



Chambre régionale des comptes  
de Picardie

*Le Président*

Amiens, le 29 janvier 2010

Madame la Présidente,

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières et à l'expiration du délai d'un mois fixé par ledit article, je vous notifie par la présente, le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Picardie sur la gestion de la communauté de communes de la région de Château-Thierry.

Ces documents devront être communiqués par vos soins à l'assemblée délibérante de votre établissement dès sa plus proche réunion, faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et être joints à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donner lieu à débat.

Je vous rappelle qu'aux termes de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la Chambre régionale des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par l'établissement.

Afin de permettre à la Chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs et de ma considération.

Madame Michèle FUSELIER  
Présidente de la communauté de communes  
de la région de Château-Thierry  
50, Grande Rue  
024010 CHATEAU-THIERRY

Alain LEVIONNOIS

La communauté de communes de la région de Château-Thierry est située au sud du département de l'Aisne, à la limite de la Champagne-Ardenne et de l'Ile-de-France. Elle comporte 24 communes regroupant, au dernier recensement de 2006, 31 190 habitants. Un peu moins de la moitié des habitants (48,86 %) résident à Château-Thierry et 16 communes recensent une population inférieure à 1 000 habitants.

L'examen des modalités de constitution et de fonctionnement de cet établissement public conduit à penser que la construction progressive de l'intercommunalité devrait être poursuivie, tant au niveau de son périmètre que de l'exercice réel de ses compétences. En outre, la notion d'intérêt communautaire reste parfois imprécise et devra être complétée de manière à éviter toute incertitude préjudiciable au bon fonctionnement de cette structure intercommunale.

Les principales réalisations de la communauté de communes de la région de Château-Thierry concernent le développement économique (création de zones d'activités), la préservation de l'environnement (déchets ménagers, contrat territorial pour l'eau) ainsi que le développement de services (services à la petite enfance en particulier). Cependant, certains instruments structurants de l'action d'aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale) ou la politique de logement (programme local de l'habitat) n'ont pas encore été finalisés à ce jour.

La situation financière actuelle n'appelle pas d'observation. Elle pourrait néanmoins se dégrader, à terme, du fait de l'augmentation des coûts de fonctionnement des compétences actuelles (petite enfance, piscine) ou du transfert de la compétence transport.

Ainsi, ce dernier, même s'il s'accompagnera de la généralisation du versement transport, nécessitera la mise en place ou l'extension de services, qui pourraient se révéler coûteux pour la collectivité. De même, l'ouverture d'une seconde crèche, en 2009, entraînera une augmentation des dépenses consacrées à la petite enfance, notamment s'agissant des dépenses de personnel.

La Chambre recommande donc, en ce qui concerne les investissements futurs, que puisse être réalisé, préalablement, une étude d'impact sur les conséquences anticipées sur le budget de fonctionnement.

**RAPPORT D'OBSERVATIONS PROVISOIRES SUR LA GESTION DE LA  
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA REGION  
DE CHATEAU-THIERRY**

-----

Par courriers en date des 28 février 2006 et 5 juin 2008, M. Dominique Jourdain, Président de la communauté de communes de la région de Château-Thierry (CCRCT) et son successeur, Mme Michèle Fuselier, ont été respectivement informés de l'engagement de l'examen de gestion, conformément aux dispositions de l'article R. 241-2 du code des juridictions financières.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé le 4 mai 2009 avec M. Dominique Jourdain et le 12 mai 2009 avec Mme Fuselier.

A la suite de son délibéré en date du 2 juin 2009, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été communiquées aux deux ordonnateurs. Seule Mme Fuselier a répondu par lettre du 23 octobre 2009.

Lors de sa séance du 10 décembre 2009, la Chambre a arrêté des observations définitives qui portent, pour l'essentiel, sur les modalités de constitution et de fonctionnement de la communauté de communes, sur la fiabilité des comptes ainsi que sur sa situation financière et sur les réquisitions du comptable par l'ordonnateur en 2005 et 2006.

