grand Lieu. Son financement est assuré par des contributions dont les clés de répartition n'ont pas été modifiées depuis la création de la CCGL. Dans l'attente de l'ouverture du centre nautique, la CCGL a décidé de maintenir ce mécanisme de facturation au service rendu, dernier exemple de fonctionnement à la carte de la CCGL.

- une piscine saisonnière appartenant à la commune de Montbert, utilisée par les communes du Bignon, de Montbert et de Geneston (ainsi que d'autres communes ne relevant pas de la communauté de communes). Elle est demeurée piscine communale jusqu'en 2001, date à laquelle elle est devenue de la compétence de la communauté de communes.

3. Le passage à la taxe professionnelle unique : des compétences progressivement exercées, des transferts de charges et de patrimoine qui ne sont pas effectifs

3.1. La mise en place de la taxe professionnelle unique n'a pas été accompagnée de l'évaluation des transferts de charges au bénéfice de la CCGL

Par délibération en date du 19 décembre 2000, le comité de la communauté de communes de Grandlieu (CCGL) se prononce sur l'instauration de l'attribution de compensation prévue à l'article 1609 nonies C du code général des Impôts.

Le Comité renvoie aux travaux de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC), désignée le 19 décembre 2000, pour arrêter le montant de l'attribution de compensation définitive.

Cette délibération prévoit un montant d'attribution de compensation qui a été reconduit en 2002 et 2003 comme le montre le tableau ci-dessous.

Par cette même délibération, la CCGL a institué une dotation de solidarité communautaire (DSC) comprenant :

- une première part, constituée d'une somme forfaitaire correspondant aux charges transférées de la communauté de communes vers les communes à la suite de la modification des statuts ;

- une seconde part, permettant une répartition de la croissance du produit de la taxe professionnelle (par rapport au produit de la TP en 2000). Cette seconde part est elle-même composée de deux éléments (une part forfaitaire et une part variable dont les modalités sont fixées de manière précise par la délibération).

Le montant total revenant aux communes au titre des différentes dotations se présente ainsi :

	AC	DSC1	DSC2
2001	1 658 636	987 236	241 309
2002	1 658 636	987 236	325 499
2003	1 658 636	987 236	496 916

. La DSC 1er part, qui est figée, constitue une " AC à l'envers " puisqu'elle vise à compenser le coût des compétences restituées aux communes par la communauté de communes.

. Le montant de la DSC 2ème part connaît une forte progression puisqu'il est doublé entre 2001 et 2003.

En pratique, la démarche suivie par la commission locale d'évaluation des transferts de charges en matière d'attribution de compensation s'est, dès le départ, écartée des principes d'évaluation posés par l'article 1609 nonies C du CGI dans sa rédaction de l'époque et de son décret d'application du 31 mai 2000. Elle s'est orientée vers une approche essentiellement patrimoniale commençant en 2001 par un état des lieux des équipements à transférer (essentiellement la voirie des zones d'activités). Cette étude a montré une hétérogénéité des situations entre les communes ; le coût des travaux de remise en état ou à niveau des voiries a été également chiffré (341 234 euros dont 308 493 euros à la charge des communes).

Par délibération du 21 octobre 2003, la CCGL a décidé de financer ces travaux en suspendant le versement de la deuxième part de la dotation de solidarité communautaire à hauteur de 149 908 euros. Pour l'année 2003, c'est une somme de 43 619 euros qui a été retenue par la CCGL. Le solde du financement, hors prélèvement sur la DSC, doit être couvert par la vente par la CCGL de terrains industriels qui appartiennent actuellement aux communes et qui leur seront préalablement rachetés au prix fixé par le service des Domaines (à hauteur de 158 585 euros). Il n'est cependant pas envisagé de procéder à une réelle évaluation des transferts de charges, les dépenses ultérieures intervenant dans les compétences transférées restant intégralement à la charge de la communauté de communes.

Cette démarche ne correspond ni à la lettre ni à l'esprit du dispositif mis en place par le législateur pour organiser les relations financières entre un établissement public qui s'est doté de la taxe professionnelle unique (TPU) et ses communes membres.

L'attribution de compensation est égale aux produits communaux de taxe professionnelle de l'année précédant l'instauration de la taxe professionnelle unique diminué du coût net des charges transférées évalué selon des règles législatives et réglementaires. L'évaluation des transferts de charges a donc pour objet de dégager les moyens financiers nécessaires à l'exercice durable des compétences transférées à la communauté de communes. Les règles d'évaluation ont été sensiblement modifiées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La dotation de solidarité communautaire (en l'espèce la seconde part instituée par la CCGL) repose sur une logique de redistribution des fruits de la croissance des produits de la TPU, selon les règles que se donne l'établissement public.

La chambre invite donc la CCGL à procéder à un réexamen de l'ensemble de son dispositif afin

de s'inscrire davantage dans le cadre des dispositions régissant les relations financières entre un établissement public qui s'est doté de la taxe professionnelle unique (TPU) et ses communes membres.

3.2. La mise en oeuvre des principales nouvelles compétences n'a été que progressive et n'a pas entraîné le transfert du patrimoine nécessaire à leur exercice

Si le transfert de compétence concernant la piscine de Montbert a bien donné lieu à la mise à disposition du bien par la commune, les transferts patrimoniaux concernant les voiries d'intérêt communautaire et les zones d'activités n'ont pas été correctement réalisés.

3.2.1. Les zones d'activités d'intérêt communautaire : un large périmètre d'intervention et un exercice progressif de la compétence

L'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire, constituent une compétence obligatoire des communautés de communes à TPU (l. de l'article L.5214-16 du CGCT).

La modification des statuts de décembre 2000 confie à la CCGL une compétence générale en la matière puisque sont déclarées d'intérêt communautaire toutes les zones d'activités existantes ou à créer.

Cette définition confie à la même entité le soin de gérer l'ensemble de l'immobilier d'entreprises à l'exception des implantations hors zones. En pratique, cette définition recouvre deux réalités :

- deux zones d'activités qui relevaient déjà de la compétence de la communauté de communes (à La Chevrolière et à Pont Saint-Martin) ;
- onze zones d'activités communales réparties sur l'ensemble des communes membres et devant faire l'objet d'un transfert.

Trois autres parcs sont actuellement en projet.

