



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAVERNE

(Département du Bas-Rhin)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RAPPELS DU DROIT	5
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE COMMUNE ASSUMANT DES CHARGES DE CENTRALITÉ ÉLEVÉES.....	10
1.1 Une école de musique « <i>intercommunes</i> » (EMI) mais non intercommunale	10
1.2 Un cinéma géré par une société publique locale (SPL) composée exclusivement de deux communes	12
1.3 Une navette gratuite intercommunale mais financée par la commune.....	13
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI RESTE FRAGILE	14
2.1 Le budget annexe du port de plaisance et de l'aire de camping-car.....	14
2.2 Le budget principal.....	16
2.2.1 Des produits de gestion en progression régulière.....	16
2.2.1.1 Une augmentation faible des ressources fiscales.....	16
2.2.1.2 Une augmentation plus forte des autres ressources	17
2.2.1.3 Le « filet de sécurité », un soutien financier exceptionnel de l'État perçu en 2023 18	18
2.2.2 Une augmentation des charges de gestion plus rapide que celle des produits.....	19
2.2.2.1 L'évolution des charges de personnel	19
2.2.2.2 L'évolution des charges à caractère général	20
2.2.2.3 L'évolution des subventions de fonctionnement	21
2.2.3 Une CAF dégradée qui se restaure en 2023	22
2.2.4 Le financement des investissements	24
2.2.4.1 Un financement des dépenses d'équipement très dépendant des partenaires extérieurs	24
2.2.4.2 Un encours de dette en légère diminution	25
3 UNE SÉCURISATION NÉCESSAIRE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	25
3.1 Un suivi des effectifs à améliorer.....	26
3.2 Des procès-verbaux de jurys de recrutement à formaliser	26
3.3 Le non-respect de la durée légale de travail	27
3.4 Un régime indemnitaire insuffisamment encadré	28
3.4.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)	28
3.4.2 La prime de fin d'année	29

4 UN SYSTÈME D'INFORMATION MODERNISÉ	30
4.1 Une refonte totale des systèmes d'information	30
4.1.1 Une rénovation totale du système d'informations à l'occasion de la démutualisation en 2018.....	30
4.1.2 La poursuite de la résorption de la dette technique de la collectivité	31
4.2 Une sécurité des données personnelles à améliorer	33
5 UNE GESTION PATRIMONIALE À INSCRIRE DANS UNE STRATÉGIE PLURIANNUELLE	33
5.1 Une consommation énergétique maîtrisée	34
5.1.1 Un plan de sobriété ambitieux porté par des initiatives innovantes	34
5.1.2 Des économies substantielles réalisées sur les fluides	37
5.1.3 Le réseau de chaleur, un enjeu de transition écologique	39
5.1.4 Des diagnostics de performance énergétique à actualiser	39
5.2 Une réhabilitation du château des Rohan rendue possible par le soutien de plusieurs partenaires	40
5.2.1 Une opération largement subventionnée	40
5.2.2 Deux nouveaux occupants : la région Grand Est et l'institut de formation en soins infirmiers – institut de formation aide-soignant (l'IFSI-IFAS).....	41
5.2.3 Des investissements non programmés pour le château des Rohan	42
5.3 Une difficulté à assurer le patrimoine	42
5.3.1 Le contexte national	42
5.3.2 Les difficultés rencontrées par la commune de Saverne	43
5.4 Une gestion financière du patrimoine à dynamiser	44
5.4.1 Un taux d'exécution budgétaire qui se dégrade et une absence de programmation des opérations d'investissement	44
5.4.2 Des cessions et acquisitions réalisées en fonction des opportunités	45
5.4.3 Une gestion des baux commerciaux à actualiser.....	45
5.4.4 Des travaux restant à réaliser dans les établissements communaux recevant du public (ERP)	46
5.4.5 Un plan pluriannuel inachevé.....	47
ANNEXES.....	48
Annexe n° 1. Tarifs trimestriels de l'école de musique « <i>intercommunes</i> » saison 2024 /2025	49
Annexe n° 2. Budget annexe : le port de plaisance et l'aire de camping-car	50
Annexe n° 3. Budget principal	53
Annexe n° 4. Crédits annulés	55
Annexe n° 5. La connaissance par la commune de son patrimoine	56
Annexe n° 6. La maîtrise de la consommation énergétique du patrimoine.....	60

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Saverne entre 2019 et 2023.

Des charges de centralité assumées par la commune

La commune de Saverne est membre de la communauté de communes du pays de Saverne (CCPS). Cependant, elle assume des charges de centralité en forte augmentation, notamment dans le domaine culturel, à l'exemple de l'école de musique et du cinéma.

Une situation financière qui reste fragile

Les marges de manœuvre financières de la commune sont limitées. Sa capacité d'autofinancement nette a été négative trois années consécutives, de 2020 à 2022. Face à l'augmentation de ses charges à caractère général à compter de 2021, due notamment à la hausse des coûts de l'énergie, elle s'est dotée d'un plan d'actions qui lui a permis de dégager des ressources disponibles en 2023.

L'amélioration de la situation financière en 2023 est également due à une dotation exceptionnelle de l'État de plus de 500 000 €.

La situation reste fragile en 2024 : même si la capacité d'autofinancement nette reste positive grâce à une diminution de l'annuité en capital de la dette, la capacité d'autofinancement brute se détériore entre 2023 et 2024, passant de 2,2 M€ à 1,7 M€.

Une gestion des ressources humaines à sécuriser

La commune ne respecte pas la durée légale de temps de travail puisque trois jours de congés supplémentaires sont accordés aux agents. De plus, elle doit mieux encadrer l'application de son régime indemnitaire.

Une gestion des systèmes d'information modernisée

La commune de Saverne a mené en 2019 une rénovation ambitieuse de son système d'information, devenu obsolète. Des procédures ont été formalisées afin d'en améliorer la gestion et d'assurer la continuité du service.

Un patrimoine riche nécessitant des dépenses d'entretien et de réhabilitation

La commune possède un riche patrimoine. La réhabilitation de l'aile nord du château des Rohan a été réalisée grâce à une mobilisation forte des partenaires de la commune, permettant ainsi à ce bâtiment d'être totalement occupé. De plus, la commune a mis en place un plan de sobriété énergétique qui lui permet de limiter le coût énergétique des nombreux bâtiments dont elle a la charge. Toutefois, elle doit rester vigilante sur le respect des prescriptions de la commission de sécurité pour ce qui concerne les établissements recevant du public (ERP), dans un contexte de plus grande difficulté pour assurer son patrimoine. Il est essentiel que la commune élabore une stratégie en matière patrimoniale et se dote d'une programmation pluriannuelle des investissements compatible avec sa situation financière.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Respecter les conditions de versement d'une subvention d'équilibre exceptionnelle du budget général au budget annexe conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Rappel du droit n° 2 : Respecter la réglementation relative à la durée annuelle légale de travail, conformément à l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 16 août 2019, fixant le temps de travail à 1 607 heures annuelles.

Rappel du droit n° 3 : Préciser les modalités d'attribution de l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) pour chaque groupe de fonctions conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Rappel du droit n° 4 : Revenir aux modalités initiales de calcul de la prime de fin d'année afin de se mettre en conformité avec l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique (CGFP).

Rappel du droit n° 5 : En cas d'intervention d'un agent de la CCPS au sein des services de la commune de Saverne, élaborer une convention entre les deux collectivités conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Rappel du droit n° 6 : Actualiser les diagnostics de performance énergétiques (DPE) conformément aux dispositions du décret n° 2013-695 du 30 juillet 2013.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mettre en place une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) afin d'améliorer le suivi des projets d'investissement et la transparence financière.

Recommandation n° 2. : Adopter un programme pluriannuel d'investissement.

PROCÉDURE

En application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Grand Est a inscrit à son programme 2024 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saverne pour les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par courrier du président de la chambre régionale des comptes du 20 septembre 2024, adressé à Monsieur Stéphane LEYENBERGER, ordonnateur en fonctions (et seul ordonnateur durant la période sous revue).

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 janvier 2025.

Le contrôle a porté sur l'analyse de la situation financière de la commune, sa gestion des ressources humaines, son système d'information et sa gestion patrimoniale.

La chambre a adopté ses observations provisoires le 13 février 2025 et notifié le rapport d'observations provisoires le 27 mars 2025 au maire de la commune de Saverne.

Le maire de Saverne et le président de la CCPS ont répondu respectivement le 25 avril 2025 et le 13 mai 2025.

À la suite de la procédure contradictoire, la chambre a adopté ses observations définitives le 20 juin 2025.

INTRODUCTION

La commune de Saverne, située à l'ouest du département du Bas-Rhin, est traversée par la Zorn et le canal de la Marne au Rhin et par la ligne ferroviaire Paris-Strasbourg. Elle occupe une position stratégique sur le col de Saverne, un des passages naturels du plateau lorrain à la plaine d'Alsace à travers les Vosges.

Elle est chef-lieu d'un arrondissement allant de l'Alsace bossue aux portes de Strasbourg et comptant 163 communes, soit près de 130 000 habitants. De 1968 à 2010, sa population a augmenté mais depuis 2015, elle se stabilise pour atteindre 11 390 habitants en 2021¹.

La densité est importante puisqu'elle s'élève en moyenne à 438 hab/km² en 2021 alors que pour la France entière, la densité moyenne est de 106,5 hab/km² en 2021.

Tableau n° 1 : Évolution de la population et de la densité moyenne depuis 1968

	1968	1975	1982	1990	1999	2010	2015	2021
<i>Population</i>	9 682	10 170	10 327	10 278	11 201	12 087	11 238	11 390
<i>Densité moyenne (hab/km²)</i>	372	391	397	395	431	465	432	438

Source : Insee (institut national de la statistique et des études économiques), RP (recensement de la population) 1967 à 1999 dénombremments, RP2010 au RP2021 exploitations principales

La commune est membre de la communauté de communes du Pays de Saverne (CCPS). Issue de la fusion de la communauté de communes de la région de Saverne avec la communauté de communes du Pays de Marmoutier-Sommerau au 1^{er} janvier 2017, celle-ci regroupe 35 communes et compte 35 786 habitants. La commune de Saverne représente à elle seule un tiers de la population et plus de 40 % de l'apport fiscal de l'intercommunalité.

Elle est également membre d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) créé fin 2017 qui regroupe trois communautés de communes (Pays de Saverne, Alsace bossue et Hanau-La Petite Pierre), soit 118 communes et 90 000 habitants.

De nombreux établissements publics et culturels sont implantés sur le territoire de la commune : tribunal, sous-préfecture, CCPS, gendarmerie, trésorerie, collèges et lycées, relais culturel, cinéma, musée, centre nautique.

Le commerce et l'industrie sont deux des composantes économiques fortes de la cité. Les vitrines se concentrent sur la Grand-rue, le quartier Saint-Nicolas et la basse-commune. Les zones d'activité se trouvent en périphérie – Martelberg, Dreispitz-Marlène, Kochersberg et Kreutzfeld – et le long du chemin de fer – Zornhoff et Industrie. Les trois acteurs historiques – la brasserie La Licorne, le fabricant de composants électriques Hager et l'équipementier agricole Kuhn – sont installés au cœur de la commune. Des zones commerciales facilement accessibles complètent l'offre.

¹ Source Insee, recensement de la population totale millésimée 2021 en vigueur le 1^{er} janvier 2024

La commune de Saverne compte un très riche patrimoine, avec notamment le château du Haut-Barr, ouvrage médiéval du XII^{ème} siècle en ruine qui surplombe la commune à 470 m, le cloître et l'église des Récollets, dont les premiers éléments datent du XIV^{ème} siècle (le cloître accueillant aujourd'hui l'office de tourisme de la communauté de communes), l'église Notre Dame en sa Nativité, dont le clocher date du XII^{ème} siècle, les bâtiments remarquables tels que la Maison Katz de 1605 ou l'Hôtel de Wangen du XVI^{ème} siècle (qui abrite actuellement le presbytère catholique), les fortifications romaines puis moyenâgeuses, le château des Rohan et sa façade néo-classique de 140 mètres de long (la deuxième après Versailles). Créé par les cardinaux de Rohan, au XVIII^{ème} siècle, ce palais est le « Versailles alsacien ». Après la guerre franco-allemande de 1870, le château est transformé en caserne et accueille, après le retour à la France en 1918, le 10^{ème} bataillon de chasseurs à pied. Depuis 1952, l'édifice est propriété de la commune qui assure son entretien et y a installé de nombreux équipements et services.

La « cité des roses » se distingue aussi en Alsace par la diversité de ses jardins (Roseraie, jardin botanique, jardin interreligieux, jardin monastique des Récollets, jardin alpestre de la Grotte St Vit).

Le 19 septembre 2018, la commune de Saverne a signé une convention-cadre « action cœur de ville ». Elle bénéficie ainsi du plan national éponyme qui répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des communes moyennes et conforter le rôle moteur de ces communes dans le développement du territoire. Ce plan incite les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes et à y favoriser le maintien ou l'implantation d'activités afin d'améliorer les conditions de vie dans les communes moyennes. En région Grand Est, 24 communes sont bénéficiaires de ce programme.

1 UNE COMMUNE ASSUMANT DES CHARGES DE CENTRALITÉ ÉLEVÉES

La commune de Saverne supporte le coût de nombreux services publics utilisés par des usagers non savernois. Parmi ces services publics, trois sont gérés en partie de manière intercommunale mais sans prise de compétence ou contribution financière de la communauté de communes du Pays de Saverne (CCPS) : l'école de musique « *intercommunes* » (1.1), le cinéma (1.2) ainsi que la navette E. Lico (1.3).

1.1 Une école de musique « *intercommunes* » (EMI) mais non intercommunale

Trois écoles de musique sont implantées sur le territoire de la CCPS, à Saverne, à Dettwiller et à Monswiller.

Par délibération du 31 mai 2021, le conseil municipal de la commune de Saverne a approuvé le regroupement à compter du 1^{er} septembre 2021 des écoles de musique communales de Dettwiller, Monswiller et Saverne pour former une école de musique « *intercommunes* », avec une direction centralisée à Saverne et dont les enseignements sont répartis sur trois sites. Les trois maires des communes membres ou leurs représentants sont membres d'un comité de suivi chargé de veiller au bon fonctionnement de l'ensemble. Les objectifs de ce regroupement étaient de diversifier et d'élargir géographiquement l'offre d'enseignement, d'élargir les offres de pratique collective, de mutualiser les équipements, les locaux et le matériel, de partager les compétences et les projets et de proposer aux usagers une grille tarifaire harmonisée. La CCPS finance exclusivement le service d'éveil musical en milieu scolaire intégré à l'école de musique.