**1 - Présentation de la communauté de communes**

La communauté de communes de la région de Château-Thierry est située au sud du département de l'Aisne, à la limite de la Champagne-Ardenne et de l'Ile-de-France. Elle comporte 24 communes regroupant, au dernier recensement de 2006, 31 190 habitants. Un peu moins de la moitié des habitants (48,86 %) résident à Château-Thierry et 16 communes recensent une population inférieure à 1 000 habitants.

La communauté de communes de la région de Château-Thierry s'inscrit dans une zone d'emploi caractérisée par une faible densité de population, la prospérité de l'agriculture, une sous représentation du secteur tertiaire et des indicateurs sociaux –revenu fiscal par unité de consommation, chômage par exemple– plutôt favorablement orientés. Ces indicateurs supérieurs à la moyenne picarde résultent, très largement, des effets du dynamisme de l'Ile-de-France voisine.

La communauté de communes est principalement financée par la taxe professionnelle unique et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

## **2 – Les modalités de constitution et de fonctionnement de cet établissement public**

Les conditions de constitution et de fonctionnement de la communauté de communes sont caractérisées par les éléments suivants :

### **- Des compétences nombreuses, progressivement transférées**

Créé le 31 décembre 1995 sous l'appellation de « communauté de communes de la vallée de la Marne », l'établissement public a pris son appellation actuelle de communauté de communes de la région de Château-Thierry le 15 novembre 2002.

Les compétences ont évolué à de nombreuses reprises, mais la plupart ont été clairement précisées en 2000, avant d'être réaffirmées par l'arrêté préfectoral du 16 août 2006.

Une communauté de communes à dotation globale de fonctionnement bonifiée, comme celle de Château-Thierry, doit exercer des compétences relevant de 4 des 7 groupes de compétences prévues à l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales. La communauté de communes de la région de Château-Thierry a choisi d'en exercer 5 : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, la politique de logement social, l'élimination et la valorisation des déchets ménagers, le développement et l'aménagement sportif de l'espace communautaire.

La communauté de communes exerce également des compétences supplémentaires relatives aux études, à la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements culturels, de loisirs ou à caractère social. Elle vient également de prendre en charge, en avril 2009, la compétence transport.

### **- Une définition parfois imprécise de la notion d'intérêt communautaire**

L'intérêt communautaire permet, au sein d'une compétence transférée, de distinguer les actions mises en œuvre par la communauté de communes ou par les communes membres.

Si des critères objectifs sont souvent utilisés (la construction d'une salle de spectacles de 500 places ou plus par exemple), à l'inverse l'intérêt communautaire peut être sujet à interprétation quand les critères utilisés présentent une part de subjectivité : il est ainsi difficile de connaître précisément ce que représente la notion « d'équipement excédant le seul besoin de la commune d'implantation », dans les statuts de la communauté de communes de la région de Château-Thierry. L'actuelle présidente partage sur ce point l'analyse de la Chambre et se propose de modifier les statuts de la communauté de communes, en précisant le contenu de la notion d'intérêt communautaire.

La Chambre recommande que la notion d'intérêt communautaire soit, dans les statuts, rapidement clarifiée de manière à éviter toute incertitude juridique préjudiciable au bon fonctionnement de la structure intercommunale.

## - Un niveau de coopération intercommunale encore inabouti

Les principales réalisations de la communauté de communes de la région de Château-Thierry concernent le développement économique (création de zones d'activités), la préservation de l'environnement (déchets ménagers, contrat territorial pour l'eau) ainsi que le développement de services (services à la petite enfance en particulier). Cependant, certains instruments structurants de l'action d'aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale) ou la politique de logement (programme local de l'habitat) n'ont pas encore été finalisés à ce jour.