Les conditions d'exercice de cette compétence appellent deux observations :

- en premier lieu, il convient de rappeler que les transferts de biens immobiliers des zones d'activités font l'objet de règles particulières posées par l'article L.5211-17 du CGCT. Le régime juridique du transfert n'est pas celui de droit commun, c'est-à-dire la mise à disposition, mais celui du transfert de propriété. En effet, l'exercice même de cette compétence aboutissant à l'aliénation de terrains aménagés, implique que l'EPCI en soit propriétaire. Par exception aux principes généraux, ce transfert peut donner lieu à une cession onéreuse. Les dispositions de cet article ont

été ignorées sur deux points :

* les conditions du transfert de l'ensemble des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de la compétence n'ont pas été définies. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de les préciser par une décision récente en considérant que les modalités du transfert des biens relatives à ces zones sont décidées par les communes membres, dans les conditions de majorité requises, au plus tard à la date de reconnaissance de l'intérêt communautaire (CE 22 novembre 2002 Commune de Beaulieu-sur-Mer et commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat). Pour la CCGL, la déclaration de l'intérêt communautaire sur l'ensemble des zones prononcée par l'arrêté préfectoral impliquait donc une définition des conditions du transfert des biens au 15 décembre 2000.

* Les cessions réalisées ponctuellement sur certaines zones n'ont pas été soumises au régime spécifique défini par l'article L.5211-17 du CGCT, c'est-à-dire sur délibération concordante de l'ensemble des conseils municipaux. A compter de l'exercice 2001, la communauté de communes a acquis auprès de certaines communes membres des terrains situés sur les zones d'activités. Le tableau ci-dessous liste les principales opérations réalisées :

Exercice	Cédant	Objet	Prix
2001	Geneston	ZA Croix Danet 6,37 ha	268 061 euros
2002	Le Bignon	ZA Fontenelles 18,57 ha	212 335 euros
2002	La Limouzinière	ZA de la Boisselée 1,5 ha	16 048 euros
2003	Le Bignon	ZA Fontenelles 1,5 ha	15 352 euros

Elles ont été menées en effet dans des conditions classiques, sur simples délibérations de la CCGL et de la commune concernée et après avis du service des Domaines sur le prix.

La chambre invite la CCGL à procéder aux transferts patrimoniaux restant à réaliser dans les conditions prévues par l'article L.5211-17 du CGCT.

- La seconde observation sur les conditions du transfert de la compétence en matière de zones d'activités porte sur le fait que la progressivité de l'acquisition des terrains par la CCGL a été perçue par certaines communes comme leur permettant de commercialiser pour leur compte des terrains non encore cédés à la communauté. Ainsi, la commune de Saint-Philbert-de-Grand Lieu a procédé à la vente de plusieurs terrains en 2001 et 2002 sur sa zone d'activités et ce en méconnaissance des statuts de décembre 2000 qui la dessaisissaient de cette compétence. L'opération aurait du être conduite par la communauté de communes qui s'était substituée à elle.

3.2.2. Les voiries d'intérêt communautaire : une définition statutaire stricte de la notion qui reste très largement théorique

La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie constituent l'un des quatre groupes de compétences parmi lesquels une communauté de communes doit obligatoirement en puiser deux (II. de l'article L.5214-16 du CGCT).

Les statuts de la CCGL définissent les voiries d'intérêt communautaire comme étant la voirie communale d'accès principal aux zones d'activité économique, aux zones d'activité touristique d'intérêt communautaire et aux équipements relevant de la compétence de la communauté de communes (piscine, déchetterie).

Ces voiries, qui relèvent du domaine public, obéissent à deux régimes juridiques distincts selon leur origine :

- les voiries existantes doivent être mises à la disposition de la CCGL par les communes en vertu des dispositions des articles L.1321-1 et L.1321-2 du CGCT auquel renvoie l'article L. 5211-17 applicable aux communautés de communes. Cette mise à disposition n'est pas encore intervenue, trois ans après l'arrêté préfectoral modifiant les statuts et procédant au transfert des compétences. Les procédures d'état des lieux menées sur l'année 2001 semblent avoir débouché sur des projets de procès-verbaux qui sont prêts depuis janvier 2002. La CCGL a lié dans sa démarche le volet du transfert de patrimoine et le volet de l'évaluation des transferts de charges alors qu'il s'agit de deux procédures parallèles pouvant être menées indépendamment l'une de l'autre. La chambre invite donc la CCGL à procéder à ces transferts patrimoniaux dans le cadre des dispositions générales des articles précités du CGCT.

- les voiries nouvelles créées par la CCGL font partie de son domaine public.

Le transfert des nouvelles compétences en matière de voirie n'a pas totalement clarifié la situation en ce qui concerne les projets en cours de réalisation à la fin de l'année 2000. Tel est le cas des travaux réalisés pour l'aménagement de la zone d'activités de Grand Lieu. Cette zone, à l'instar des autres, a été déclarée d'intérêt communautaire par l'arrêté préfectoral du 15 décembre 2000. A cette date, les travaux qui y sont réalisés ressortissent de la compétence communautaire et des avenants de transferts ont été conclus avec les titulaires des marchés en cours (notamment avec la SARL BODIN le 6 mars 2001 pour les terrassements et chaussées). Les dépenses réglées par la communauté de communes ont été imputées au compte 2313 " constructions ", avant d'être inscrites à l'état de l'actif (services économiques) pour un montant de 192 493,15 euros au compte 2151 terrains de voirie. Elles ont été par la suite remboursées intégralement par la commune de Grand Lieu qui de son côté a procédé également à l'intégration dans son patrimoine.

Cette situation doit être régularisée comptablement par la sortie de ces immobilisations du patrimoine de la CCGL.

En effet, il s'agit de l'achèvement d'une opération en cours lancée et déjà partiellement payée par la commune de Grand Lieu avant le 15 décembre 2000. Dans ce cas, l'instruction budgétaire et

comptable M 14 prévoit que s'agissant des opérations d'investissement jusqu'au 1er janvier 2002, les immobilisations créées ne s'inscrivent pas au compte 2151 mais à une subdivision du compte 457 " opérations d'investissement sur voirie communale ". A l'achèvement des travaux, les ouvrages réalisés sont remis à la commune. Par la suite ces voies devront être mises à disposition de la CCGL dans les conditions de droit commun prévues par les articles L.1321-1 et L.1321-2 du CGCT auquel renvoie l'article L. 5211-17 applicable aux communautés de communes.

La chambre souhaite aussi appeler l'attention de la CCGL sur le maintien dans son patrimoine (pour un montant de 49 440,08 euros) du parc de stationnement du collège situé sur le territoire de la commune de Saint-Philbert de Grand Lieu alors même que l'établissement n'exerce plus cette compétence depuis janvier 2001. Une régularisation comptable s'avère nécessaire.