L'établissement a accueilli 640 élèves en septembre 2023 et une équipe d'une cinquantaine de professeurs. La direction administrative et la direction du personnel sont assurées par la commune de Saverne et les agents sont administrativement rattachés à cette même commune. La provenance géographique des élèves, en 2019 et en 2023 était la suivante :

Tableau n° 2 : Provenance géographique des élèves des écoles de musique

<i>2019 (avant la création de l'école intercommunes)</i>	Communes	CCPS	Bas-Rhin hors CCPS	Hors Bas-Rhin	Nombre d'élèves
<i>École de musique de Saverne.</i>	60 %	28 %	7 %	5 %	439
<i>École de musique de Monswiller</i>	53 %	47 %			55
<i>École de musique de Dettwiller</i>	48 %	41 %	11 %		105
<i>2023</i>	Communes conventionnées	CCPS	Bas-Rhin hors CCPS	Hors Bas-Rhin	Nombre d'élèves
<i>École de musique intercommunes</i>	59 %	30 %	8 %	3 %	640
<i>dont Saverne</i>	45 %				377
<i>dont Monswiller</i>	6 %				
<i>dont Dettwiller</i>	8 %				

Source : *Projet d'établissement 2024-2029 de l'école de musique*

Deux tarifs ont été mis en place (cf. annexe 1) : un tarif pour les élèves des trois communes conventionnées (Saverne, Monswiller et Dettwiller) et un tarif « extérieur ». Ce dernier est 50 % plus élevé.

Le budget de l'école de musique intègre la participation des trois communes au service commun selon ces modalités : 83 % pour la commune de Saverne, 10 % pour la commune de Dettwiller et 7 % pour la commune de Monswiller.

Le montant du reste à charge communal du budget de l'école de musique s'élevait à 880 665 € en 2022 et 931 337 € en 2023. La participation de la commune de Saverne à ce reste à charge était de 730 952 € en 2022 et 773 010 € en 2023.

Tableau n° 3 : Répartition du déficit entre les communes en 2022 et en 2023

<i>En euros</i>	2022	2023
<i>Reste à charge des communes</i>	880 665	931 337
<i>Part commune de Saverne</i>	730 952	773 010
<i>Part commune de Dettwiller</i>	88 066	93 134
<i>Part commune de Monswiller</i>	61 647	65 194

Source : *projet d'établissement 2024-2029 de l'école de musique*

En rapportant le déficit total au nombre d'élèves accueillis, le coût moyen de prise en charge d'un élève de l'école de musique s'élève à 1 455 €. La participation la plus élevée d'un élève provenant d'une commune non conventionnée est de 672 € (cursus complet), soit 46 % du coût moyen d'un élève.

Les trois communes prennent ainsi en charge la totalité du déficit de l'école de musique « *intercommunes* » alors que 41 % des élèves ne proviennent pas des communes de Saverne, Monswiller et Dettwiller.

1.2 Un cinéma géré par une société publique locale (SPL) composée exclusivement de deux communes

La commune de Saverne dispose, depuis 2010, d'un cinéma situé en centre-ville dénommé « *Ciné Cubic* », composé de deux salles pouvant accueillir 441 clients au total. Ce cinéma a été exploité dans le cadre de deux conventions de délégation de service public (DSP) d'une durée de cinq années chacune, par le même exploitant privé entre 2010 et 2020. En 2015, lors du renouvellement de la première DSP, seul l'exploitant en place avait déposé une offre en indiquant que c'était sa dernière candidature. La commune, soucieuse de conserver un cinéma sur son territoire, a alors recherché une autre solution.

La SPL Saverne cultures et loisirs a ainsi été créée par les communes de Saverne et Dettwiller par délibérations respectives du 22 juin 2020 et du 1^{er} juillet 2020. Elle assure, depuis le 15 décembre 2020, la gestion et l'exploitation du cinéma de Saverne, dans le cadre du contrat de délégation de service public conclu avec la commune de Saverne pour une durée de cinq ans, soit jusqu'au 15 décembre 2025. Le montant du capital de la SPL est de 40 000 € dont 38 000 € pour la commune de Saverne et 2 000 € pour la commune de Dettwiller. L'article 9 du contrat de délégation prévoit la possibilité d'un versement au délégataire d'une compensation forfaitaire maximale destinée à couvrir les sujétions de service public imposées au délégataire. Le montant de cette compensation était fixé à 35 000 € en 2021 et 25 000 € les quatre années suivantes.

À la fin de l'exercice 2021, la SPL avait réalisé un bénéfice de 3 118 € en raison notamment de la large possibilité de recours au chômage partiel et des aides financières exceptionnelles liées à la crise sanitaire.

La clôture de l'exercice 2022 s'est par contre soldée par un déficit de 65 980 €. Le cinéma n'a, en effet, pas retrouvé le niveau de fréquentation antérieur à la crise sanitaire (41 339 entrées réalisées en 2022 contre 61 017 entrées en 2019).

Par délibération du 26 juin 2023, le conseil municipal de la commune de Saverne a approuvé une augmentation de capital de la SPL par émission d'actions nouvelles pour le porter à 195 000 € dont 188 000 € pour Saverne et 7 000 € pour Dettwiller. Le montant maximal de la compensation pour service public a également été augmenté à 50 000 €. Un avenant au contrat de délégation de service public a été signé le 28 juin 2023.

Les bilans d'activités et financiers 2023 du Ciné Cubic ont été présentés au conseil municipal de Saverne du 4 novembre 2024. La fréquentation est en hausse de 19 % entre 2022 et 2023 avec 49 247 entrées réalisées en 2023 contre 41 339 en 2022. Toutefois, le résultat restait déficitaire, à hauteur de - 57 473 €. En 2024, ce résultat est de nouveau positif (+ 49 518 €) grâce à une augmentation de la compensation de la commune de Saverne.

Le conseil municipal a, en effet, approuvé une nouvelle augmentation de la compensation maximale qui passe de 50 000 € en 2023 à 110 000 € en 2024 et 2025 (avenant au contrat de délégation de service public du 26 novembre 2024).

Tableau n° 4 : Compensation maximum pouvant être versée par la commune de Saverne

<i>En euros</i>	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Compensation pouvant être versée par la collectivité (contrat de délégation initial)</i>	35 000	25 000	25 000	25 000	25 000
<i>Compensation pouvant être versée par la collectivité (délibération du 26 juin 2023)</i>	35 000	25 000	50 000	50 000	50 000
<i>Compensation pouvant être versée par la collectivité (délibération du 4 novembre 2024)</i>	35 000	25 000	50 000	110 000	110 000

Source : article 9 du contrat de délégation et délibérations du 26 juin 2023 et du 4 novembre 2024

Ainsi, le coût de cette activité culturelle est en forte augmentation. En l'absence de données chiffrées, il est impossible d'évaluer la part des Savernois qui fréquentent le cinéma par rapport aux habitants d'autres communes. Les tarifs d'entrée, qui s'échelonnent entre 6 € et 9,5 € la place individuelle, s'appliquent à tous les usagers, quelle que soit leur origine géographique. Or, le coût du déficit est supporté quasiment exclusivement par la commune de Saverne. La situation a évolué en 2025 : la commune d'Ernolsheim-lès-Saverne a délibéré au mois de mai pour entrer au capital de la SPL et plusieurs autres communes ont décidé de verser des subventions exceptionnelles de soutien à la SPL en 2025.

1.3 Une navette gratuite intercommunale mais financée par la commune

Par délibération du 28 janvier 2021, la CCPS a approuvé le transfert de la compétence relative à l'organisation de la mobilité, conformément à l'article 8 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Les communes membres, dont la commune de Saverne, ayant également délibéré en ce sens, la compétence « organisation de la mobilité » a été transférée à la CCPS par un arrêté préfectoral du 25 juin 2021. À compter du 26 juin 2021, la CCPS est ainsi devenue autorité organisatrice de la mobilité sur son territoire, au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports. Toutefois, la CCPS a délibéré le 8 juillet 2021 afin d'approuver une convention avec la ville de Saverne pour la gestion du service de transport urbain de Saverne.

En effet, la commune de Saverne avait décidé, par délibération du 9 novembre 2020, la création d'un service de transport urbain régulier gratuit (E Lico). Ce service, permettant de se rendre du centre nautique à l'hôpital en passant par le centre-ville, avec 21 arrêts, a été mis en place le 28 juin 2021, deux jours après la prise de compétence « mobilité » par la communauté de communes.

Dans le cadre de l'exercice de son contrôle de légalité, par courrier du 15 septembre 2021, le sous-préfet de Saverne a demandé le retrait de la délibération portant approbation de la convention en cause au motif d'illégalité. Par courrier du 15 novembre 2021, le président de la CCPS et le maire de Saverne ont rejeté la demande de recours gracieux du sous-préfet. La préfète du Bas-Rhin a déposé, le 17 janvier 2022, une requête en déféré devant le tribunal administratif de Strasbourg visant l'annulation de la délibération n° 2021-78 du 8 juillet 2021. Par décision du 22 septembre 2022, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé la délibération du 8 juillet 2021 de la CCPS en rappelant que « le transfert de la

compétence relative à l'organisation de la mobilité emporte de plein droit la substitution de l'établissement public de coopération intercommunale dans tous les actes des communes membres, ainsi que le transfert des services et personnels concernés ».

Or, la délibération du conseil municipal de Saverne du 27 mars 2023 indique que « *ce service, estimé à 130 000 €, est porté par le budget annexe de la communauté de communes et sera pris en compte en déduction dans le cadre des attributions de compensation avec une année de décalage* ». La commune continue de financer indirectement ce service qui ne relève pas de sa compétence.

La chambre a d'ailleurs recommandé à la CCPS, dans son récent rapport, « *d'exercer de plein droit les compétences dévolues par le législateur et [d'] assumer leur coût financier* ».

Ainsi l'école de musique, le cinéma et le transport urbain sont trois services dont le coût financier est pris en charge essentiellement par la commune de Saverne. Cette dernière partage les charges de centralité de l'école de musique et du cinéma avec seulement une ou deux communes. La commune assume donc des dépenses qui dépassent son seul territoire ou ses seuls habitants, ou qui ne relèvent plus de sa compétence. Il conviendrait d'envisager une répartition plus équilibrée des dépenses supra communales afin qu'elles ne pèsent pas excessivement sur la commune, dont la situation financière demeure fragile.

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI RESTE FRAGILE

La commune de Saverne compte un budget principal (régé par la nomenclature M 57 depuis le 1^{er} janvier 2023) et un budget annexe qui retrace les comptes du port de plaisance (depuis l'exercice 2016) et de l'aire de camping-car (depuis l'exercice 2018).

L'analyse financière porte sur le budget annexe (2.1) et le budget principal (2.2). Les moyennes en euros par habitant sont calculées pour les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants. Les références correspondent à la strate nationale.

2.1 Le budget annexe du port de plaisance et de l'aire de camping-car

Ce budget annexe retrace les comptes d'un service public industriel et commercial (SPIC) et utilise la nomenclature M4. Trois agents permanents travaillent pour le compte de ce service.

Le chiffre d'affaires du budget annexe est en progression entre 2019 et 2023 (hors années 2020 et 2021 impactées par la crise sanitaire) et atteint 160 389 € en 2023. Sa capacité d'autofinancement (CAF) nette est positive, elle est en augmentation sur l'ensemble de cette période (cf. données financières en annexe 2).

Les tarifs du port de plaisance ont évolué en moyenne de 19 % entre 2019 et 2023. Afin de répondre à de nouveaux besoins, en 2023 et 2024, la capitainerie a complété ses tarifs dans la grille tarifaire du port de plaisance.

Au cours de la période 2019-2023, le cumul des dépenses d'équipement réalisées s'élève à 223 610 €. Ces dépenses ont été exclusivement financées par la CAF nette et les subventions du budget principal sans recours à l'emprunt.

La commune de Saverne a en effet versé chaque année entre 2020 et 2024 une subvention de fonctionnement nommée « *subvention d'équilibre exceptionnelle* » au budget annexe du port de plaisance.

Tableau n° 5 : Évolution de la subvention versée par le budget principal au budget annexe

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Subvention d'équilibre exceptionnelle</i>	0	60 000	45 000	60 000	60 000

Source : comptes de gestion

Cependant, le versement de subventions d'équilibre à un SPIC est encadré par l'article L. 2224-2 du CGCT, qui interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1 sauf « *lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* ».

Aux termes de l'article L. 2224-2 du CGCT, la décision par laquelle le conseil municipal décide de prendre en charge tout ou partie des dépenses d'un SPIC doit faire l'objet, « *à peine de nullité* », d'une délibération motivée fixant les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. Cela implique que la délibération invoque l'une des raisons énumérées par ce texte, mentionne explicitement les contraintes particulières de fonctionnement imposées au service public et précise les règles de calcul des subventions versées.

Les délibérations de la commune de Saverne prises chaque année ne respectent pas ces conditions. Elles se limitent à définir le montant global de la subvention et ses conditions de versement. De plus, le caractère exceptionnel de la subvention d'équilibre ne peut être confirmé lorsque cette dernière a été versée quatre années de suite.

La chambre rappelle donc à la commune de Saverne que les subventions d'équilibre systématiquement versées du budget principal vers le budget annexe, sans motivation suffisante, ne rentrent pas dans les cas dérogatoires de l'article L. 2224-2 du CGCT permettant à une collectivité de prendre en charge des dépenses liées à un SPIC et s'apparente à une aide économique de la commune au port de plaisance.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune de Saverne s'engage à ne plus verser de subvention d'équilibre du budget général au budget annexe du port de plaisance à compter de l'année 2025.

Rappel du droit n° 1 : Respecter les conditions de versement d'une subvention d'équilibre exceptionnelle du budget général au budget annexe conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

2.2 Le budget principal

Malgré une augmentation des charges (2.2.2) plus rapide que celle des produits (2.2.1) entre 2019 et 2023, la capacité d'autofinancement de la commune (CAF) se restaure en 2023 grâce à une recette exceptionnelle (2.2.3). Les investissements sont cependant principalement financés par des subventions extérieures (2.2.4).

Les données financières sont présentées en annexe 3.