De façon générale, le niveau de coopération au sein de la communauté de communes de la région de Château-Thierry est encore modéré. En outre, jusqu'en 2009, la compétence transport était exercée par le syndicat intercommunal de transports urbains de l'agglomération de Château-Thierry (SITUACT).

Le niveau du transfert d'activité au regard des ressources prélevées peut être illustré par le coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui constitue l'un des paramètres pour déterminer le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) attribué aux groupements de communes à fiscalité propre, en même temps qu'un indicateur de la part des compétences exercées par la communauté. Le CIF permet ainsi de mesurer le degré d'intégration réelle du groupement.

Le CIF est obtenu par le rapport entre la fiscalité prélevée par la communauté de communes (taxe professionnelle en l'occurrence), *diminuée des versements opérés au profit des communes membres*, et la fiscalité totale prélevée par la communauté et les communes membres.

Or, ce coefficient est de 23 % en 2007 et 2008, niveau inférieur au CIF moyen national de la catégorie « communauté de communes à taxe professionnelle unifiée et dotation globale de fonctionnement bonifiée », calculé à 28,54 % en 2007 et à 29,1366 % en 2008. La prise en charge de nouvelles compétences en 2009 (transports) et en 2010 devrait probablement impacter le calcul du coefficient d'intégration fiscale.

La communauté de communes de la région de Château-Thierry se caractérise, également, par l'importance de la fiscalité redistribuée aux communes.

CCRCT (02) Produits fiscaux et versements de fiscalité aux communes membres						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produits de la TPU	6 784 802	7 383 842	6 584 104	7 247 101	7 270 106	7 240 096
Versements de fiscalité aux communes	6 809 216	6 673 279	6 765 926	6 447 381	6 528 127	6 528 127
- dont attribution de compensation	6 448 460	6 312 522	6 312 522	6 049 276	6 049 276	6 049 276
- dont dotation de solidarité communautaire	360 757	360 757	453 404	398 104	478 851	478 851
Reliquat de TPU disponible pour la CCRCT	-24 414	710 563	-181 822	799 720	741 979	711 969
Taux de versement de fiscalité	100,36%	90,38%	102,76%	88,96%	89,79%	90,17%
Autres impôts et taxes	527 881	766 331	1 584 700	1 647 094	1 730 989	2 101 030
- dont TEOM	433 024	671 473	1 489 842	1 552 236	1 636 131	2 006 172
- dont attribution de compensation négative (*)	94 858	94 858	94 858	94 858	94 858	94 858
(*) Voir paragraphe 3.4.3.5 Source : comptes administratifs - montants en euros						

Ainsi, pour les années 2002 et 2004, la communauté de communes de la région de Château-Thierry a reversé aux communes membres plus de produit fiscal qu'elle n'a collecté de taxe professionnelle unique (TPU). Malgré la montée en charge de l'intercommunalité, marquée par des transferts de nouvelles compétences, le reliquat de TPU disponible pour la communauté de communes de la région de Château-Thierry diminue de 2005 à 2007.

### **- L'absence de formalisation d'un projet commun de développement**

La création d'une communauté de communes suppose la définition et la mise en œuvre de projets communs comme le prévoit l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales : « *La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ».

La communauté de communes de la région de Château-Thierry ne s'est pas dotée d'un document de synthèse répondant à la définition de l'article précité du code général des collectivités territoriales. De fait, les principales orientations stratégiques sont retranscrites dans les rapports d'orientation budgétaire et les rapports préalables du président, qui présentent des orientations annuelles et pluriannuelles, et dans la charte de Pays de l'Union des communautés de communes du sud de l'Aisne (UCCSA), à l'élaboration de laquelle la CCRCT a fortement contribué.

L'UCCSA est particulièrement orientée vers le développement durable, qu'il s'agisse de la qualité de vie des habitants ou de l'économie. Dans ce dernier domaine, la communauté de communes participe également à un groupement informel d'intercommunalité et de communes de l'Aisne, de la Marne et des Ardennes appelé « G10 », regroupant 700 000 habitants et situé dans la zone d'influence de Reims.