La définition de la compétence en matière de voirie par les statuts ne semble pas ou plus totalement correspondre au périmètre souhaité par les communes membres. Les statuts considèrent que l'établissement public est compétent pour " [la] création ou [l'] aménagement et [l'] entretien de voirie d'intérêt communautaire définie comme étant la voirie communale d'accès principal aux équipements mentionnés au I 2 du présent article et à l'article 2 et à ceux nécessaires à l'exécution de la compétence prévue à l'article 1 II 1 ". L'exemple de la prise en charge par la commune de Saint-Philbert de Grand Lieu de la route desservant le nouveau centre nautique, au motif qu'elle conduit également à des équipements municipaux (école, zone de loisirs), illustre le glissement intervenu. Dans sa rédaction actuelle, la voie d'accès au centre nautique qui constitue la voie d'accès principal (et d'ailleurs unique) à cet équipement est bien une route d'intérêt communautaire.

II. La situation financière de la communauté de communes

Les opérations de recettes et de dépenses de la communauté de communes de Grand Lieu sont retracées dans deux budgets :

- le budget principal avec, outre le fonctionnement général de la structure, trois compétences essentielles que sont le service des ordures ménagères, la gestion de piscines et la contribution aux services de secours et de lutte contre l'incendie ;
- le budget annexe des services économiques regroupant l'ensemble des opérations liées à l'immobilier d'entreprises, qu'elles concernent la vente de terrains ou les autres formes que peuvent revêtir cette activité (ateliers relais ou hôtels d'entreprises). A compter du 1er janvier 2004 ces deux types d'action entraînent l'établissement de deux budgets annexes distincts.

Compte tenu de l'importance de la compétence liée à la gestion des zones d'activités, l'examen de la situation financière de la CCGL implique l'analyse des deux budgets. Par ailleurs, l'affectation de droit du produit de la taxe professionnelle au budget principal alors même qu'il résulte en

grande partie de l'action menée dans le cadre du budget annexe plaide pour une vision consolidée des budgets, même si cet exercice a ses limites.

La période examinée (2000-2003) correspond au passage en 2001 d'une fiscalité propre mixte, composée d'une fiscalité additionnelle et d'une taxe professionnelle de zone sur deux zones d'activité, à la taxe professionnelle unique. Dans ces conditions, les données de l'exercice 2000 apparaissent comme atypiques et leur comparaison avec les années suivantes illustre les importantes modifications introduites par le régime de la TPU.

1. Une tendance générale à la consolidation de l'autofinancement global sur la période 2000 à 2003 qui recouvre des réalités différentes selon les budgets

1.1. L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut, qui est constitué par l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion, constitue le principal élément de l'autofinancement dégagé par la communauté de communes.

1.1.1. Sur le budget principal, l'excédent brut de fonctionnement connaît une forte progression entre 2000 et 2003 puisque son montant est multiplié par deux (passant de 506 513 à 1 055 686 euros). L'année 2001 apparaît comme atypique, marquée notamment par des opérations de régularisation comptable jouant sur les soldes (312 544 euros de charges courantes compensées par la même somme mais en produits exceptionnels).

. Les produits de gestion augmentent de 91 % alors que les charges enregistrent une hausse de 88 %. Après l'instauration de la TPU, c'est à dire sur la période 2001-2003, l'écart se creuse entre les recettes qui augmentent de 18 % alors que dans le même temps, les dépenses sont en hausse de 5 %.

Le montant des contributions directes, qui constituent la principale composante des produits de gestion, est affecté par deux réformes importantes :

- la première est liée à l'adoption de la TPU en 2001, qui fait passer ces recettes de 1,63 à 3,57 M euros ;

- la seconde correspond à la suppression progressive de la part salariale sur la taxe professionnelle, partiellement compensée par une contribution versée par l'Etat. En consolidant le produit de TP et cette compensation, l'augmentation de la recette est de 14,7 % entre 2000 et 2003. Elle représente 58 % des produits de gestion contre 54,6 % en 2001, malgré l'augmentation des deux autres principales ressources que sont la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 53 %) et la dotation globale de fonctionnement (+ 9,5 %). Les bases brutes de TP (19,2 M euros en 2003 source fiche individuelle DGF de la DGCL) apparaissent assez modestes par

comparaison à des communautés de communes de taille comparable telles celle du Sud Estuaire (23,2 M euros), de la Vallée de Clisson (36 M euros), ou du Castelbriantais (43,7 M euros). Ce constat est valable pour le potentiel fiscal des quatre taxes qui est de 126,8 euros/habitant en 2003 alors que la moyenne se situait à 203,58 euros. Ces bases sont relativement concentrées, les quatre principaux contributeurs représentant environ 30 % des bases totales. Le taux de la TPU, qui est de 13,32 % (correspondant au taux moyen pondéré qui sera atteint par toutes les communes à l'issue de la période de convergence de 8 années), apparaît attractif comparé à celui de la communauté urbaine limitrophe (20,56 %).

S'agissant de la DGF : pour les communautés de communes ayant opté pour la taxe professionnelle unique, l'évolution de cette dotation est progressivement corrélée à celle du coefficient d'intégration fiscal (CIF) défini à l'article L.5211-30 du CGCT (par 10 points chaque année entre 2000 et 2009). Le CIF de la CCGL a progressé entre 2001 et 2002 passant de 0,3411 à 0,4046. En revanche, il est en baisse en 2003 (0,3866). Une analyse comparative du niveau du CIF 2003 sur l'ensemble des communautés de communes à TPU du département classe la CCGL au 10ème rang sur 17 (l'écart allant de 0,4787 pour la CC de la Vallée de Clisson à 0,2388 pour la CC du secteur de Derval). Toutes choses étant égales par ailleurs, les conséquences de la forte redistribution des recettes fiscales aux communes (considérées comme des dépenses de transfert déductibles de la fiscalité levée par la CCGL) devraient apparaître au cours des prochains exercices. La ressource en DGF par habitant la place au 8ème rang des communautés de communes à TPU avec 32,80 euros par habitant grâce notamment à une forte dotation de péréquation.