2.2.1 Des produits de gestion en progression régulière

Les produits de gestion de la commune ont augmenté de 19 % entre 2019 et 2023, passant de 14,2 M€ à 17 M€. Cela représente une hausse de près de 4,5 % en moyenne par an. Les produits de gestion sont composés des ressources fiscales, des ressources d'exploitation ainsi que des ressources institutionnelles.

Tableau n° 6 : Évolution des produits de gestion

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	6 426 276	6 461 868	6 195 604	6 530 533	6 911 680	1,8 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	3 081 589	3 047 009	3 120 932	3 182 495	3 244 724	1,3 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	9 507 865	9 508 877	9 316 536	9 713 028	10 156 404	1,7 %
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i>	2 460 324	2 535 870	2 681 532	3 259 453	3 280 876	7,5 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	2 262 385	2 077 305	2 773 242	2 955 438	3 535 804	11,8 %
= Produits de gestion	14 230 574	14 122 053	14 771 310	15 927 919	16 973 084	4,5 %

Source : comptes de gestion

2.2.1.1 Une augmentation faible des ressources fiscales

Les ressources fiscales totales représentent 59,8 % des produits de gestion et ont augmenté de 1,7 % en moyenne annuelle entre 2019 et 2023. La répartition des différentes ressources fiscales est affectée par l'application de la réforme de la taxe d'habitation en 2021. En effet, la perte de recettes due à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales est compensée par le versement à la commune de la quote-part de taxe foncière auparavant versée au département (corrigée éventuellement d'un coefficient correcteur). Toutefois, cette compensation est calculée sur la base du taux de taxe d'habitation appliqué en

2017 par la commune (13,54 %) alors que le taux voté par la commune en 2020 s'élevait à 13,82 %, ce qui représente une diminution annuelle de cette ressource fiscale de 39 609 € pour la commune à compter de l'année 2021.

Le taux de taxe d'habitation voté par la commune (résidences secondaires et logements vacants) était toujours de 13,82 %, en 2023 alors que le taux moyen de la strate était de 17,64 %. Le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties était de 32,75 % alors que celui de la strate était de 40,93 %. Le produit des impôts locaux avant application du coefficient correcteur était de 527 € par habitant contre 597 € par habitant dans les communes comparables.

Le potentiel financier par habitant de la commune de Saverne, indice qui permet de mesurer la capacité d'une commune à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges, s'élève à 1 190 € et celui de la strate à 1 202 €² en 2022. L'effort fiscal, qui permet de mesurer la pression fiscale locale sur les ménages, est de 1,20 à Saverne en 2023 alors que l'effort fiscal moyen de la strate est de 1,24. L'effort fiscal de la commune de Saverne est dès lors très proche de l'effort fiscal moyen de sa strate.

Le montant de l'attribution de compensation (AC) versée par la CCPS représentait 3,2 M€ en 2023 et le montant de la dotation de solidarité communautaire (DSC) était de 140 289 € en 2023 contre 61 096 € en 2022 (recette supplémentaire de 100 000 € perçue par la CCPS en 2023 liée au statut de quartier prioritaire de la politique de la ville de la commune).

2.2.1.2 Une augmentation plus forte des autres ressources

Les ressources d'exploitation progressent de 7,5 % au cours de la période. Elles correspondent essentiellement à la refacturation de l'activité périscolaire à la CCPS (794 374 € en 2019 et 1 667 263 € en 2023), à la refacturation de la mise à disposition de personnel au port de plaisance, au centre communal d'action sociale (CCAS) et à d'autres communes (427 133 € en 2019 et 493 769 € en 2023), à l'écologie de l'école de musique (128 718 € en 2019 et 240 667 € en 2023), aux droits de stationnement y compris les forfaits de post-stationnement (292 630 € en 2019 et 247 413 € en 2023) et le produit des ventes de bois (146 000 € en 2019 et 137 000 € en 2023). Le poste « remboursement de frais » augmente fortement passant de 196 639 € en 2019 à 924 394 € en 2023. Ces remboursements de frais correspondent principalement à la refacturation à la CCPS des frais liés au fonctionnement des accueils de loisirs sans hébergement, dans le cadre d'une convention de service partagé. Cette augmentation est ainsi due à un changement de périmètre d'activité de la commune.

Les ressources institutionnelles (dotations et participations) ont augmenté encore plus fortement : + 11,8 % en moyenne annuelle entre 2019 et 2023. La forte augmentation entre 2020 et 2021 est liée à la compensation de l'État pour l'exonération des taxes foncières (701 065 € en 2021 contre 14 172 € en 2020). Cette réforme entraîne une diminution des recettes fiscales compensée³ en quasi-totalité par une augmentation des allocations compensatrices versées par l'État. En 2023, la commune a bénéficié d'une aide exceptionnelle

² Source : fiche DGF 2023

³ La compensation est calculée sur la base du taux de taxe d'habitation appliqué en 2017, et non sur celui de 2020, ce qui entraîne, dès l'année 2021, un manque à gagner annuel estimé à 39 609 € pour la commune.

de l'État correspondant au plan de soutien face à la flambée des coûts de l'énergie et à l'augmentation des coûts salariaux pour un montant de 531 110 € (cf. 2.2.2).

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune diminue entre 2019 et 2023, de 33 452 €. La commune est éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et à la dotation de solidarité rurale « bourg centre » (DSR BC). La DSU a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. Toutefois, en 2023, la commune ne perçoit la DSU qu'à hauteur de 50 %, avant qu'elle ne soit totalement supprimée pour les exercices ultérieurs. La DSR est attribuée pour tenir compte, d'une part, des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de services suffisant en milieu rural et, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

Tableau n° 7 : Évolution de la DGF

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotation forfaitaire</i>	795 213	774 992	746 141	721 724	713 940
<i>La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)</i>	106 073	112 538	118 130	123 455	61 728
<i>La dotation de solidarité rurale « bourg centre » (DSR BC)</i>	326 095	334 184	367 118	397 097	415 860
<i>Dotation nationale de péréquation (DNP)</i>	25 417	30 500	30 678	30 909	27 818
Total	1 252 798	1 252 214	1 262 067	1 273 185	1 219 346

Source : notifications DGF

2.2.1.3 Le « filet de sécurité », un soutien financier exceptionnel de l'État perçu en 2023

Conformément à l'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 ; l'arrêté du 13 octobre 2023 a attribué en 2023 à la commune de Saverne, une dotation d'un montant de 531 110 €, au titre de l'exercice 2022. Cette dotation, appelée aussi « *filet de sécurité* », était réservée aux communes et à leurs groupements satisfaisant à deux critères cumulatifs liés à l'évolution de l'épargne brute⁴. La commune répondait à ces deux critères avec une CAF brute

⁴ Article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 : « I. - Au titre de l'année 2022, il est institué, par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation au profit des communes et de leurs groupements satisfaisant aux critères cumulatifs suivants : 1° Leur épargne brute au 31 décembre 2021 représentait moins de 22 % de leurs recettes réelles de fonctionnement 2° Leur épargne brute a enregistré en 2022 une baisse de plus de 25 %, principalement du fait, d'une part, de la mise en œuvre du décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation et, d'autre part, des effets de l'inflation sur les dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires. L'évolution de la perte d'épargne brute, entendue comme la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, est obtenue par la comparaison du niveau constaté en 2022 avec le niveau constaté en 2021, sur la base des comptes administratifs clos de chaque collectivité ».

qui représentait 11 % de ses recettes réelles de fonctionnement au 31 décembre 2021 et une baisse de 35 % de sa CAF brute entre 2021 et 2022.

Cette dotation exceptionnelle a permis à la commune de restaurer sa capacité d'autofinancement en 2023 (Cf. 2.2.3).

2.2.2 Une augmentation des charges de gestion plus rapide que celle des produits

Les charges de gestion de la commune ont augmenté de plus de 22 % entre 2019 et 2023, passant de 11 927 794 € à 14 529 805 €. Cela représente une hausse de plus de 5 % en moyenne par an.

Les charges de gestion sont composées essentiellement des charges de personnel (2.2.2.1), des charges à caractère général (2.2.2.2) et des subventions de fonctionnement versées (2.2.2.3).

2.2.2.1 L'évolution des charges de personnel

L'augmentation des charges de gestion résulte en premier lieu de la croissance des charges nettes de personnel⁵. Celles-ci représentent le premier poste des dépenses de la commune. Elles sont passées de 7 137 392 € en 2019 à 8 573 113 € en 2023, ce qui équivaut à une progression d'environ 20 % en quatre ans. Les charges de personnel s'élevaient à 781 € par habitant en 2023 alors que la moyenne de la strate (communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité unique) était de 720 €/habitant.

Le nombre d'ETP (équivalents temps plein) reste globalement stable entre 2020 et 2023⁶.

En 2020, une partie de l'augmentation des charges nettes de personnel (+ 5,5 % entre 2019 et 2020) s'explique par l'augmentation des charges patronales liée au financement communal des cotisations à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les agents contractuels (40 870 €) et la prise en charge des agents chargés de l'éveil musical auparavant financés par la communauté de communes (104 563 €). Cette dernière augmentation est cependant compensée par l'attribution de compensation versée par la communauté de communes.

En 2022, l'augmentation de 8,1 % par rapport à 2021 est en partie liée aux répercussions de l'augmentation du Smic (salaire minimum interprofessionnel de croissance) pour les agents de droit privé, à l'augmentation de l'indice minimum passé de 340 à 352 le 1^{er} avril 2022⁷ et

⁵ Les charges nettes de personnel correspondent à la masse salariale après prise en compte des remboursements qui sont enregistrés en atténuation de charges.

⁶ La commune de Saverne n'a pas été en capacité de transmettre à la chambre le nombre réel d'ETP en 2019.

⁷ Le décret n° 2022-586 du 20 avril 2022 augmente à compter du 1^{er} mai 2022 le minimum de traitement fixé par la grille régissant la rémunération de la fonction publique en fixant le minimum de traitement, aujourd'hui correspondant à l'indice majoré 343 à l'indice majoré 352.

qui concerne 30 agents, à la revalorisation indiciaire de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022, aux reclassements des 1^{er} et 2^{ème} grades de la catégorie B au 1^{er} septembre 2022.

En 2023, l'augmentation de 4,1 % par rapport à 2022 est essentiellement liée à l'augmentation du point d'indice de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023⁸, à l'augmentation indiciaire (jusqu'à 9 points d'indices) pour les agents de catégorie C et B, au versement d'une prime de pouvoir d'achat en décembre 2023 au bénéfice de 202 agents pour un coût de 53 210 €.

Tableau n° 8 : Évolution des charges de personnel

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Variation totale
<i>Charges totales de personnel</i>	7 564 525	7 971 429	8 089 971	8 688 151	9 066 882	19,8 %
<i>- Remboursement de personnel mis à disposition</i>	427 133	442 553	466 972	449 731	493 769	15,6 %
<i>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD*</i>	7 137 392	7 528 876	7 622 999	8 238 419	8 573 113	20,1 %
<i>% d'augmentation</i>		5,5 %	1,3 %	8,1 %	4,1 %	
<i>En % des charges de gestion</i>	50,2 %	53,3 %	51,6 %	51,7 %	50,5 %	

Source : comptes de gestion *MAD : mise à disposition

2.2.2.2 L'évolution des charges à caractère général

Les charges à caractère général augmentent de 5,8 % en moyenne annuelle entre 2019 et 2023 compte tenu principalement de la prise en charge par le budget communal des accueils de loisirs sans hébergement, dans le cadre d'une convention de service partagé entre la commune et la CCPS. Toutefois, ces nouvelles charges sont compensées par des remboursements de la part de la communauté de communes. Une fois ces remboursements pris en compte, les charges à caractère général sont globalement stables sur la période 2019 et 2023 et diminuent même entre 2022 et 2023 en raison de la mise en place du plan de sobriété énergétique démarré en décembre 2022 qui est présenté *infra*.

⁸ Le décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 a revalorisé le point d'indice de 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 2023.

Tableau n° 9 : Évolution des charges à caractère général

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	3 289 878	3 326 392	3 526 539	4 353 061	4 118 848	5,8 %
<i>- Remboursement de frais</i>	196 639	758 986	792 245	882 523	924 394	47,2 %
<i>= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais</i>	3 093 239	2 567 406	2 734 294	3 470 538	3 194 455	0,8 %
En % des charges de gestion	<i>21,7 %</i>	<i>18,2 %</i>	<i>18,5 %</i>	<i>21,8 %</i>	<i>18,8 %</i>	

Source : comptes de gestion

La commune de Saverne a mis en place son plan de sobriété énergétique (cf. 5.1.1.) en 2022 afin de réduire ses charges à caractère général et ainsi retrouver des marges pour augmenter son autofinancement.

2.2.2.3 L'évolution des subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées par la commune de Saverne aux organismes publics (CCAS - centre communal d'action sociale) et aux personnes de droit privé (associations et SPL) augmentent en moyenne annuelle de 5 % au cours de la période 2019-2023. Toutefois, cette augmentation n'est pas linéaire puisque le montant diminue de 18,6 % entre 2019 et 2020 puis augmente de 11,9 % entre 2020 et 2021 et 31,1 % entre 2021 et 2022.

La subvention d'équilibre versée au CCAS diminue fortement (- 176 418 €) entre 2019 et 2020, de manière exceptionnelle, grâce à la reprise du résultat cumulé positif de 2019. En 2022, les subventions versées aux associations augmentent de 115 159 € en raison de la forte augmentation de la subvention versée à l'Espace Rohan⁹ qui s'est élevée à 526 500 € en 2022 contre 385 250 € en 2021, dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs avec l'association de gestion de l'Espace Rohan.