La communauté de communes de la région de Château-Thierry n'a pas, pour l'heure, formalisé un projet commun de développement, même si elle a déjà arrêté des orientations stratégiques. L'exercice de certaines compétences, souvent structurantes, en collaboration avec d'autres institutions de coopération devrait conduire l'établissement public à s'interroger sur la pertinence de son territoire d'intervention actuel.

## **3 – La fiabilité des comptes et la situation financière**

### **- La fiabilité des comptes**

La Chambre a effectué un certain nombre de vérifications relatives aux restes à réaliser et aux charges à rattacher et n'a pas constaté d'anomalies significatives.

De même, les transferts de passifs et d'actifs effectués entre les communes et la communauté de communes ainsi que le transfert de personnel n'appellent pas d'observations particulières.

La Chambre a également examiné la structure de la dette, en particulier les produits bancaires structurés, à savoir deux emprunts à barrière et un emprunt à pente. Elle constate que l'emprunt n° MIN2000388EUR, contracté le 15 juillet 2002 pour un montant de 716 510 € sur une durée de 15 ans, est classé au niveau de la dette dans la catégorie « taux fixe sur la durée du contrat », alors qu'il s'agit en réalité d'un emprunt révisable, à barrière. L'ordonnateur précise que cette erreur matérielle de présentation sera rectifiée. La Chambre recommande, afin d'améliorer la lisibilité de l'état de la dette, que cet emprunt soit reclassé en tant qu'emprunt indexé.

#### - La situation financière rétrospective

L'examen de la situation financière de la communauté de communes de la région de Château-Thierry, sur la période 2002-2007 (cf tableaux en annexe) fait ressortir les points suivants :

- même si son niveau reste un peu inférieur à celui des communautés de communes comparables, la capacité d'autofinancement brute reste positive. Cette capacité augmente en fin de période ;
- en dépit d'une augmentation constante, sur la période, des taux d'imposition, le produit de la fiscalité directe par habitant est voisin de la moyenne des collectivités comparables ;
- la communauté de communes est peu endettée, sa capacité de désendettement se situant à un niveau acceptable en 2007. Les produits bancaires structurés, qui représentent plus de la moitié de la dette, ne semblent pas présenter de risques majeurs, autres que ceux liés à l'évolution des taux du marché interbancaire ;
- le fonds de roulement et la trésorerie sont à un niveau normal ;
- les différentes structures de coopération ou sociétés partenaires ne semblent pas présenter de risques particuliers pour les finances de la communauté de communes.

Dans ces conditions, la Chambre estime que la situation financière de la communauté de communes de la région de Château-Thierry n'appelle pas d'observation particulière sur la période examinée.

#### - L'évolution de la situation financière

Les marges de manœuvres actuelles de la collectivité pourraient, cependant, être réduites par l'ajout en 2009 de la compétence transport, le renforcement des services aux personnes et les conséquences de l'investissement sur le budget de fonctionnement.

Ainsi, le transfert de la compétence transport, même s'il s'accompagnera de la généralisation du versement transport, nécessitera la mise en place ou l'extension de services, qui pourraient se révéler en effet coûteux pour la collectivité.

De même, l'ouverture d'une seconde crèche, en 2009, entraînera une augmentation des dépenses consacrées à la petite enfance, notamment s'agissant des dépenses de personnel.

Enfin, et à plus long terme, la mise en service d'une piscine intercommunale, dont l'investissement serait à la charge du conseil général, participera à l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

Il est pris acte, de ce point de vue, de l'intention manifestée par la Présidente de la communauté de communes de diligenter une étude financière et fiscale. D'une manière plus générale, la Chambre recommande à la communauté de communes de la région de Château-Thierry, préalablement à chaque investissement nouveau, de réaliser une étude d'impact sur les surcoûts générés par cet investissement sur le budget de fonctionnement.