. Les charges de gestion sont principalement constituées des reversements de fiscalité opérés par la communauté de communes au bénéfice des communes membres sous la forme de la dotation de compensation (fixe) et de la dotation de solidarité communautaire (évoluant chaque année). L'augmentation modérée du montant distribué (7,3 %) contribue largement à contenir l'évolution des charges globales de gestion (+ 5 % entre 2001 et 2003) :

	2001	2002	2003
Dotation compensation	1 663 943	1 663 943	1 663 943
Dotation solidarité	1 223 239	1 309 727	1 434 517
Total	2 887 180	2 973 670	3 098 460

La part de fiscalité redistribuée est toutefois importante puisqu'en 2003, elle représente les trois quarts de la recette totale en matière de taxe professionnelle (TPU et compensation pour réduction progressive de la part salariale). Cette situation résulte d'une volonté communautaire de forte redistribution mais également de l'absence d'évaluation des transferts de charges qui aboutirait mécaniquement à une baisse de la dotation de compensation.

Les autres catégories charges de gestion sont plus dynamiques, celles correspondant principalement aux contrats de prestations de services augmentant de 11,6 % entre 2001 et 2003

et celles de personnel de 38 %. Ces dernières ne représentent qu'environ 10 % des charges de gestion en 2003.

1.1.2. Au budget " services économiques ", au contraire, l'excédent brut de fonctionnement suit plutôt une tendance à la baisse liée à l'acquisition et l'aménagement des terrains destinés à être vendus. Il existe donc une situation de portage financier, les recettes attendues de la commercialisation devant couvrir les charges supportées temporairement par la structure. A cet égard, la création d'un second budget annexe à compter de l'année 2004, permettra une meilleure présentation budgétaire de cette activité qui était, en 2002 et 2003, agglomérée avec des locations de bâtiments industriels ou artisanaux.

. Les opérations de régularisation comptable réalisées sur l'exercice 2001 ont une incidence sur les produits de gestion à hauteur de 312 543 euros, ce qui relativise la chute observée en 2002.

Les produits de gestion sont composés essentiellement des revenus des immeubles, et à compter de 2002, de la variation des stocks des terrains aménagés. La première catégorie voit son montant diminuer de 447 028 euros en 2001 à 408 233 euros en 2003 en raison des ventes de certains ateliers -relais opérées au cours de l'exercice 2002. La seconde catégorie apparaît en 2002 pour un montant de 764 649 euros et pour 364 748 euros en 2003.

. Les charges de gestion du budget annexe " services économiques " intègrent les dépenses d'acquisition et de viabilisation des opérations d'aménagement de terrains destinés à la vente, alors qu'ordinairement ces dépenses sont considérées comme des charges d'investissement. En 2002, la communauté de communes a acquis auprès de particuliers et de communes membres de nombreux terrains sur différentes zones d'activités pour un montant total de 681 995 euros, soit près des 3/4 des charges de gestion. En 2003, le montant des acquisitions a été sensiblement réduit puisque les achats de terrains n'ont représenté que 45 570 euros (après neutralisation de mouvements d'ordre). En revanche, ce sont les achats de matériels nécessaires à l'aménagement des terrains qui apparaissent pour la première fois pour un montant de 230 327 euros.

1.1.3. L'excédent brut de fonctionnement consolidé est en augmentation de 35 % entre 2000 et 2003, passant de 1 M euros à 1,4 M euros. On constate que si au cours des deux premiers exercices, la contribution respective des deux budgets ne présente pas de déséquilibre (après neutralisation de l'impact des régularisations comptables de 2001), à compter de 2002, la croissance de l'EBF provient pour l'essentiel du budget principal. Toutefois, il convient de relever que le budget annexe continue à dégager des marges positives nonobstant une phase de portage des opérations d'aménagement de terrains.

1.2. Les capacités d'autofinancement brute et nette

La capacité d'autofinancement brute, intégrant à l'excédent brut de fonctionnement les résultats financiers et exceptionnels (hors produit de cession des immobilisations), n'appelle pas de

commentaires particuliers. Hormis l'impact de la régularisation comptable sur l'exercice 2001, qui se traduit par un produit exceptionnel de 312 544 euros, ces éléments financiers et exceptionnels ne bouleversent pas les tendances décrites pour l'excédent brut de fonctionnement.

La capacité d'autofinancement nette, retranchant au solde précédent le remboursement du capital de la dette, traduit l'endettement modéré de la structure, notamment en ce qui concerne le budget principal. Ce constat est renforcé à compter de 2001 avec le transfert à certaines communes de compétences héritées de l'ancien SIVOM de Grand Lieu (aménagement des villages et Collège Condorcet) ou la reprise de la dette des centres de secours par le SDIS. La mobilisation d'emprunts nécessaires à la construction du nouveau centre nautique (1,6 M euros sur 2003) ne le modifie pas.

Au budget " services économiques ", l'évolution de l'amortissement du capital est affectée en 2002 par le remboursement anticipé de trois emprunts pour un montant d'environ 1,3 M euros. Deux sont liés à la vente des ateliers-relais pour lesquels ils avaient été souscrits, le troisième remboursement est suivi par la souscription d'un emprunt auprès d'une autre banque pour le même montant et peut s'assimiler à un refinancement. Du fait de l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement nette de ce budget apparaît plus limitée que celle du budget principal même après neutralisation des opérations exceptionnelles intervenues en 2001 (régularisation comptable) et 2002 (remboursements anticipés d'emprunts).

Excepté ce dernier exercice, la capacité d'autofinancement nette consolidée apparaît en forte progression du fait du budget principal, passant de 318 084 euros à environ 1 M euros.

Le ratio de désendettement mesurant la durée que mettrait en théorie la CCGL pour rembourser l'intégralité de sa dette si elle y affectait la totalité de son autofinancement, démontre l'absence de tension :

	2000	2001	2002	2003
Budget principal	4,27	1,36	0,83	1,89
Budget annexe	6,41	5,02	9,99	10,92
Budgets consolidés	5,43	3,5	3,48	3,84

Encours de la dette figurant au compte de gestion / capacité d'autofinancement brute (sauf 2003 chiffres communiqués par CCGL)

La chambre constate le caractère inapproprié de la comptabilisation actuelle du remboursement par les entreprises des avances accordées au moment de leur installation par la région et le département. Le schéma comptable utilisé (crédit du compte 16818) conduit à augmenter artificiellement, avant rétrocession aux prêteurs, l'encours de la dette du budget annexe de la communauté au fur et à mesure que les entreprises procèdent aux paiements. L'utilisation d'une subdivision du compte 27 permettrait de mieux retracer la réalité des mouvements financiers

correspondant à ces aides économiques.