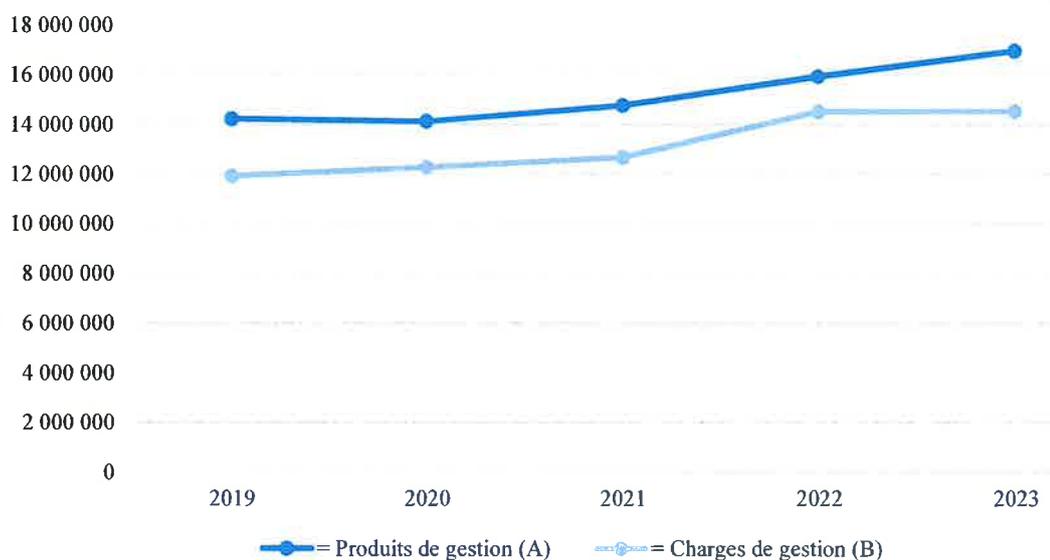
⁹ L'espace Rohan est une salle de spectacle de 500 places située dans le château des Rohan.

Tableau n° 10 : Évolution des subventions de fonctionnement versées

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
Subventions autres organismes publics	206 775	30 357	149 167	266 454	216 741	1,2 %
Subventions SPIC		60 000	45 000	60 000	60 000	
Subventions aux personnes de droit privé	665 492	619 794	600 715	715 874	783 127	4,2 %
Total	872 266	710 151	794 882	1 042 329	1 059 868	5 %
Évolution		- 18,6 %	11,9 %	31,1 %	1,7 %	

Source : comptes de gestion

Au final, les charges de gestion ont augmenté plus rapidement que les produits de gestion jusqu'en 2022 mais la tendance s'inverse en 2023, ce qui permet à la commune de restaurer sensiblement sa capacité d'autofinancement (CAF).

Graphique n° 1 : Évolution des produits et des charges de gestion

Source : comptes de gestion

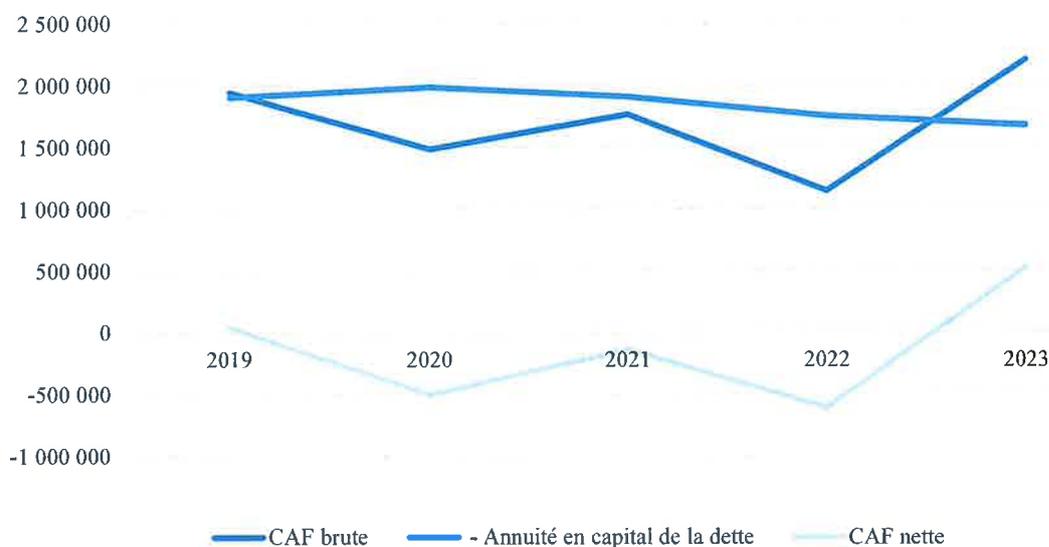
2.2.3 Une CAF dégradée qui se restaure en 2023

Au cours de son précédent contrôle, la chambre recommandait à la commune de Saverne « d'améliorer son taux d'épargne brute en reconstituant une capacité d'autofinancement suffisante ».

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente les ressources dont une collectivité territoriale dispose après paiement de ses charges de fonctionnement, hors produits de cessions. Elle peut être calculée en intégrant au résultat de gestion¹⁰ les résultats financier¹¹ et exceptionnel (ou spécifiques)¹². La CAF brute doit être d'un niveau suffisant pour couvrir le paiement de l'annuité en capital de la dette.

Or, entre 2020 et 2022, le montant de la CAF brute était inférieur à l'annuité de remboursement du capital de la dette.

Graphique n° 2 : Évolution de la CAF brute, de la CAF nette et de l'annuité en capital de la dette



Source : comptes de gestion

La CAF nette qui correspond à la CAF brute diminuée de l'annuité en capital de la dette et représente la part des ressources disponibles pour assurer le financement des investissements, était négative entre 2020 et 2022. Elle ne devient positive qu'en 2023, à hauteur de 532 224 € soit 3,1 % des produits de gestion, uniquement grâce à la subvention exceptionnelle de l'État.

Les données pour l'année 2024 confirment la tendance à une restauration de la CAF nette de la commune de Saverne, même si la CAF brute se dégrade. Le montant de la CAF nette reste en effet positif et s'élève à 443 263 € en 2024 du fait notamment d'une annuité en capital de la dette qui diminue de 26,4 % entre 2023 et 2024. Toutefois, les produits de gestion diminuent de 1 % entre 2023 et 2024 et les charges de gestion augmentent de 2,8 %. En conséquence, le montant de la CAF brute se dégrade entre 2023 et 2024, passant de 2,2 M€ à 1,7 M€.

¹⁰ Résultat de gestion = produits de gestion – charges de gestion.

¹¹ Résultat financier = produits financiers – charges financières.

¹² Résultat exceptionnel (spécifiques) = produits exceptionnels (spécifiques) – charges exceptionnelles (spécifiques).

2.2.4 Le financement des investissements

Le niveau d'investissement mesure, pour partie, le niveau d'entretien et d'augmentation du patrimoine de la collectivité. La commune doit pouvoir financer ses investissements sans avoir recours à un niveau trop élevé d'emprunt qui compromettrait sa situation financière à long terme (cf. données financières en annexe 3).

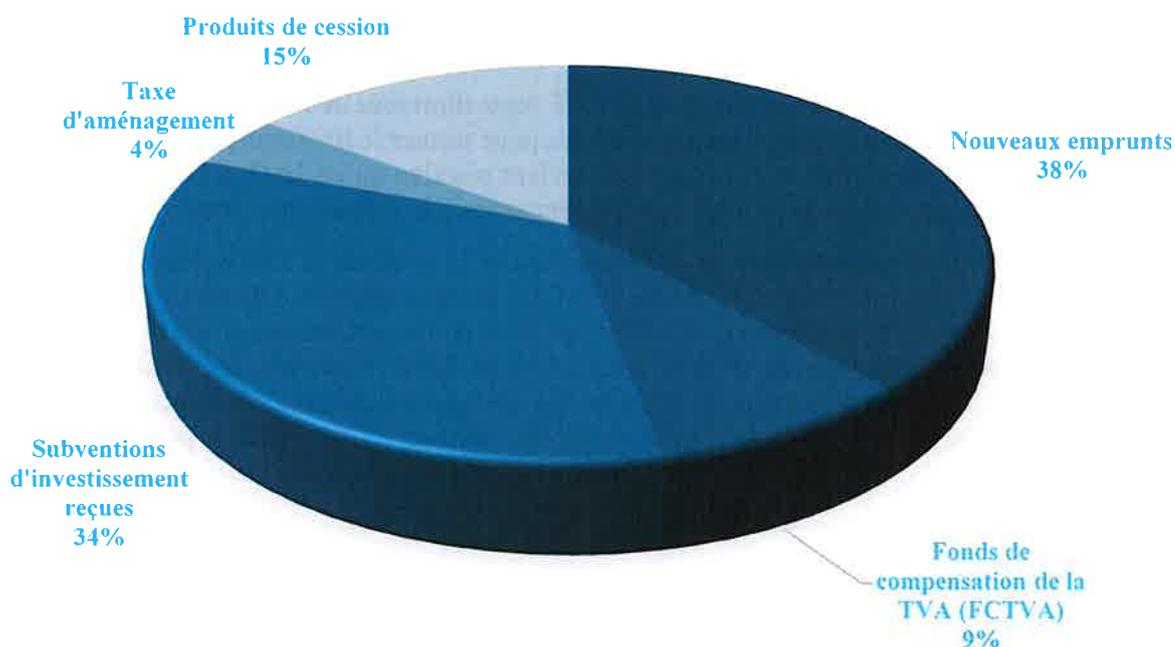
2.2.4.1 Un financement des dépenses d'équipement très dépendant des partenaires extérieurs

Le cumul des dépenses d'investissement entre 2019 et 2023 s'élève à 17,3 M€. Le montant annuel augmente fortement au cours de la période (1,9 M€ en 2019, 5,2 M€ en 2023). Le montant des dépenses d'équipement/habitant s'élève à 454 € en 2023 alors qu'il s'élevait à 171 € en 2019 (la moyenne de la strate est de 394 €/habitant).

Au cours de la période 2019-2023, le financement des investissements est assuré par les emprunts à hauteur de 38 %, les subventions d'investissement à hauteur de 34 %, les produits de cession à hauteur de 15 %, le fonds de compensation de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) (FCTVA) à hauteur 9 % et la taxe d'aménagement à hauteur de 4 %. La part de la CAF nette dans le financement des investissements est nulle.

La capacité de Saverne à faire face à ses besoins en investissement est ainsi très limitée par la faiblesse de ses ressources propres, dont témoigne le montant de la CAF nette.

Graphique n° 3 : Financement des investissements de Saverne de 2019 à 2023



Source : comptes de gestion

2.2.4.2 Un encours de dette en légère diminution

Au cours de son précédent contrôle, la chambre notait qu'en fin de période, soit au 31 décembre 2012, le ratio de désendettement était « acceptable » puisqu'il était de 12 années, d'autant plus qu'il s'élevait à 25 années en 2007.

Au cours de la période 2019-2023, l'encours de la dette du budget principal au 31 décembre diminue. En effet, il s'élève à 11 597 556 € au 31 décembre 2023 contre 12 314 739 € au 31 décembre 2019. Toutefois, il reste élevé en comparaison du taux d'endettement moyen des communes de la même strate. En effet, il s'élève à 1 000 €/habitant en 2023 alors que la moyenne de la strate est de 801 €/habitant.

Le délai de désendettement de la commune reste inférieur à 10 ans entre 2019 et 2023 à l'exception de l'année 2022 (10,4 ans). Il s'élève à 5,2 ans en 2023 (6,9 ans en 2024).

Tableau n° 11 : Évolution du délai de désendettement de la commune

<i>En euros/années</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre (€)</i>	12 314 739	11 724 248	12 535 960	11 978 303	11 597 556
<i>Délai de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	6,3	7,9	7,1	10,4	5,2

Source : comptes de gestion

La situation financière de la commune se restaure sensiblement en 2023, ce qui lui permet d'obtenir un CAF nette positive de 532 224 €, alors qu'elle était négative entre 2020 et 2022. Toutefois, cette amélioration est principalement liée au versement de la dotation exceptionnelle de l'État en 2023 d'un montant de 531 110 €. En 2024, même si la CAF nette reste positive compte tenu de la baisse de l'annuité de la dette, la CAF brute se dégrade et atteint 1,7 M€ contre 2,2 M€ en 2023.

3 UNE SÉCURISATION NÉCESSAIRE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La direction des ressources humaines de la commune de Saverne est composée de trois agents qui sont directement rattachés à la directrice générale des services. C'est la seule direction qui n'est pas dotée d'un chef de service. Le pilotage de cette direction doit être amélioré et plus particulièrement au niveau du suivi des effectifs (3.1), des procédures de recrutement (3.2), de l'organisation du temps de travail (3.3) et du régime indemnitaire (3.4).

3.1 Un suivi des effectifs à améliorer

Dans son précédent rapport, la chambre notait que « *la présentation du compte administratif dans ses états annexés n'[était] pas toujours conforme au code général des collectivités territoriales* ».

Les annexes budgétaires des comptes administratifs concernant l'état du personnel restent à améliorer. En 2019, 2020, 2021 et 2022, les emplois vacants apparaissent en négatif et sont au nombre de - 235, - 240, - 269, - 269. En 2023, ce problème a été résolu. L'annexe budgétaire du compte administratif 2023 ne présente cependant aucun emploi fonctionnel alors que la directrice générale des services et le directeur général adjoint sont tous les deux détachés sur un emploi fonctionnel.

3.2 Des procès-verbaux de jurys de recrutement à formaliser

Les recrutements sont préparés par le service des ressources humaines. Il assure la publicité des postes, la rédaction des arrêtés ou contrats. Les services opérationnels conduisent systématiquement les entretiens de recrutement en présence d'un élu et d'un agent du service des ressources humaines et proposent à la direction générale le candidat retenu. Les jurys de sélection ne font pas l'objet d'un procès-verbal.

Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, les éléments devant figurer au compte-rendu des entretiens de sélection ont été précisés de façon réglementaire et il revient à la commune de mettre en place ce compte-rendu. En effet, l'article 3-9 du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 dispose : « *à l'issue du ou des entretiens de recrutement, un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat présélectionné au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications et expériences professionnelles, potentiel et capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir est établi par la ou les personnes ayant conduit le ou les entretiens. Ce document est transmis à l'autorité de recrutement* ».

Or, les services de la commune de Saverne ne formalisent pas, dans un document, les appréciations portées sur chaque candidat reçu en entretien, au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications et expériences professionnelles, potentiel et capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir. Les grilles de notation ne sont pas renseignées.

Il n'est dès lors pas possible d'apprécier si les conditions posées par l'article 3-9 du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 sont respectées. La chambre rappelle à la commune son obligation de pouvoir justifier des modalités de recrutement de ses agents, notamment en cas de contentieux administratif.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune de Saverne a mis en place, début 2025, un compte rendu formalisé des entretiens de recrutement.

3.3 Le non-respect de la durée légale de travail

La commune de Saverne a défini les dispositions relatives à l'organisation du travail dans son règlement intérieur adopté par le conseil municipal du 21 décembre 2020. La durée du temps de travail effectif annuel d'un agent à temps complet est de 1 593 heures, du fait des deux jours fériés supplémentaires accordés par le régime local Alsace/Moselle.