#### **4 – La réquisition du comptable par l'ordonnateur**

Au cours du dernier trimestre de l'année 2004 et pendant le premier trimestre 2005, le conseil communautaire de la communauté de communes de la région de Château-Thierry a fixé de nouveaux critères pour la répartition de la dotation de solidarité communautaire, cette dotation ayant pour objet de réduire les inégalités économiques entre les membres d'une même communauté.

Or, les critères retenus par le conseil communautaire étaient multiples et ne correspondaient pas à ceux prévus à l'article 1609 nonies du code général des impôts, à savoir, prioritairement, l'importance de la population et le potentiel fiscal ou financier par habitant.

Dans ces conditions, le tribunal administratif d'Amiens, saisi par le préfet de l'Oise a ainsi annulé les délibérations de la communauté de communes de la région de Château-Thierry portant sur les critères de répartition, le montant de la dotation définitive 2004 et de la dotation provisoire 2005, ce qui n'a pas empêché l'ordonnateur de mettre en paiement ces dotations.

En se fondant sur la décision du tribunal administratif, et appliquant une jurisprudence constante illustrée par exemple par l'arrêt de la Cour des comptes du 26 mars 1992 « commune d'Hyères », le comptable a refusé un certain nombre de mandats, l'acte servant de base au paiement ayant été annulé par le juge administratif. Le président de la communauté de communes a, néanmoins, réquisitionné le comptable, qui a déféré à son ordre de réquisition, la responsabilité propre de l'ordonnateur se substituant, en ce cas à celle pécuniaire et personnelle du comptable.

Le président de la communauté de communes de la région de Château-Thierry a ainsi refusé d'exécuter une décision de justice devenue définitive, en dépit du refus de paiement opposé par le comptable public.

## ANNEXE

## 1 – Capacité d'autofinancement

Communauté de communes de la région de  
Château-Thierry (02)

Calcul de l'autofinancement						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contributions directes	6 784 802	7 383 842	6 584 104	7 247 101	7 270 106	7 240 096
Autres impôts et taxes	527 881	766 331	1 584 700	1 647 094	1 730 989	2 101 030
DGF	646 139	638 123	587 912	639 561	2 919 751	2 982 549
Autres dotations, subv. et participations	2 424 426	2 867 325	3 058 269	4 164 488	1 710 831	1 425 367
Produits des services et du domaine	167	3 583		84 989	107 650	118 614
Autres recettes						
<b>Produits de gestion</b>	<b>10 383 415</b>	<b>11 659 204</b>	<b>11 814 984</b>	<b>13 783 233</b>	<b>13 739 327</b>	<b>13 867 655</b>
Reversements de fiscalité	6 809 216	6 673 279	6 765 926	6 447 381	6 528 127	6 528 127
Charges de personnel	264 222	436 108	494 540	1 299 748	1 504 305	1 728 697
Charges à caractère général	2 427 567	1 787 696	2 030 889	2 263 279	2 426 030	2 451 005
Subventions	66 876	179 530	170 993	192 028	237 401	230 143
Autres charges	301 608	1 695 259	1 462 163	1 542 865	1 631 921	1 499 009
<b>Charges de gestion</b>	<b>9 869 489</b>	<b>10 771 872</b>	<b>10 924 511</b>	<b>11 745 301</b>	<b>12 327 783</b>	<b>12 436 981</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>513 926</b>	<b>887 332</b>	<b>890 473</b>	<b>2 037 933</b>	<b>1 411 544</b>	<b>1 430 674</b>
Transferts de charges		292 269	11 930	11 893		
Produits financiers					15 644	10 324
Charges financières	2 224	17 160	15 570	38 224	93 985	81
Intérêts des emprunts	746	34 996	73 652	87 987	156 588	190 258
Produits exceptionnels	24	387	36 402	437 417	162 754	97 740
Charges exceptionnelles	32 656	109 875	683 770	1 937 839	978 296	449 748
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	67 996	90 788	178 364	253 496	317 842	275 370
Reprises sur Amortissements et Provisions						756
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>410 328</b>	<b>927 169</b>	<b>-12 549</b>	<b>169 697</b>	<b>43 231</b>	<b>624 037</b>
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>478 324</b>	<b>1 017 957</b>	<b>165 814</b>	<b>423 194</b>	<b>361 073</b>	<b>898 651</b>
Amort. du capital de la dette	15 286	195 080	274 221	259 636	635 819	182 745
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	<b>463 038</b>	<b>822 877</b>	<b>-108 407</b>	<b>163 557</b>	<b>-274 746</b>	<b>715 906</b>