La CCGL procède pour sa part à certains retraitements destinés à analyser l'autofinancement du budget principal de la communauté :

- le premier, concourant à majorer l'autofinancement du budget principal, consiste à déduire des charges la subvention annuelle au budget annexe " économie " ; dans ces conditions, l'autofinancement de ce budget est également affecté et l'opération se neutralise lorsque l'on consolide les données ;
- le second, au contraire, déduit des produits de fonctionnement la dotation de développement rural perçue pour la réalisation de projets d'investissement (centre nautique). Il conviendrait donc d'intégrer la recette au niveau du financement propre disponible.

2. Le financement de l'investissement

2.1. Le financement propre disponible

Le financement propre disponible se compose de la capacité d'autofinancement brute et des ressources définitives d'investissement que sont le FCTVA, les subventions et les produits des cessions d'immobilisations (intégrés à ce niveau car provenant de la vente d'éléments du patrimoine), ainsi que les autres recettes (remboursement à la CCGL par les entreprises des avances régionales et départementales pour l'immobilier d'entreprises).

La progression constante et sensible de la capacité d'autofinancement brute du budget principal s'est accompagnée de l'augmentation des financements obtenus notamment dans le cadre de l'opération du centre nautique. L'importante augmentation du FCTVA (2003) et des subventions (2002 et 2003) en témoigne.

Ces divers éléments concourent au fort dynamisme du financement propre disponible du budget principal qui passe de 878 764 euros en 2000 à 1 841 342 euros en 2003.

Pour le budget " services économiques ", la progression constante du financement propre disponible entre 2000 et 2002 (1,2 à 1,5 M euros) provient d'éléments conjoncturels très différents. L'augmentation de 2001 est directement liée à l'accroissement de la capacité d'autofinancement brute, qui bénéficie cette année là, d'une recette exceptionnelle de 312 543 euros provenant d'une régularisation comptable. La progression de 2002 résulte de la cession des ateliers-relais dont les recettes compensent une capacité d'autofinancement brute en diminution. La situation constatée en 2003 illustre un retour à la normale couplé à une forte diminution du montant des subventions.

L'approche consolidée du financement propre disponible fait apparaître une augmentation de son

montant à partir de l'exercice 2002, la courbe de la contribution respective des deux budgets se croisant en 2003 où, pour la première fois, le budget principal participe davantage à la formation de ce solde que le budget annexe.

2.2. La capacité de financement des dépenses d'investissement (hors dette)

L'examen de ce solde permet de déterminer dans quelles conditions, la CCGL assure la couverture de son besoin de financement des dépenses d'investissement après s'être acquittée de la couverture du remboursement en capital de la dette.

Pour le budget principal, l'exercice 2001 permet de dégager une capacité de financement permettant de couvrir à elle seule des dépenses d'équipement limitées. Le recours à l'emprunt alimente le fonds de roulement. Au contraire, les exercices 2002 et 2003 constitués avec la construction du centre nautique, une période où les travaux d'investissement sont plus importants (respectivement autour de 2 et de 2,7 M euros). Le financement propre disponible, pourtant en forte augmentation, n'assure pas à lui seul la couverture du besoin. La CCGL a donc recours à l'emprunt en 2003 (1,6 M euros) alors qu'en 2002, la communauté de communes a puisé dans son fonds de roulement une partie du financement nécessaire.

Pour le budget annexe, il convient de rappeler la particularité de l'activité de commercialisation des terrains qui constitue non pas une dépense d'investissement mais une charge de gestion intégrée dans le calcul de la capacité d'autofinancement brute. Ne figurent donc dans la catégorie des dépenses d'investissement que celles qui ont vocation à rester durablement dans le patrimoine de la communauté de communes (tels que les ateliers-relais, qui peuvent toutefois être cédés, ou les hôtels d'entreprises). L'exercice 2001 est le seul où la capacité de financement permet de couvrir les dépenses d'investissement. Il est fait appel à l'emprunt dans une proportion croissante (35,5 % en 2000 et 48 % en 2001), la mobilisation dépassant même le besoin en 2002 et 2003, contribuant ainsi à alimenter le fonds de roulement.

La consolidation des deux budgets montre une capacité de financement des dépenses d'investissement passant de 1,5 M euros en 2000 à 2 M euros en 2003 pour des dépenses d'investissement amorçant une reprise à compter de 2002 après une année 2001 où elles avaient marqué une forte diminution. La capacité après remboursement de la dette a représenté un minimum de 47 % des dépenses d'investissement (hors emprunt) en 2002 après avoir atteint 101 % lors de l'exercice précédent. Cet exercice correspond à une " surcouverture " du besoin de financement puisque le total constitué de la capacité de financement et de l'emprunt représente 162 % des dépenses d'investissement (hors emprunt) de l'exercice. Il en est de même de l'exercice 2003 où le total atteint est d'environ 138 %.

En conclusion, la situation financière de la communauté de communes de Grand Lieu apparaît satisfaisante et se caractérise par :

- une tendance générale à la consolidation des capacités d'épargne sur le budget principal grâce notamment à une croissance des produits de gestion bien supérieure à celle des charges. Pour autant, le potentiel fiscal de la communauté de communes et son coefficient d'intégration fiscal s'avèrent encore faibles au regard d'autres structures intercommunales départementales de même importance. Le budget annexe " services économiques " parvient également à dégager une épargne, même si à compter de 2002, il doit assurer le portage financier de certaines opérations d'aménagement ;

- une capacité d'autofinancer une part importante du programme d'investissement qui connaît une forte augmentation à compter de 2002, notamment avec la construction du centre nautique. Il en découle un recours modéré à l'emprunt ainsi que des capacités correctes de désendettement.

Les statuts de la CCGL laissent une large part aux activités liées au développement économique du territoire communautaire, principalement sous l'angle de l'aménagement et de la gestion de zones d'activités. Il s'agit d'une compétence historique de la communauté de communes existante dès la création de l'établissement public.

Le patrimoine immobilier créé et géré par la communauté de communes témoigne d'un dynamisme en la matière, avec à l'heure actuelle six projets en cours d'étude et de réalisation, qui viendront s'ajouter aux 13 zones d'activités existantes. La commercialisation rapide des terrains à des prix intégrant l'ensemble des charges générées par l'activité, rend compte de l'attractivité du territoire et de l'action en la matière de la communauté de communes. De même, l'absence de sinistre significatif dans la gestion des locaux destinés à accueillir à leur création des entreprises résulte de la volonté de restreindre les risques inhérents à ce type d'activités.