La réponse ministérielle du 5 août 2021 rappelle que le temps de travail annuel est fixé indépendamment du nombre de jours fériés dans l'année. La durée de 1 607 heures qui résulte de la loi du 17 janvier 2022 reste la référence applicable, quel que soit le nombre de jours fériés, de droit commun ou spécifiques, à l'image de ceux dont bénéficient les agents des collectivités du département du Bas-Rhin.

Dans sa circulaire en date du 21 décembre 2021 adressée à la commune de Saverne, Mme la préfète du Bas-Rhin a rappelé que les collectivités devaient « *prendre des délibérations fixant le temps de travail à 1 607 heures* ».

Le maire de Saverne a présenté une motion en conseil municipal du 7 mars 2022 concernant le temps de travail dans la fonction publique territoriale en Alsace-Moselle. Cette motion requière que « la durée annuelle de travail des agents soit fixée à 1 593 heures » compte tenu du droit local Alsace Moselle qui garantit aux agents deux jours fériés supplémentaires, le vendredi saint et la Saint-Etienne.

De plus, depuis la mise en place de la semaine de quatre jours durant les trois mois d'hiver en 2022, un jour de congé supplémentaire est octroyé aux agents de la commune de Saverne, soit un temps de travail égal à 1 586 heures annuelles au lieu de 1 607 heures.

En l'absence de dispositif automatisé de contrôle du temps de travail au cours de la période sous revue, il était en outre impossible de connaître précisément le temps de travail effectif des agents de la commune.

La chambre rappelle à la commune son obligation de se mettre en conformité avec l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 16 août 2019, lequel fixe une durée légale de travail à 1 607 heures annuelles pour toutes les collectivités à compter du 1^{er} janvier 2022.

<p>Rappel du droit n° 2 : Respecter la réglementation relative à la durée annuelle légale de travail, conformément à l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 16 août 2019, fixant le temps de travail à 1 607 heures annuelles.</p>
--

3.4 Un régime indemnitaire insuffisamment encadré

3.4.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Les dispositions des articles L. 714-4 à L. 714-13 du CGFP déterminent les régimes indemnitaires applicables au sein de la fonction publique territoriale. L'article L. 714-4 du CGFP prévoit que les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. L'article L. 714-5 du CGFP dispose en outre que lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 instaure pour les fonctionnaires d'État et en application du principe de parité pour les fonctionnaires territoriaux le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Il est composé d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et d'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Le montant de l'IFSE est déterminé en fonction du niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice de fonctions comparables pour un même corps ou statut d'emploi au regard de critères professionnels énoncés par le décret précité. Des arrêtés des ministres chargés de la fonction publique et du budget déterminent pour chaque corps ou statut d'emploi le nombre de groupe de fonctions et les montants minimaux et maximaux de l'IFSE. Le montant du CIA est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions fixé par les arrêtés ministériels précités.

Dans sa décision du 22 novembre 2021¹³, le Conseil d'État précise « *qu'il revient à l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale ou établissement public local de fixer lui-même la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités bénéficiant aux fonctionnaires de la collectivité ou de l'établissement public, sans que le régime ainsi institué puisse être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État d'un grade et d'un corps équivalents au grade et au cadre d'emplois de ces fonctionnaires territoriaux* ».

La commune de Saverne a délibéré le 14 novembre 2016 afin de mettre en place le RIFSEEP, composé de deux parts, l'IFSE et le CIA. L'IFSE est modulée dans les mêmes proportions que le traitement en cas d'absentéisme. La délibération, en date du 21 septembre 2020 a intégré les nouveaux cadres d'emplois éligibles au RIFSEEP.

Ces délibérations précisent le montant plafond annuel individuel maximal de l'IFSE par groupe de fonctions comme le prévoit la législation en vigueur. Toutefois, les modalités de modulation au sein de ces groupes de fonctions ne sont pas précisées. Or, en l'absence de précision sur ces modalités, le respect du principe d'égalité de traitement des agents ne peut

¹³ Conseil d'État, 3^{ème} chambre, 22 novembre 2021, n° 448779, Inédit au recueil Lebon.

être vérifié. La chambre rappelle l'obligation de présenter ces critères de modulation pour chaque groupe de fonctions.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune de Saverne s'est engagée à compléter sa délibération conformément au rappel du droit formulé.

Rappel du droit n° 3 : Préciser les modalités d'attribution de l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) pour chaque groupe de fonctions conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

3.4.2 La prime de fin d'année

Aux termes de l'article L. 714-11 du CGFP, par dérogation à la limite résultant de l'article L. 714-4, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont mis en place avant le 26 janvier 1984 sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.

Par délibération du 27 mars 1997, la prime de fin d'année, auparavant versée par l'association d'action sociale du personnel, est intégrée dans le budget de la commune de Saverne. Cette prime est versée en mars en fonction du traitement perçu par l'agent en décembre de l'année précédente.

Par arrêté du maire de Saverne du 4 mars 2009, le montant du calcul de cette prime est modifié en ajoutant un montant variable pour les agents fonctionnaires adhérant à un régime de complémentaire santé. Or, un arrêté du maire ne peut modifier le contenu d'une délibération. La fixation des modalités d'attribution du régime indemnitaire est de la compétence exclusive de l'assemblée délibérante.

De plus, selon la jurisprudence¹⁴, deux conditions sont indispensables pour justifier du maintien d'un avantage acquis au sens de l'article L. 714-11 du CGFP : l'existence de primes instaurées avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et l'absence d'évolution des conditions et modalités d'attribution. Cette dernière condition n'est pas respectée par la commune de Saverne.

La prime de fin d'année versée par la commune de Saverne ne répond pas aux dispositions de l'article L. 714-11 du CGFP et ne respecte pas la jurisprudence en la matière.

Aussi, la commune est invitée à revenir aux modalités initiales de versement de la prime de fin d'année au bénéfice des agents communaux.

Rappel du droit n° 4 : Revenir aux modalités initiales de calcul de la prime de fin d'année afin de se mettre en conformité avec l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique (CGFP).

¹⁴ Conseil d'État, 6 novembre 1998, n° 153685, Delmur.

4 UN SYSTÈME D'INFORMATION MODERNISÉ

La commune de Saverne a mené une rénovation ambitieuse d'un système d'information (SI) devenu obsolète en 2018, au moment de la démutualisation (4.1). Elle doit néanmoins encore renforcer sa politique de protection des données personnelles (4.2).

4.1 Une refonte totale des systèmes d'information

La collectivité a nommé, le 1^{er} janvier 2019, un responsable des systèmes d'information¹⁵, technicien informatique, agent de catégorie B. Son rattachement fonctionnel au directeur général adjoint confère aux enjeux numériques une position centrale et transversale au sein de la collectivité. Associé aux projets et aux sujets traitants du numérique, il a été nommé en sa qualité de responsable informatique délégué à la protection des données (DPD) depuis septembre 2024.

4.1.1 Une rénovation totale du système d'informations à l'occasion de la démutualisation en 2018

La commune de Saverne a fait auditer son système d'information (SI) par un prestataire extérieur en 2017. Les conclusions du rapport d'audit, présentées en janvier 2018, révélaient que l'infrastructure réseau de la collectivité était obsolète, incluant les serveurs, le stockage, la messagerie et les équipements, réseaux). Des défaillances importantes étaient identifiées exposant la commune à des risques en matière de sécurité et de pertes de données.

Compte tenu des difficultés rencontrées sur le réseau internet, un audit de flux du réseau informatique a été réalisé en décembre 2019.

La commune s'est donc engagée dans un plan de renouvellement de son système d'information, consistant à remplacer l'intégralité de l'infrastructure serveur/stockage, les équipements réseaux, ainsi que le système de messagerie, avec la mise en place d'un relais de messagerie sécurisé.

Par ailleurs, pour optimiser des performances réseaux et rationaliser les coûts, la commune de Saverne a déployé des solutions fibres et un VPN (Virtual Private Network [réseau privé virtuel]) avec un cœur de réseau et un pare-feu pour sept sites. La collectivité a également modernisé en outre son système de téléphonie¹⁶.

L'ensemble de ces solutions a été mis en œuvre entre 2019 et 2020, pour un coût de rénovation total d'environ 76 000 € TTC (toutes taxes comprises).

¹⁵ Un système d'information (SI) est un ensemble de ressources, à la fois humaines, matérielles et immatérielles, dont le rôle est de collecter, stocker, traiter et distribuer de l'information.

¹⁶ Mode voix sur IP (VoIP) : téléphonie non pas par le réseau téléphonique classique, mais par Internet. Téléphonie VOIP moins couteuse que de mettre en place un réseau de téléphonie traditionnel.

L'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les services d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peuvent être mis à disposition, auprès d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une convention conclue entre l'EPCI et les communes intéressées fixe les modalités, notamment financières, de celle-ci, après consultation du comité social territorial.

En l'absence du responsable informatique en congés longue maladie depuis septembre 2023 et afin de pallier cette absence, le responsable informatique de la CCPS a apporté à de nombreuses reprises un soutien technique à la commune de Saverne. Or, depuis la démutualisation, les prestations de services réalisées par le personnel de la CCPS au profit de la commune de Saverne sont dépourvues de cadre juridique. La chambre rappelle qu'en application de l'article L. 5214-16-1 du CGCT, une convention de mise à disposition doit formaliser les conditions de mise à disposition des agents de la CCPS au profit de la commune, même pour des besoins ponctuels.

Rappel du droit n° 5 : En cas d'intervention d'un agent de la CCPS au sein des services de la commune de Saverne, élaborer une convention entre les deux collectivités conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

4.1.2 La poursuite de la résorption de la dette technique¹⁷ de la collectivité

Dans le souci de renforcer son système d'information, la collectivité a mis à jour son architecture de sauvegarde. À cet effet, un plan de sauvegarde a été présenté le 3 mai 2024, par le responsable informatique de la CCPS.

La collectivité a fait le choix d'optimiser l'architecture du plan de sauvegarde de son SI, en recourant à deux serveurs Network Attached Storage (NAS) Synology¹⁸. Le premier serveur est situé sur site, assurant une sauvegarde locale ainsi que le chiffrement et le transfert des sauvegardes distantes au serveur situé à Francfort-sur-le-Main, en Allemagne.

La commune a élaboré un classeur OneNote de suivi des procédures de mise à jour des logiciels de sauvegarde et du système d'exploitation du NAS partagé avec le service informatique de la CCPS. Les optimisations réseaux nécessaires à l'amélioration de la gestion du système d'information doivent encore être mises en place.

La chambre invite la collectivité à suivre les préconisations du plan de sauvegarde en matière d'optimisations réseau.

¹⁷ L'expression de « dette technique » désigne l'obsolescence portée par le système d'information. Elle pose le principe d'un coût représenté par un composant du système d'information par rapport à sa qualité et sa maintenabilité. Ce coût est techniquement limitant et peut engendrer d'autres risques, notamment relatifs à la sécurité, la disponibilité et la performance.

¹⁸ Network Attached Storage (NAS) Synology : Un NAS offre un emplacement centralisé pour stocker des données sur un réseau. Un Synology NAS va encore plus loin et permet de créer un cloud privé pour stocker, accéder, sauvegarder et partager des fichiers librement et en toute sécurité.

Afin d'éviter la dépendance vis-à-vis des personnes ressources (internes ou prestataires), le directeur général adjoint a une connaissance précise de la cartographie applicative ainsi que de la cartographie réseau de la collectivité.

Des procédures sont formalisées, en vue d'améliorer encore la gestion du système d'information et d'assurer une continuité du service. À titre d'exemple, un pas à pas, en date du 3 juin 2024, réalisé par la société OCI Informatique & Digital, définit les protocoles d'arrêt, de remise en route des serveurs Hyper-V (groupe de serveurs connectés travaillant ensemble pour améliorer la disponibilité et la fiabilité des machines virtuelles), ainsi que les modifications et améliorations apportées aux serveurs.

Le budget informatique de la commune de Saverne s'élève à 190 000 € en fonctionnement en moyenne annuelle au cours de la période 2019-2023.

La commune de Saverne a réalisé par ailleurs environ 325 000 € d'investissement (hors école) entre 2019 à 2023 afin d'assurer le renouvellement du matériel informatique vétuste et de résorber sa dette technique.

Tableau n° 12 : Dépenses d'investissements et de fonctionnement des systèmes d'information période 2019-2023

<i>En euros</i>		2019	2020	2021	2022	2023
<i>Investissements</i>	<i>(Hors école)</i>	102 432	89 241	50 461	48 859	35 916
<i>Fonctionnement</i>	<i>Maintenance</i>	25 788	25 029	46 175	34 699	35 054
	<i>Petits équipements</i>	370	1 282	1 335	1 045	573
	<i>Hébergement logiciels/services cloud</i>	167	10 265	35 546	42 561	55 607
	<i>Frais télécommunications</i>	82 327	110 962	50 077	60 350	50 637
	<i>Location</i>	48 977	74 049	53 321	61 643	35 402
	<i>Total</i>	157 629	221 588	186 453	200 299	177 274
TOTAL		260 061	310 829	236 914	249 158	213 190

Source : données financières de la commune de Saverne

Par ailleurs, dans le cadre d'un marché d'assurance au titre de l'année 2024, couvrant les atteintes au système d'information, la commune de Saverne a fait l'objet d'un balayage externe cartographiant le système d'information afin de repérer ses vulnérabilités techniques (scan stoik). Aucune vulnérabilité traduisant un risque élevé sur le système informatique de l'assuré, n'a été détectée. Le résultat de cette analyse limite les coûts de la cotisation supportée par la commune de Saverne. La cotisation annuelle s'élève à 3 068 € TTC en 2023, dans la limite d'un montant couvert de 1 M€.

Dans un souci d'accompagnement de la sécurité de la collectivité, la compagnie d'assurance a déployé une plateforme en ligne de prévention au risque de cyberattaques. Cette plateforme, dotée de plusieurs outils, réalise un audit hebdomadaire de la surface externe du SI

et propose un balayage analysant les configurations du Cloud¹⁹ et de l'active directory²⁰, des modules de formation des agents aux bonnes pratiques informatiques, ainsi que des simulations d'hameçonnage. À ce titre, la collectivité a procédé à une campagne de simulation d'hameçonnage afin de sensibiliser les équipes.