Source : Comptes de gestion - Budget principal

## 2 – Investissement

## 2.1 – Les dépenses d'investissement

Communauté de communes de la région de  
Château-Thierry (02)

Dépenses d'investissement				
	2004	2005	2006	2007
Dépenses d'équipement (réel)	1 540 679	2 424 088	1 771 869	1 447 104
Immo. financières (réel)	25 000	25 000		
Transferts de charges (ordre)	11 930	11 893		
Autres dépenses (réel)				
<b>Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)</b>	<b>1 565 679</b>	<b>2 449 088</b>	<b>1 771 869</b>	<b>1 447 104</b>
<b>Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)</b>	<b>1 577 609</b>	<b>2 460 981</b>	<b>1 771 869</b>	<b>1 447 104</b>

(source : compte administratif - budget principal)

## 2.2 – Le financement des investissements

**Communauté de communes de la région de Château-Thierry (02)**

<b>Financement des investissements</b>				
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Dépenses totales d'investissement (hors emprunts) (a)	1 577 609	2 460 981	1 771 869	1 447 104
Financement propre disponible (b)	284 995	1 745 217	292 304	1 243 574
<b>Besoin ou capacité de financement après rbst Dette (c)</b>	<b>1 292 614</b>	<b>715 764</b>	<b>1 479 565</b>	<b>203 530</b>

(source : compte administratif - budget principal)

## 3 – L'endettement

**Communauté de communes de la région de Château-Thierry (02)**

<b>Endettement</b>						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Encours de la dette au 31/12	878 247	2 268 897	2 125 915	3 118 788	2 939 943	3 612 848
Capacité d'autofinancement brute (b)	478 325	1 017 957	165 814	423 194	361 073	897 689
Capacité de désendettement (a/b - en années)	2	2	13	7	8	4
Dette par habitant (en €/hab)*	28	73	68	100	94	116

\* population totale (colonne h du recensement (INSEE : 31 153))

(source : comptes administratifs)

## 3.1 – La structure de la dette

**Communauté de communes de la région de Château-Thierry (02)**

## Répartition des emprunts par prêteur

(en euros)

<b>Organisme prêteur</b>	<b>CRD au 31/12/2007</b>	<b>%</b>
Dexia	2 646 077,91	73,24
Banque financement Trésorerie	850 000,00	23,53
Crédit Agricole	116 770,35	3,23
Total	3 612 848,26	

(source : compte administratif 2007 – Etat de la dette)

**Communauté de communes de la région de Château-Thierry (02)**

## Structure de la dette

## Répartition des emprunts par type de taux

(en euros)

<b>Type de taux</b>	<b>CRD au 31/12/2007</b>	<b>%</b>
1 – Emprunts à taux fixe sur la durée du contrat	1 200 144,29	33,22
2 – Emprunts à taux indexé sur la durée du contrat	1 562 703,97	43,25
3 – Emprunts avec plusieurs tranches de taux	0,00	0,00
4 – Emprunts avec options	850 000,00	23,53
Total	3 612 848,26	

(source : compte administratif 2007 – Etat de la dette)