III. La construction du centre nautique

La construction du centre nautique baptisé " Le grand 9 " constitue la plus importante opération d'investissement réalisée par la CCGL depuis sa création. La chambre s'est attachée à examiner les conditions dans lesquelles le projet a été conduit.

1. L'évolution du calendrier et du coût du projet

1.1. La piscine de St-Philbert-de-Grand-Lieu, gérée par la communauté de communes de Grand-Lieu, ne donnant plus satisfaction, en raison notamment de sa vétusté, de sa conception et de son emplacement, il a été décidé de construire une nouvelle piscine intercommunale. L'arrêté préfectoral en date du 12 octobre 1999 modifiant les statuts de la communauté de communes complète en ce sens la compétence existant en matière de " gestion de piscines ".

Les conditions de réalisation de l'équipement ont été posées par une délibération du 26 mai 1998. Le coût est estimé à 18 MF (2 744 082 euros) TTC, il est prévu que la commune d'implantation y participe à hauteur de 30 % du montant HT dans la limite de 4,5 MF (686 021 euros). En ce qui

concerne le fonctionnement, il est précisé que les coûts d'utilisation par les écoles seront intégralement pris en charge par les communes, ceux des collèges par le département et la communauté et les frais de transport par la communauté.

Selon le programme de l'opération, l'équipement à construire est une piscine couverte destinée :

* à l'apprentissage de la natation dans le cadre du sport scolaire ;

* à la pratique familiale orientée vers la détente et les loisirs (espace forme pour les adultes, toboggan, jeux d'eau autour de la pataugeoire, animations régulières, plongée) ;

* aux activités sportives encadrées par les associations ou le personnel de la communauté (apprentissage de la natation, bébés nageurs, aquagym, natation synchronisée, plongée).

A cette fin, l'équipement devait comprendre un bassin sportif de 312,5 m² (25 m x 12,5 m), un bassin ludique de 140 m², une pataugeoire de 80 m² et un espace forme de 70 m². La surface utile du bâtiment est fixée à environ 1700 m². L'ouverture de l'établissement est envisagée pour le 3ème trimestre 2001.

1.2. L'élaboration du programme, soumis à des procédures particulières, a donné lieu à une évolution sensible du contenu du programme.

La conduite de ce projet, dont les premières études préalables ont été menées à compter de 1998 s'est déroulée sur une période de cinq ans et demi au cours de laquelle de nombreuses modifications ont été apportées à l'opération. Elles ont conduit à l'allongement de la phase de conception et à l'augmentation très sensible de l'enveloppe financière prévisionnelle.

1.2.1. Au cours de l'instruction de la demande de permis de construire déposée le 26 août 2000, la DDE a demandé par lettre du 11 décembre 2000 que le projet soit soumis à la commission départementale des sites, perspectives et paysages.

A l'issue d'un premier examen du projet le 14 juin 2001, la commission des sites a émis un avis défavorable. Après une visite du site et un nouvel examen du dossier, un avis favorable a été émis le 10 octobre 2001, aux conditions suivantes : le recul effectif de l'implantation des ouvrages par rapport au canal d'au moins 10 m et l'abaissement du niveau de la piscine de 5,60 m à 5 m. Le permis de construire a été délivré le 16 janvier 2002.

1.2.2. L'enveloppe financière prévisionnelle initiale a été fixée à 17,4 MF HT (2 652 613 euros) pour ce qui concerne la seule construction du bâtiment. Les travaux pour l'aménagement de la zone de loisirs (voirie, réseaux, parking), à la charge de la commune de St-Philbert-de-Grandlieu, ont été estimés par la SELA à 2,1 MF HT (320 143 euros).

L'enveloppe financière prévisionnelle a été modifiée une première fois en janvier 2001 pour tenir compte des travaux supplémentaires correspondant, d'une part, aux " prestations demandées au programme et non retenues dans l'esquisse présentée au concours de maîtrise d'oeuvre " et, d'autre part, aux modifications préconisées par un cabinet chargé en mai 2000 d'une étude fonctionnelle " pour optimiser l'exploitation [du] futur équipement ". Le montant des travaux supplémentaires est estimé à 1,26 MF HT.

Cette enveloppe a de nouveau été modifiée en février 2002. En effet, elle ne tenait compte ni des aménagements extérieurs, ni du mobilier et du matériel nécessaires au fonctionnement de la piscine. En outre, l'enveloppe initiale avait été déterminée à partir de prix relevés en 1999. Une actualisation s'est donc avérée nécessaire pour tenir compte de la forte augmentation des coûts observée dans le secteur du bâtiment d'octobre 1999 à janvier 2002 (+ 22 %).

Dans la mesure où les deux premières enveloppes ne semblent porter que sur la construction du bâtiment, il paraît difficile de les comparer à la troisième qui tient compte de l'ensemble des éléments nécessaires au fonctionnement de l'équipement (aménagements extérieurs, mobilier et matériel).

enveloppe financière prévisionnelle				
		communauté de communes		<i>commune de St-Philbert-de-Grandlieu</i>
		construction du bâtiment	construction du bâtiment + aménagements extérieurs + mobilier + matériel	<i>aménagement de la zone de loisirs (voirie, réseaux, parking)</i>
enveloppe financière prévisionnelle initiale (estimation SELA)	délibération du 1 ^{er} mars 1999	2,65 M euros HT (17,4 MF)		<i>0,32 M euros HT (2,1 MF)</i>
enveloppe financière modifiée (travaux supplémentaires)	délibération du 30 janvier 2001	3,16 M euros HT (20,7 MF)		
enveloppe financière modifiée (augmentation des indices)	délibération du 26 février 2002		4,72 M euros HT (30,96 MF)	

2. Le volume financier du projet restant à la charge de la communauté de communes a fortement progressé.

De 1998 à 2004, le coût de l'opération a plus que doublé. Pour faire face à cette évolution, la communauté de communes a dû emprunter un montant près de deux fois supérieur à celui initialement prévu. Le montant autofinancé a également doublé, l'allongement des délais de réalisation de l'opération ayant certainement facilité la mobilisation de moyens supplémentaires. Pourtant, la part du financement communautaire (emprunt + autofinancement) a diminué grâce aux subventions obtenues. En effet, les subventions de l'Etat et du département ont permis de financer 18 % du projet alors qu'elles n'étaient initialement pas attendues. Dans ces conditions, la part de la commune d'accueil qui devait représenter 15 % du coût de construction de la piscine et 25 % du montant global de l'opération si l'on tient compte des travaux financés directement par elle (voie d'accès et parc de stationnement), ne tient plus qu'une place très marginale dans le plan de financement établi en fin d'opération : elle atteint 6 % du coût du bâtiment et des aménagements extérieurs.