4.2 Une sécurité des données personnelles à améliorer

Le règlement général pour la protection des données (RGPD) exige que les autorités ou organismes publics désignent un DPD. Ce dernier a pour vocation d'informer et conseiller la collectivité, de contrôler le respect du règlement européen et du droit national en matière de protection des données. Il est l'interlocuteur privilégié de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La collectivité n'a pas défini formellement des processus de création, modification et désactivation des comptes utilisateurs lors des recrutements, des départs ou autres mouvements du personnel.

En dépit d'un accès aux logiciels informatiques via un identifiant unique, nominatif, aucune solution d'authentification forte n'a été élaborée par la DSI. Dans un contexte de multiplication des compromissions de bases de mots de passe, la mise en œuvre d'une politique de mots de passe permettrait à la commune de garantir un niveau de sécurité minimal pour cette méthode d'authentification.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune de Saverne indique avoir achevé, en mars 2025, la mise en œuvre de sa stratégie de mots de passe.

La charte informatique signée par chaque agent lors de son recrutement nécessite une mise à jour. Son objectif est de contribuer à la préservation de la sécurité du système d'information. La commune a élaboré sa dernière charte informatique en 2016. Elle ne prend pas en compte les évolutions technologiques et réglementaires, les nouveaux modes de travail ainsi que les nouveaux risques de sécurité (télétravail, utilisation réseaux sociaux, des smartphones ...). Il est important de prévoir une procédure de mise à jour et de révision de la charte, et une communication systématique à tous les agents.

5 UNE GESTION PATRIMONIALE À INSCRIRE DANS UNE STRATÉGIE PLURIANNUELLE

La commune de Saverne dispose d'un centre technique municipal (CTM) qui gère les bâtiments, les fluides, les espaces verts, la voirie, le parc auto, les festivités et la propreté. Le CTM était composé de 53 agents au 31 décembre 2023 dont un responsable, technicien

¹⁹ Infrastructure de service informatique qui permet un accès à des logiciels ou à des données via Internet.

²⁰ Outil de gestion qui centralise toutes les informations des utilisateurs dans un seul et même endroit.

principal. Les interventions des agents du CTM dans les différents bâtiments communaux sont enregistrées dans un logiciel avec indication du type d'intervention, de la durée mais sans comptabilisation du coût de la main-d'œuvre.

Elle possède également d'un riche patrimoine composé de biens publics et privés. Elle s'est dotée d'une « *direction du patrimoine et des études* » composée de cinq agents dont le directeur qui relève du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux.

La commune est propriétaire de 58 bâtiments, dont cinq groupes scolaires, deux églises, deux restaurants, un hôtel de ville, le château des Rohan, représentant une superficie totale de 77 336 m². (cf. annexe 5). Ces bâtiments ont différentes vocations qui représentent la diversité des actions menées par la commune.

Parmi ces biens appartenant à la commune, cinq immeubles sont protégés au titre des monuments historiques : les ruines du château du Haut-Barr, le château des Rohan, l'église paroissiale Notre-Dame-de-la-Nativité, l'ancien couvent des Récollets et l'ancien hôtel de Wangen (presbytère).

La commune a porté, ces dernières années, un plan de sobriété énergétique qui lui a permis de réaliser des économies d'énergie significatives (5.1). Elle a aussi réalisé d'importants travaux dans l'aile nord du château des Rohan (5.2). Elle est cependant, comme de nombreuses collectivités, depuis 2023, confrontée à la difficulté d'assurer son patrimoine (5.3). La gestion financière du patrimoine reste par ailleurs à dynamiser (5.4).

5.1 Une consommation énergétique maîtrisée

5.1.1 Un plan de sobriété ambitieux porté par des initiatives innovantes

Dans sa délibération du 11 mars 2024 approuvant le compte administratif 2023, la commune de Saverne rappelle que, dans un contexte d'inflation des prix de l'énergie, à consommation d'énergie identique aux années précédentes, elle estimait un surcoût de plus de 1,5 M€ en 2023 par rapport à 2021. Aussi, elle s'était fixé l'objectif cible de limiter l'augmentation à 1 M€ dans le cadre de son plan de sobriété énergétique, mis en application début octobre 2022.

Le plan de sobriété de la commune est présenté selon trois thématiques : la gestion du chauffage des bâtiments avec notamment le fonctionnement en semaine de quatre jours les trois mois d'hiver pour l'hôtel de ville et le centre technique municipal, l'optimisation énergétique des bâtiments et de l'éclairage et la sensibilisation aux écogestes.

La collectivité a fait le choix de maîtriser en premier lieu sa consommation d'énergie primaire. À cet effet, les températures de chauffage ont été limitées en journée à 21° C pour les écoles maternelles, 20° C pour les écoles primaires, 19° C dans les bureaux et ateliers, 15° C dans les salles de sports. L'extinction des radiateurs dans les couloirs et la fermeture de plusieurs bâtiments entre Noël et le jour de l'an avec mise en hors gel ont également été mises en place.

Selon l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), diminuer de 1° C la température de consigne de chauffage permet de réduire, en moyenne, la consommation annuelle de 7 %.

Dans ce contexte de sobriété énergétique et afin de renforcer les actions en faveur de la diminution de la consommation de chauffage des bâtiments municipaux énergivores, la commune de Saverne a instauré la semaine de quatre jours, sur 35 heures, pendant la saison hivernale. Ainsi, durant cette période de trois mois, le centre technique municipal et l'hôtel de ville sont fermés le vendredi tout en conservant 28 heures d'ouverture hebdomadaire au public.

Cette action réalisée, pour la troisième année consécutive en 2024, a permis une réduction de la consommation des établissements ciblés. En effet, en abaissant la température à 15° C sur une durée supérieure à trois jours, mesure associée à un plan de sobriété rigoureux, la consommation de gaz de l'hôtel de ville et celle du centre technique municipal ont diminué respectivement de 35 % et 48 % entre la saison 2021-2022 et 2022-2023 (cf. consommation réelle de chauffage annexe 6).

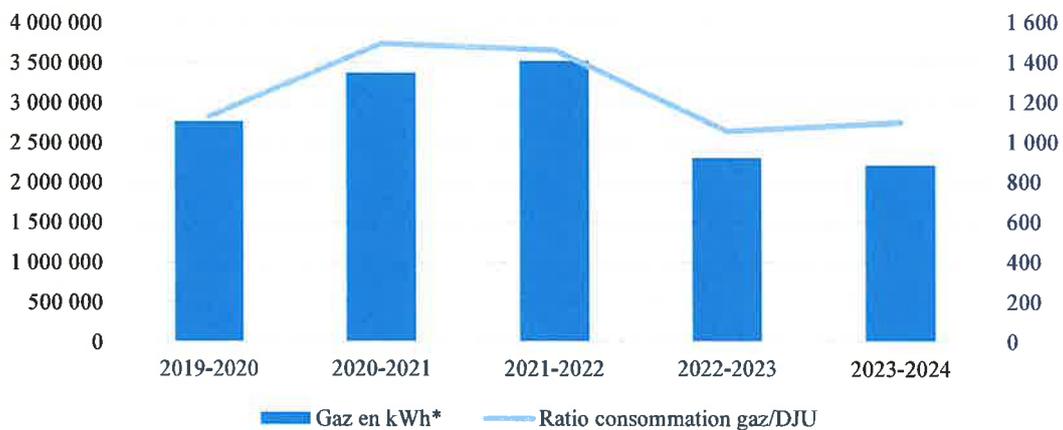
Bien que le plan de sobriété n'aborde pas la thématique de la consommation d'électricité de l'éclairage public, la municipalité a, dès l'année 2015, choisi d'éteindre l'éclairage public nocturne dans la majeure partie de la commune de minuit à 5 heures du matin, mesure que de nombreuses communes ont mis en place les années suivantes. Cette action a, dans un premier temps, été réalisée afin de mettre en place une trame noire, c'est-à-dire un réseau formé de corridors écologiques caractérisé par une certaine obscurité, dont l'objectif est de protéger la biodiversité nocturne de la pollution lumineuse. Dans un souci de maîtrise de l'inflation, la collectivité a étendu son action en choisissant, le 22 octobre 2022, d'éteindre l'éclairage public entre 21 h et 6 h dans la majeure partie de la ville et, après concertation avec les habitants, de 22 h 30 à 6 h à compter du mois de mars 2024.

Tableau n° 13 : Évolution de la consommation des fluides du 1^{er} juillet N au 30 juin N+1

Saison	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Électricité en kWh (éclairage public, bornes, bâtiments)	2 222 133	2 076 686	1 961 816	1 851 417	1 527 815
Évolution		- 7 %	- 6 %	- 6 %	- 17 %
Gaz en kWh	2 736 510	3 365 747	3 520 706	2 301 812	2 210 603
Évolution		22 %	5 %	- 35 %	- 4 %
Degré jour unifié (DJU) ²¹	2 418	2 249	2 405	2 180	2 009
Ratio consommation gaz/DJU	1 132	1 497	1 464	1 056	1 100

Source : Données de consommation énergétique de la commune de Saverne

La maîtrise par la collectivité de sa consommation énergétique peut toutefois être relativisée en intégrant le paramètre du degré jour unifié (DJU). En effet, en réalisant un ratio de la consommation de gaz par le degré jour unifié, la consommation d'énergie primaire suit les tendances climatiques. Néanmoins, à la lecture des données, les résultats du plan de sobriété restent convaincants.

Graphique n° 4 : Évolution de la consommation de gaz en relation avec la rigueur climatique

Source : Données de consommation énergétique de la commune de Saverne / *kWh (kilowattheure)

²¹ DJU : le degré jour unifié est une valeur représentative de la différence entre la température extérieure et une température de référence qui permet de réaliser des estimations de consommations d'énergie thermique pour maintenir un bâtiment confortable en proportion de la rigueur de l'hiver ou de la chaleur de l'été. La valeur est la somme des degrés-jours de tous les jours de la "saison de chauffe", période de l'année qui va par convention de janvier à mai et d'octobre à décembre. Ces écarts permettent de calculer les besoins de chauffage et de climatisation d'un bâtiment.

Le plan de sobriété développe également une politique d'optimisation énergétique des bâtiments et de l'éclairage. Dans le cadre du contrat avec son fournisseur d'énergie, la commune de Saverne a mis en place des sondes de régulation du chauffage, elle a financé la rénovation des éclairages publics en les passant progressivement en technologie LED. Ce plan s'enrichit d'une volonté d'acculturation des agents aux écogestes. À cet effet, le fournisseur d'énergie de la commune a animé une réunion avec l'ensemble du personnel de la commune pour le sensibiliser aux écogestes primaires (fermer les portes, éteindre la lumière...).

Les résultats de ce plan de sobriété porté par la commune sont positifs. La consommation d'énergie a diminué et une nouvelle dynamique est mise en place.

5.1.2 Des économies substantielles réalisées sur les fluides

L'objectif de limiter l'augmentation des dépenses énergétiques à 1 M€, au titre des exercices 2022 et 2023, a été atteint et a même été dépassé.

La collectivité a contenu le surcoût des dépenses d'électricité et de chauffage à environ 460 000 € pour 2022 ainsi que pour 2023, par rapport à 2021. La dépense globale d'électricité et de chauffage en 2023 reste proche de celle de 2022 tout en intégrant une modification dans la répartition des prix, avec un coût de la molécule de gaz baissant en 2023 et un coût de l'électricité multiplié par quatre.

Les dépenses d'énergie représentaient 25 % des charges à caractère général entre 2019 et 2021. Cette proportion n'a augmenté que de cinq points pour les années 2022 et 2023.

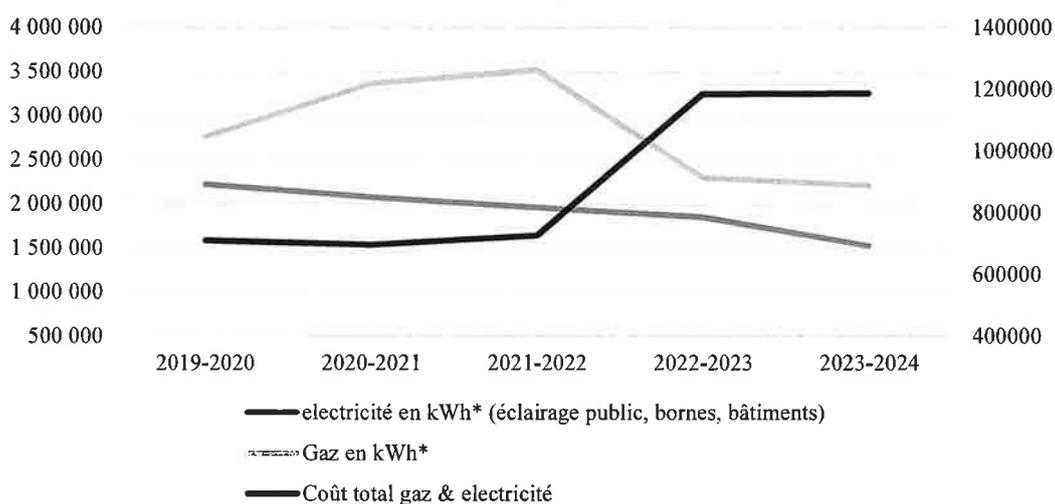
Tableau n° 14 : Évolution du coût de l'énergie

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>60612 – Électricité</i>	430 998	401 173	414 580	443 878	714 235
<i>60621 – Combustibles</i>	278 348	294 138	310 731	739 378	471 510
<i>60622 – Carburants</i>	40 330	26 859	42 242	48 120	44 133
<i>Total Fluides</i>	749 676	722 170	767 553	1 231 376	1 229 878

Source : Balance des comptes de la commune de Saverne

La mise en place d'un plan de sobriété rigoureux soutenant une réduction drastique de la consommation d'énergie, associé à des températures plus clémentes et des travaux d'optimisation des installations énergétiques, a permis de réduire la consommation de gaz de 37 %, (- 1,3 M de kWh) entre la saison 2021-2022 et la saison 2023-2024. La consommation d'électricité a baissé, quant à elle de 22 % (- 434 001 kWh).

En atteignant une réduction moyenne de la consommation totale de gaz et d'électricité de 30 % en 2023 par rapport à la saison 2021-2022, la collectivité a très largement dépassé les objectifs de réduction de 10 % fixés par le plan de sobriété gouvernemental.

Graphique n° 5 : Évolution consommation combustibles par rapport aux coûts de l'énergie période 2019-2023

Source : Grand livre et données de consommation énergétique de la commune de Saverne

Par ailleurs, la mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments met en exergue une cible de consommation d'énergie primaire²² de l'ordre de 50 kWh/m²/an d'énergie. La collectivité présente une consommation moyenne en deçà de la cible de consommation idéale. Depuis la mise en œuvre de son plan de sobriété, la consommation est passée de 65 kWh/m² en 2021 à 41 kWh/m² en 2023.

Tableau n° 15 : Consommation énergie primaire kWh/m²/an - surface totale chauffée de 53 961 m²

	2019	2020	2021	2022	2023
Gaz en kWh	2 763 510	3 365 747	3 520 706	2 301 812	2 210 603
Énergie primaire par kWh/m ² /an	51	62	65	43	41

Source : surfaces des biens communaux et extractions des contrats énergétiques de la commune

Ainsi, même si la dépense énergétique (en €) s'est considérablement alourdie depuis 2019, le plan de sobriété mis en œuvre par la commune de Saverne a permis de faire des économies d'énergie (en kWh) et ainsi limiter l'augmentation de cette dépense.

²² Énergie primaire – définition INSEE : l'énergie primaire est l'ensemble des produits énergétiques non transformés, exploités directement ou importés. Ce sont principalement le pétrole brut, les schistes bitumineux, le gaz naturel, les combustibles minéraux solides, la biomasse, le rayonnement solaire, l'énergie hydraulique, l'énergie du vent, la géothermie et l'énergie tirée de la fission de l'uranium.

5.1.3 Le réseau de chaleur, un enjeu de transition écologique

Afin de poursuivre son engagement en faveur de la transition écologique, la commune a entrepris la réalisation d'un réseau de chaleur sur son territoire. Elle a conclu, le 14 décembre 2023, un contrat de concession de service public avec la société ES Services Énergétiques, pour une durée de 25 ans. Cette collaboration a donné naissance à Saverne Chaleur Urbaine.

La société ES Services Énergétiques supporte un investissement initial de 38 M€ pour la construction du réseau et la commune bénéficiera du versement d'une redevance annuelle de 38 000 €. Le projet final précise que la construction de ce réseau fera profiter la ville de Saverne d'une diminution de sa consommation énergétique estimée à 33 %.

Ce réseau de chaleur a pour vocation de fournir chauffage et eau chaude sanitaire à de nombreuses entreprises, bâtiments municipaux, logements collectifs publics ou privés sur le territoire de la collectivité. Ce projet prévoit d'effacer 8 000 tonnes de CO₂ dès sa mise en service en 2029, avec la fourniture de chaleur produite pour 100 % à partir de biomasse, géothermie, déchets et d'énergie de récupération (énergies renouvelables).

Dans un premier temps, des travaux de création de deux réseaux de chaleur de petite envergure (réseau Nord autour de l'hôpital de Saverne et réseau Sud autour de la piscine Océanide), ont débuté le 13 mai 2024 et ont été mis en service dès leur achèvement en décembre 2024. Ces travaux se poursuivront, dans un second temps, avec le déploiement du réseau principal sur le territoire de la commune et reliant les deux mini réseaux, au plus tard le 31 décembre 2025. La construction d'une chaufferie biomasse et d'une installation solaire thermique avec stockage d'énergie est prévue pour 2026. Le réseau sera étendu vers la zone du Zornhoff au plus tard le 31 décembre 2030. Le réseau de chaleur de la commune de Saverne devrait atteindre 18 kms.

Cette démarche démontre une stratégie de transition énergétique, soutenue par la collectivité.

5.1.4 Des diagnostics de performance énergétique à actualiser

Conformément aux dispositions du décret n° 2013-695 du 30 juillet 2013, les bâtiments de plus de 500 m² qui accueillent un établissement recevant du public (ERP) de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie doivent faire l'objet d'un DPE valide²³. Ce diagnostic doit être affiché pendant toute sa durée de validité de manière visible pour le public à proximité de l'entrée principale ou du point d'accueil.

Sur le territoire de la commune de Saverne, 13 bâtiments doivent répondre à cette exigence. Or, les diagnostics de performance énergétiques (DPE) des ERP de la commune de Saverne ne sont plus valables depuis le 22 octobre 2018 (cf. annexe 6).

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune de Saverne s'est engagée à actualiser ses DPE.

²³ Les édifices classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques, ainsi que les bâtiments servant de lieux de culte ne sont pas soumis à l'obligation du DPE.

Rappel du droit n° 6 : Actualiser les diagnostics de performance énergétiques (DPE) conformément aux dispositions du décret n° 2013-695 du 30 juillet 2013.

5.2 Une réhabilitation du château des Rohan rendue possible par le soutien de plusieurs partenaires

Surnommé le « Versailles alsacien », le château des Rohan est situé dans le centre de la commune de Saverne, à proximité des commerces, de la gare et du port de plaisance. Les façades et toitures du château ont été classées au titre des monuments historiques par arrêté du 6 novembre 1995.

Acheté par la commune de Saverne en 1952, le château des Rohan est devenu un lieu de la vie locale qui, depuis 2024, est totalement occupé. Il accueille, à titre principal, une salle de spectacle dénommée l'Espace Rohan pour 25 % de sa superficie, une école pour 18 % de sa superficie, le musée Louise WEISS pour 10 % de sa superficie, un musée archéologique pour 9 % de sa superficie, une auberge de jeunesse pour 8 % de sa superficie et, depuis 2024, l'institut de formation en soins infirmiers – institut de formation des aides-soignantes (IFSI - IFAS) pour 6 % de sa superficie et des services de la région Grand Est pour 3 % de sa superficie.

En 2022, l'aile nord du château des Rohan était désaffectée depuis près de 30 ans. Elle accueillait auparavant le centre des impôts.

5.2.1 Une opération largement subventionnée

Par délibération du 4 juillet 2022, le conseil municipal de Saverne a approuvé le plan de financement des travaux de réhabilitation de cet espace du château. Les travaux ont débuté au dernier trimestre 2022 pour se terminer au 3^{ème} trimestre 2024.

Le coût initial de l'opération en phase APD (avant-projet définitif) était évalué à 5,8 M€ HT (hors taxe) (comprenant la maîtrise d'œuvre et les études préliminaires). Le coût final de l'opération s'est élevé à 6,75 M€ HT. Des prestations supplémentaires non prévues initialement comme l'aménagement des douves, la modification du programme pour accueillir l'IFSI -IFAS (cf. infra) et non le CNAM (centre national des arts et métiers) comme prévu initialement ainsi que la révision de prix des marchés justifient cet écart.

Le taux de participation des partenaires de la commune de Saverne était supérieur à 79 % dans le plan de financement initial. Il s'est finalement élevé à 76 %.

Tableau n° 16 : Le financement des travaux de l'aile nord du château des Rohan

<i>En euros</i>	Financement initial HT	Constat final HT
<i>Région Grand Est convention de participation financière</i>	2 209 000	2 279 000
<i>Région Grand Est soutien aux centralités rurales et urbaines</i>	433 253	433 253
<i>Région Grand Est patrimoine classé au titre des monuments historiques</i>	312 860	399 671
<i>Région Grand Est « Climaxion »</i>	103 455	131 250
<i>Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)</i>	589 560	589 560
<i>Direction régionale des affaires culturelles (DRAC)</i>	841 879	947 681
<i>Communauté européenne d'Alsace (CeA)</i>	100 000	342 326
<i>Sous total financement partenaires</i>	4 590 007	5 122 741
<i>Commune de Saverne</i>	1 209 993	1 627 259
<i>Total</i>	5 800 000	6 750 000

Source : données transmises par la commune de Saverne

5.2.2 Deux nouveaux occupants : la région Grand Est et l'institut de formation en soins infirmiers – institut de formation aide-soignant (l'IFSI-IFAS)

La réhabilitation a permis d'accueillir des services de la région Grand Est ainsi que l'IFSI-IFAS selon des modalités financières très différentes, justifiées par la participation au financement des travaux de 48 % de la région Grand Est.

La convention de mise à disposition des locaux entre la commune de Saverne et la région Grand Est a été signée le 29 mars 2021. Elle a pour objet de mettre à disposition de la région deux niveaux de l'aile nord du château permettant l'implantation de la maison de région de Saverne. La superficie totale des deux niveaux est de 585 m², circulations comprises, soit 414 m² de bureaux à aménager. Des parkings pour le stationnement des véhicules de service sont également mis à disposition. La convention de mise à disposition est consentie à titre gratuit pour une durée de 40 ans.

La convention de mise à disposition des locaux entre la commune de Saverne et l'IFSI-IFAS a été signée le 9 juillet 2024. Elle a pour objet de mettre à disposition de l'IFSI-IFAS le rez-de-chaussée et une partie du 1^{er} étage de l'aile nord du château ainsi que cinq places de parking. La superficie totale est de 935 m², circulations comprises. En contrepartie, l'IFSI-IFAS verse une redevance annuelle forfaitaire hors charges de 40 000 €. La convention de mise à disposition est consentie pour une durée de 40 ans à compter du 1^{er} septembre 2024.

L'aile nord du château des Rohan est ainsi totalement restaurée et occupée depuis septembre 2024.

5.2.3 Des investissements non programmés pour le château des Rohan

Une étude « *pré diagnostic* » du château des Rohan a été réalisée en 2018. Elle a porté sur les structures, les charpentes, la couverture, les façades et les abords. Elle conclut : « *si la structure du château n'est pas compromise, des points de vigilance sont à noter notamment pour l'aile Sud et l'aile Nord. En ce qui concerne l'état des autres éléments constitutifs (charpente, couverture, façades, abords), il convient de relever une multitude de désordres d'importance variable* ».

En synthèse générale, une présentation des interventions urgentes, des travaux à moyen terme, des travaux d'entretien, de surveillance et de valorisation est présentée. Elle préconise la réalisation d'une étude plus détaillée confiée à un architecte du patrimoine ainsi que la mise en place d'un calendrier d'interventions curatives et préventives. L'étude note également : « *l'instauration d'une révision biannuelle de tous les joints de chéneaux s'avère d'une urgence absolue* ».

La commune de Saverne n'a cependant pas établi de programmation de ces travaux à réaliser.

5.3 Une difficulté à assurer le patrimoine

5.3.1 Le contexte national

Les collectivités territoriales souscrivent des contrats d'assurance pour couvrir les risques qu'elles sont amenées à subir, de même que les particuliers et les entreprises. Il y a peu d'obligation d'assurance pour les collectivités territoriales, mais l'impact financier des sinistres potentiels les poussent à souscrire des contrats, pour couvrir les risques de dégradation de leur patrimoine immobilier et mobilier, les risques de préjudice causés à des tiers qui engageraient leur responsabilité ou encore les risques de préjudice subis par leurs élus ou leurs agents.

Le marché de l'assurance des collectivités s'est sévèrement fermé en 2023, conséquence de deux événements distincts. D'une part, les collectivités ont fait l'objet d'une augmentation de la sinistralité due aux aléas climatiques et aux mouvements sociaux récents. D'autre part, ces dix dernières années les acteurs du marché des assurances des collectivités ont mené une politique commerciale de stabilité des prix à un niveau bas sans tenir compte de l'inflation et de la fréquence des sinistres. Les acteurs principaux supportant de graves difficultés financières ont résilié de nombreux contrats.

Selon une consultation de la banque des territoires réalisée auprès de 713 collectivités en février 2024, 20 % des acteurs locaux ont vu leur contrat résilié à l'initiative de leur assureur depuis le 1^{er} janvier 2023. Près d'un tiers ont vu leur contrat d'assurance faire l'objet d'un avenant, assorti pour 94 % d'entre elles d'une hausse de cotisation.

La commission des finances du Sénat a présenté 28 mars 2024 un rapport relatif aux problèmes assurantiels des collectivités territoriales.

Corrélativement, les communes assurant des monuments historiques s'exposent à des défis spécifiques, en raison de la valeur patrimoniale, la fragilité, et la complexité des procédures de restauration des biens inscrits ou classés.

5.3.2 Les difficultés rencontrées par la commune de Saverne

L'assureur de la commune de Saverne a résilié, par courrier du 20 février 2023, les contrats multirisques de la commune à échéance du 31 décembre 2023 initialement prévus à terme au 31 décembre 2024. Ces contrats couvraient, d'une part les biens de la commune pour un montant de cotisation annuelle de 21 919 €, d'autre part le château des Rohan à hauteur d'une limite contractuelle d'indemnité de 34 M€ pour un montant de cotisation annuelle de 7 396 €.

Le taux de sinistralité net²⁴ de la commune était de 55 % du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2023. Ce taux de sinistralité mesuré restait favorable à l'assureur.

Tableau n° 17 : Taux de sinistralité de la commune de Saverne – Période 2020-2023

<i>En euros</i>	2021	2022	2023	Total
<i>Montant des sinistres indemnisés</i>	20 849	23 545	6 346	50 740
<i>Montant des cotisations</i>	29 421	29 688	32 625	91 734
<i>Taux sinistralité net</i>	71 %	79 %	19 %	55 %

Source : données de sinistres de la commune de Saverne

La commune de Saverne a entrepris de chercher un nouvel assureur. Compte tenu des spécificités patrimoniales de la collectivité, le château des Rohan a été alloté, au titre des appels d'offres, proposant de ne pas l'assurer.

Dans un premier temps, la collectivité, accompagnée d'un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO), a procédé à une recherche de gré à gré d'un assureur dommage aux biens. En dépit du fait que 10 des principaux assureurs ont été démarchés, les différents appels d'offres se sont soldés par des refus. Par ailleurs, un courtier local s'est rapproché spontanément de la collectivité, proposant une couverture totale du risque pour un montant de cotisation annuelle de 135 900 €. L'offre a été déclinée étant donné le montant de la prime jugé trop élevé eu égard à la couverture proposée. En effet, l'assureur avançait une limite contractuelle d'indemnité du château de Rohan de 6 M€ et 10 M€ pour l'église et la mairie.