<i>montants TTC</i>	délibération du 26 mai 1998			bilan financier provisoire		
	KF	K euros		KF	K euros	
Participation commune d'accueil	2 400	366	15,1 %	2 400	366	6,2 %
Autofinancement	6 000	915	37,7 %	14 429	2 200	37,2 %
Emprunt	4 600	701	28,9 %	8 853	1 350	22,8 %
FCTVA	2 900	442	18,2 %	6 000	915	15,5 %
Subvention Etat (DDR 1999 et 2000)				2 390	364	6,2 %
Enveloppe parlementaire				450	68	1,2 %
Subvention département travaux				4 080	622	10,5 %
Subvention département MO déléguée				150	23	0,4 %
Total	15 900	2 424		38 752	5 908	
<i>Trav. financés par commune d'accueil</i>	<i>2 100</i>	<i>320</i>		<i>non précisé</i>		

Le choix de la commune de Saint-Philbert-de-Grandlieu comme commune d'implantation de la future piscine intercommunale a été arrêté par le comité de la communauté de communes le 1er mars 1999. Le site retenu est une zone d'une dizaine d'hectares, destinée à recevoir des équipements de loisirs. Située au nord du canal de dérivation de la Boulogne et à proximité d'une aire de loisirs existante, elle doit être aménagée par la commune pour recevoir d'autres équipements ludiques et sportifs.

Le principe, posé en 1998, d'une participation de la commune d'implantation au financement de la piscine a alors été confirmé. Cet équipement étant censé accroître l'attrait touristique, sportif et commercial de la commune d'accueil et lui étant plus facilement accessible qu'aux huit autres communes, il s'agit de compenser l'avantage dont St-Philbert-de-Grand-Lieu devrait ainsi bénéficier. La participation comprend, d'une part, la prise en charge par la commune des travaux d'aménagement de la zone de loisirs (voirie, réseaux, parking) pour un montant estimé par la SELA à 2,1 MF HT (320 143 euros), et, d'autre part, une " subvention d'équipement " de 2,4 MF (365 878 euros).

Aux termes d'une convention conclue le 3 août 1999 entre la commune de St-Philbert-de-Grand-Lieu et la communauté de communes, la première s'engage à réaliser les travaux d'aménagement de la zone de loisirs (voirie, réseaux, parking) dans la limite de 2,1 MF HT (y compris l'acquisition des terrains d'assiette nécessaires à la construction de la voie d'accès), à céder à titre gratuit à l'établissement public le terrain nécessaire à l'implantation de la piscine et à lui verser une subvention d'équipement de 2,4 MF.

La demande de subvention a été décidée en raison du caractère exceptionnel et ponctuel de l'opération et sur le fondement de l'article L. 5214-23 du code général des collectivités territoriales (" les recettes du budget de la communauté de communes comprennent : [...] ; 4° Les subventions de l'Etat, de la région, du département et des communes ; [...] ") et malgré la décision récente du Conseil d'Etat censurant le versement par une commune d'un fonds de concours à un EPCI.

Elle est également fondée sur une réponse ministérielle (Rép. min. à M. A. Pourny, JO débats, Sénat, 18 décembre 1993, p. 6518) qui avait indiqué qu'une communauté de communes pouvait recevoir, pour la réalisation d'un équipement relevant de sa propre compétence, une subvention

d'une commune membre dès lors que cette subvention était librement versée par la commune et ne constituait pas une dépense obligatoire exigée par la communauté de communes.

La solution retenue par la communauté de communes paraît contestable au plan juridique dans la mesure où elle est contraire à une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'Etat, fixée par une décision d'assemblée (CE 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier). Elle intervient peu de temps après l'arrêt du 14 janvier 1998 Communauté urbaine de Cherbourg, par lequel le Conseil d'Etat a rappelé qu'était illégale l'inscription au budget d'une commune d'une somme destinée à contribuer au financement d'une compétence qui avait été transférée au groupement. Cette décision est conforme au principe de spécialité, selon lequel les établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été transférées. Elle est aussi conforme au principe d'exclusivité qui interdit à la commune ayant transféré une compétence de continuer à l'exercer. Si la loi relative aux libertés et responsabilités locales prévoit maintenant la possibilité d'un tel financement, c'est bien qu'elle était interdite jusqu'à présent.

A cela s'ajoute la question précédemment abordée de la prise en charge, par la commune de Saint-Philbert de Grand Lieu, des travaux de réalisation de la voie d'accès au centre nautique.

3. La réalisation de l'opération s'est déroulée dans des conditions financières et selon un calendrier proches de ceux fixés initialement

La communauté de communes ne disposait pas au moment de la clôture de l'instruction des décomptes généraux définitifs des marchés. Sous cette réserve, le bilan provisoire de l'opération fait apparaître au final un coût de construction de 3 526 006 euros hors taxes, soit une augmentation d'environ 4 % (135 918,73 euros hors taxes) du montant total des marchés initiaux. Le délai global d'exécution a été porté de quinze à dix sept mois en raison de venues d'eau apparues lors du démarrage du chantier. Le délai prolongé par avenant a été tenu.

Les aménagements extérieurs ont été traités directement par la communauté de communes sous maîtrise d'œuvre de la direction départementale de l'Équipement après une première option d'intégration au programme général de l'opération. L'évolution du coût a été de +5,8 % (représentant une hausse d'environ 16 100 euros) par rapport aux marchés initiaux, dont le montant dépasse largement les estimations du lot n° 22 réalisées par l'architecte du bâtiment (292 K euros contre 53 K euros). Le délai d'exécution a été porté par avenant de quatre à cinq mois.

<i>montants HT en milliers d'euros</i>	budgets prévisionnels					bilan financier provisoire
	avril 2000	juillet 2000	août 2000	juin 2002	fév. 2003	février 2004
	APD	DCE		CAO 04/02		
Travaux	2 259	2 429	2 761	3 491	3 479	3 640
Maîtrise d'œuvre	353	403	466	454	467	475
Mandat SELA	116	125	141	160	160	160
Autres prestations intellectuelles	68	81	91	91	91	89
Frais administratifs et autres prestations	50	35	38	55	52	66
Imprévus	19	19	19	29	37	
Total des dépenses réalisées par la SELA	2 864	3 092	3 517	4 280	4 286	4 430
Etudes préalables et complémentaires						49
Aménagements extérieurs						262
Commandes hors marché						152
Branchements sur réseaux publics						9
Divers						5
Dépenses imprévues						39
Total des dépenses réalisées par la communauté						516
Total général HT						4 946
Total général TTC						5 908

4. Les procédures mises en œuvre pour la réalisation de l'opération appellent certaines observations

4.1. La convention de délégation de maîtrise d'ouvrage signée avec la société d'aménagement de la Loire-Atlantique manque de précision sur deux points.

Par convention du 27 avril 1999, la communauté a délégué à la SELA (Société d'équipement de Loire-Atlantique) la maîtrise d'ouvrage de l'opération de construction de la piscine intercommunale, l'ouvrage devant répondre au programme et respecter l'enveloppe financière prévisionnelle.

La chambre constate en premier lieu que la définition du périmètre d'intervention du mandataire aurait mérité d'être plus cohérente. En effet, la volonté de la communauté de communes semble avoir été de limiter la mission de la SELA à la seule construction du bâtiment, comme en atteste d'ailleurs la fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle. Or, le programme de l'opération auquel renvoie explicitement la convention pour la définition de l'objet de la mission englobe également les aménagements extérieurs, qui seront traités directement par la communauté de communes. Cette délimitation semble avoir été évolutive comme en atteste les travaux d'aménagements extérieurs et la fourniture des végétaux décoratifs d'intérieur, d'abord intégrés à l'appel d'offres lancé initialement par le mandataire puis pris en charge directement par la communauté de communes.

La chambre note également l'absence de précision quant aux conditions de la rémunération des avances consenties par la CCGL à la SELA contrairement à ce qui est prévu dans le cas où c'est la société qui assure le préfinancement des dépenses. A défaut d'une stipulation spécifique à l'article 15.2 du contrat, la chambre estime que la rémunération des avances effectuées par la communauté de communes aurait dû être calculée sur la base du même taux que celui applicable au préfinancement des dépenses. La SELA n'avait pas à prélever une dîme sur les produits

financiers devant revenir à l'opération.

4.2. Les modalités de calcul de la rémunération servie au groupement de maîtrise d'ouvrage s'écartent des conditions posées par la réglementation applicable en la matière

Le contrat de maîtrise d'ouvrage du 23 mai 2000 a fixé à 2 314 925 F HT le montant du forfait de rémunération du groupement.

Si le niveau de rémunération accordé au maître d'ouvrage se situe bien dans la fourchette de référence préconisée pour ce type d'équipement par le guide à l'intention des maîtres d'ouvrage établi par le ministère de l'Équipement, les modalités de calcul de cette rémunération ne sont pas conformes aux dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public et à ses décrets d'application.

Un premier avenant a été conclu le 21 février 2001 pour tenir compte des travaux supplémentaires demandés par le maître d'ouvrage, suivant les préconisations de la société AMEX, ou imposés par les études géologiques. Le forfait de rémunération a été augmenté de 195 997,50 F. En outre, il a été convenu de majorer le forfait de rémunération d'un montant de 400 000 F HT pour rémunérer les études complémentaires rendues nécessaires par les modifications suggérées par la société AMEX ou exigées par la DDASS et le SDIS.

L'article 29 du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'ouvrage rappelle que cette rémunération tient compte de trois éléments : l'étendue de la mission, son degré de complexité et le coût prévisionnel des travaux, ce dernier élément étant susceptible d'évoluer au cours de l'exécution de la mission. Le III de l'article 30 prévoit qu'en cas de modification de programme ou de prestations décidées par le maître d'ouvrage, le contrat fait l'objet d'un avenant qui arrête le programme modifié et le coût prévisionnel des travaux concernés par cette modification, et adapte en conséquence la rémunération du maître d'ouvrage. Le forfait de rémunération du maître d'ouvrage fixé dans le contrat initial ne peut donc être modifié qu'en fonction de l'évolution du coût prévisionnel des travaux.

En outre, l'article 29 du décret précité prévoit que la rémunération du maître d'ouvrage est décomposée par éléments de mission. La rémunération complémentaire de 400 000 F ne l'a pas été.

Un deuxième avenant a été conclu le 18 mars 2002 pour prendre en considération les études complémentaires nécessitées par les modifications du projet demandées par la commission des sites. Le cabinet a " chiffré ces études à 10 671,43 euros HT ". Une nouvelle fois, le caractère forfaitaire de la rémunération du maître d'ouvrage a été méconnu.

Un troisième avenant a été signé le 5 décembre 2003 afin de rémunérer les études de maîtrise d'ouvrage liées aux travaux supplémentaires ou modificatifs demandés par le maître d'ouvrage ainsi

que la surprime d'assurance établie sur la différence entre le coût des marchés conclus après l'appel d'offres et le coût prévisionnel des travaux figurant à l'acte d'engagement. La prise en compte des travaux supplémentaires a entraîné une augmentation du forfait de rémunération de 104 730,12 F (15 966,00 euros). Le montant de la surprime s'est élevé à 28 537,34 F (4 350,49 euros). L'article 9.2 de l'acte d'engagement prévoyait qu'en cas d'évolution du coût des travaux la rémunération du maître d'ouvrage serait corrigée selon la variation du montant de la part de l'assurance professionnelle liée à l'opération. Toutefois, cette clause méconnaît le principe selon lequel la rémunération du maître d'ouvrage constitue un forfait fixé dans le contrat initial, principe en vertu duquel le maître d'ouvrage s'engage sur un prix qui est réputé comprendre toutes ses charges.

Au total, la part de la rémunération du groupement fixée en méconnaissance des prescriptions de la loi du 12 juillet 1985 et de son décret d'application représente 19 % de la rémunération totale (91 967,53 euros sur 474 755,20 euros).

4.3. Les procédures d'achat globalement respectées, ont donné lieu en fin de chantier à des pratiques contestables pour ne pas retarder la mise en service de l'équipement

L'examen des procédures sur la base desquelles les travaux et les fournitures nécessaires à la réalisation de l'opération ont été commandés n'appelle pas de remarque particulière. Toutefois, la chambre appelle l'attention de la communauté de communes sur les conditions dans lesquelles elle a procédé directement à la commande de matériels ou de travaux à la fin de l'année 2003. La chambre observe que la mise en concurrence préalable pourtant obligatoire, même dans le cas de marchés sans formalités préalables, n'a pas été systématiquement réalisée. Dans certains cas, cette pratique correspond à des demandes de travaux complémentaires auprès des titulaires de lots de l'appel d'offres, alors qu'elles auraient dû donner lieu à la passation d'avenants.