Dans un second temps, la commune s'est fait accompagner par un cabinet de courtage en assurances pour les professionnels et les particuliers afin d'obtenir une couverture d'assurance multirisques dommages aux biens, à effet du 1^{er} janvier 2024. Des 23 compagnies sollicitées, 20 ont formulé un refus non négociable, deux n'ont pas poursuivi les négociations

²⁴ Le calcul du taux de sinistralité se fait en divisant le montant des sinistres indemnisés par l'assureur par le montant total des primes encaissées par l'assureur sur une période donnée. Le taux de sinistralité net exclut du calcul les sinistres non couverts par l'assurance.

et une a émis une proposition. L'offre a été déclinée par la commune de Saverne compte tenu des montants de prime et de franchises considérés comme exorbitants par la collectivité : une prime annuelle de 292 000 €, soit un montant dix fois supérieur au montant du contrat souscrit auprès de la MAIF (mutuelle d'assurance automobile des instituteurs de France), assortie de franchises de 10 % du préjudice.

Des difficultés similaires ont été rencontrées pour les marchés d'assurance responsabilité civile et flotte automobile. Toutefois, des offres de gré à gré ont pu être conclues après plusieurs mois de discussions.

Compte tenu de la fragilité financière de la commune et de l'importance de son patrimoine, la mise en œuvre, de fait, du mécanisme d'auto-assurance²⁵ depuis le 1^{er} janvier 2024 s'avérait risquée.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune a précisé qu'elle avait finalement réussi à conclure en janvier 2025, après plus d'une année de prospection sans proposition acceptable, un contrat d'assurance dommages aux biens auprès d'une compagnie étrangère. Le montant de la cotisation s'élève désormais à 108 205 € TTC par an, soit près de quatre fois plus que celui du précédent contrat.

5.4 Une gestion financière du patrimoine à dynamiser

5.4.1 Un taux d'exécution budgétaire qui se dégrade et une absence de programmation des opérations d'investissement

Une prévision budgétaire aussi juste que possible est une condition essentielle de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget comme le rappelle l'article L. 1612-4 du CGCT. Le taux d'exécution mesure l'écart entre les prévisions et la réalisation des recettes et des dépenses réelles constatées.

La commune de Saverne vote traditionnellement son budget au mois de mars, ce qui doit lui permettre une lisibilité sur les dépenses et recettes attendues. Or, la chambre observe un écart (constaté par les crédits annulés – cf. annexe 4) qui a tendance à s'accroître entre les prévisions budgétaires et les réalisations, aussi bien en recettes qu'en dépenses et en fonctionnement ainsi qu'en investissement.

La commune ne vote pas son budget d'investissement par opération. Elle a de nombreux projets qui ont une vocation pluriannuelle. Le recours aux autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) facilite le pilotage des projets d'investissement nécessitant une gestion pluriannuelle. La mise en place d'AP/CP permettrait à la commune de s'engager juridiquement sur le montant global de l'AP, l'enveloppe serait ensuite répartie sur plusieurs exercices et chaque année le montant inscrit en CP serait celui engagé au cours de l'exercice budgétaire.

²⁵ L'auto-assurance consiste, pour les collectivités territoriales, à prendre en charge directement, sur le budget local, la réparation des dommages subis à l'occasion de la survenance d'un risque. Elle n'est possible que pour les risques qui ne sont pas soumis à assurance obligatoire.

Recommandation n° 1. : Mettre en place une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) afin d'améliorer le suivi des projets d'investissement et la transparence financière.

5.4.2 Des cessions et acquisitions réalisées en fonction des opportunités

Conformément à l'article L. 2241-1 du CGCT la commune de Saverne présente chaque année au conseil municipal le bilan de ses acquisitions et cessions.

Tableau n° 18 : Bilan financier annuel des acquisitions/cessions

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Acquisitions parcelles/terrains</i>	153 889	233 722		8 698	6 401
<i>Acquisitions immeubles</i>	128 867	140 000	450 000		
<i>Sous-total acquisitions</i>	282 756	373 722	450 000	8 698	6 401
<i>Cessions parcelles/terrains</i>	2	170 129	354 350	846 642	1 023 812
<i>Cessions immeubles/garages</i>	280 000	14 000			21 000
<i>Sous-total cessions</i>	280 002	184 124	354 350	846 642	1 044 812

Source : délibérations - commune de Saverne

Ces acquisitions/cessions sont réalisées au « fil de l'eau » en fonction des opportunités.

Par délibération du 9 décembre 2019, le conseil municipal de la commune de Saverne accepte la cession d'un terrain d'une superficie d'environ 22 ares, situé rue du Vieil Hôpital pour le siège territorial d'un établissement bancaire au prix de 300 000 €, montant qui correspond à l'estimation des Domaines. L'établissement bancaire a par la suite modifié son projet en ajoutant une partie à usage d'habitation. Finalement, par délibération du 26 juin 2023, la même parcelle, d'une superficie de 18,41 ares est vendue à une société civile immobilière au prix de 1 M€.

Par délibération du 31 mai 2021, la commune de Saverne achète le foyer paroissial Saint Joseph au cercle catholique Saint Joseph afin de continuer à proposer des activités socio-culturelles dans cet espace et d'offrir une scène alternative à l'Espace Rohan. Le prix d'achat est fixé à 450 000 € alors que l'estimation des Domaines est de 415 000 €.

Dans les deux cas, l'acquisition et la cession n'étaient pas prévues dans un plan pluriannuel et les prix d'achat et de vente se sont éloignés de l'estimation des domaines sans véritable justification.

5.4.3 Une gestion des baux commerciaux à actualiser

La commune a conclu deux baux commerciaux avec deux restaurants : la taverne « Katz » (bail du 31 mai 2012) et le restaurant « Là-Haut » (bail du 8 mars 2018) dans le

château du Haut Barr. Les deux baux ont été conclus pour une durée de neuf ans, avec reconduction tacite.

En 2023, les montants des loyers TTC sont respectivement de 28 404 € et 27 103 €.

Pour permettre de s'assurer que le montant du loyer correspond au prix du marché, la chambre invite la collectivité de saisir les services du domaine pour les nouvelles prises à bail, saisine obligatoire pour les baux dont le montant de loyer annuel, charges comprises, est supérieur ou égal à 24 000 €.

5.4.4 Des travaux restant à réaliser dans les établissements communaux recevant du public (ERP)

Selon l'article R. 143-2 du code de la construction et de l'habitation, constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non.

Le préfet et le maire - ce dernier étant responsable de la sécurité sur le territoire de la commune - disposent des moyens du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) pour assurer les missions qui leur incombent en matière de prévention et de réglementation applicables aux risques d'incendie et de panique dans les ERP. Ces derniers sont classés en catégories graduant les exigences réglementaires applicables en fonction des risques. Les ERP du 1^{er} groupe (1^{ère}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} catégorie) sont soumis à des visites périodiques menées par la commission de sécurité. Les établissements de 5^{ème} catégorie ne sont pas soumis à visite périodique systématique, sauf exception. La périodicité de ces visites dépend du type et de la catégorie de l'établissement.

La commune de Saverne compte 28 établissements classés en 5^{ème} catégorie et 16 établissements de 1^{ère} à 4^{ème} catégorie.

Le tableau de suivi de visite des ERP communaux transmis par la commune de Saverne à la chambre comporte des anomalies. En effet, le foyer Saint Joseph est classé en catégorie 5 alors que le dernier avis, du 23 novembre 2021 de la sous-commission consultative départementale de la sécurité (SCDS) du service d'incendie et de secours (SIS) du Bas-Rhin le classe en catégorie 4. Le cinéma est classé en catégorie 4 alors que le dernier avis, du 20 mai 2021 de la sous-commission consultative départementale de la sécurité, le classe en catégorie 3.

Parmi les 16 établissements de 1^{ère} à 4^{ème} catégorie, quatre ont fait l'objet d'un avis défavorable de la SCDS du SIS : l'école primaire des Sources (avis du 02 mars 2021), la bibliothèque municipale (avis du 24 décembre 2024), l'école maternelle bilingue Séquoia (avis du 10 septembre 2024) et le foyer Saint-Joseph (avis du 23 novembre 2021).

Pour ces quatre établissements ayant reçu un avis défavorable de la SCDS, la commune de Saverne a transmis à la chambre les travaux réalisés et ceux restant à réaliser sans chiffrage et sans planification pour ces derniers. De plus, la bibliothèque municipale avait déjà fait l'objet d'un avis défavorable en date du 19 décembre 2019, du fait notamment de difficultés d'évacuation du public en cas de sinistre et la commune de Saverne n'a pas pris les mesures nécessaires pour lever cet avis défavorable.

La chambre invite la commune à prendre rapidement les mesures nécessaires afin de lever les quatre avis défavorables de la SCDS du SIS.

5.4.5 Un plan pluriannuel inachevé

Un plan pluriannuel d'investissement (PPI) est un document qui décline les principaux projets dans leur périmètre, leur budget et leur échéancier de réalisation ainsi que les modalités de leur financement. Il constitue pour les élus un outil de prospective, d'arbitrage et de suivi de la politique d'investissement. Les données qu'il contient, en dépenses et en recettes, doivent être suffisamment complètes et fiables pour permettre d'opérer les arbitrages en toute connaissance de cause. L'évaluation des opérations doit non seulement porter sur les coûts d'investissement mais également sur les coûts futurs de fonctionnement des équipements.

La commune de Saverne ne s'est pas dotée d'un document stratégique sur sa politique d'investissement. Elle dispose d'un plan d'investissement dont l'échéance est limitée à l'année 2025. Un suivi de sa politique patrimoniale au moyen d'un PPI sur cinq années, intégrant les opérations d'entretien et de maintenance, lui permettrait un pilotage plus précis de ses opérations d'investissement. Il permettrait surtout de mettre en cohérence les besoins d'investissements (Château des Rohan, ERP) et les ressources, et de s'assurer que des projets tels que celui que le conseil municipal de Saverne a validé le 13 mai 2024, relatif à la reconstruction de l'espace sportif et de loisirs des Dragons, dont le coût est estimé à 10 M€ HT, sont bien finançables compte tenu de la situation financière, encore fragile, de la commune.

La chambre invite donc la commune à adopter un programme pluriannuel d'investissement.

Recommandation n° 2. : Adopter un programme pluriannuel d'investissement.
--

ANNEXES

Annexe n° 1. Tarifs trimestriels de l'école de musique « <i>intercommunes</i> » saison 2024 /2025	49
Annexe n° 2. Budget annexe : le port de plaisance et l'aire de camping-car	50
Annexe n° 3. Budget principal	53
Annexe n° 4. Crédits annulés	55
Annexe n° 5. La connaissance par la commune de son patrimoine	56
Annexe n° 6. La maîtrise de la consommation énergétique du patrimoine.....	60

**Annexe n° 1. Tarifs trimestriels de l'école de musique « intercommunes »
saison 2024 /2025**

<i>En euros</i>	Communes conventionnées	Communes non conventionnées
<i>Jardin musical</i>	32	48
<i>Éveil musical</i>	48	72
<i>Découverte instrumentale et vocale</i>	85	128
<i>Initiation (sans pratique instrumentale)</i>	85	128
<i>Cursus complet</i>	149	224
<i>Instrument/voix</i>	116	174
<i>Formation musicale</i>	85	128

Source : arrêté du maire de Saverne

Annexe n° 2. Budget annexe : le port de plaisance et l'aire de camping-car

Tableau n° 1 : La formation de la CAF entre 2019 et 2023

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	125 929	88 454	92 216	126 181	160 389	6,2 %
+ Redevances versées par les fermiers	20 250	17 000	17 650	6 000	9 570	- 17,1 %
= Ressources d'exploitation	146 179	105 454	109 866	132 181	169 959	3,8 %
+ Ressources fiscales		180	134	94	101	
= Produit total	146 179	105 634	110 000	132 275	170 060	3,9 %
- Consommations intermédiaires	29 624	38 169	57 532	46 151	58 767	18,7 %
= Valeur ajoutée	116 555	67 465	52 468	86 123	111 293	- 1,1 %
En % du produit total	79,7 %	63,9 %	47,7 %	65,1 %	65,4 %	
- Charges de personnel	59 164	46 348	53 818	59 892	79 745	7,7 %
+ Subvention d'exploitation perçues	0	60 000	45 000	60 000	60 000	
+ Autres produits de gestion	0	0	0	0	180	
- Autres charges de gestion	12 544	19 780	15 130	16 794	18 643	
= Excédent brut d'exploitation	44 847	61 337	28 521	69 437	73 086	13 %
+/- Résultat financier	- 1 692	- 1 427	- 1 460	- 912	- 829	- 16,3 %
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	3 201	0	- 1 821	- 141	- 413	
= CAF brute	46 357	59 910	25 240	68 385	71 844	11,6 %
En % du produit total	31,7 %	56,7 %	22,9 %	51,7 %	42,2 %	
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	6 667	6 667	6 667	6 667	6 667	
= CAF nette ou disponible (C)	39 690	53 244	18 573	61 718	65 177	

Source : comptes de gestion

Tableau n° 2 : Le financement des investissements

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
<i>CAF brute</i>	46 357	59 910	25 240	68 385	71 844	271 735
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	6 667	6 667	6 667	6 667	6 667	33 333
<i>= CAF nette ou disponible</i>	39 690	53 244	18 573	61 718	65 177	238 401
<i>+ Subventions d'investissement</i>	85 089	47 741	7 379	5 829		146 037
<i>= Financement propre disponible</i>	124 779	100 985	25 952	67 547	65 177	384 439
<i>- Dépenses d'équipement</i>	90 395	2 221	22 178	7 062	101 754	223 610
<i>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</i>	34 384	98 764	3 774	60 485	- 36 577	160 829
<i>Nouveaux emprunts</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</i>	34 384	98 764	3 774	60 485	- 36 577	160 829

Source : comptes de gestion

Tableau n° 3 : Évolutions tarifaires du port de plaisance période 2021-2024

<i>En %</i>	2021	2022	2023	2024
LOCATIONS LOISIRS	0	0	17	5
<i>Vélos</i>	0	0	19	2
<i>Bateaux électriques</i>	0	0	14	5
<i>Barge</i>	0	0	14	15
<i>Mini-golf</i>	0	0	19	0
SERVICES	8	0	16	0
<i>Usage rampe de mise à l'eau et levage</i>	0	0	33	0
<i>Location matériel</i>	17	0	4	0
<i>Main d'œuvre</i>	0	0	16	4
<i>Sanitaires (douches)</i>	0	0	25	0
AMARRAGE	1	0	3	0
<i>Jours - basse saison</i>	0	0	36	1
<i>Jours - haute saison</i>	22	0	9	- 2
<i>Hebdo - basse saison</i>	0	0	0	- 1
<i>Hebdo - haute saison</i>	0	0	0	0
<i>Mois - basse saison</i>	0	0	1	- 1
<i>Mois - haute saison</i>	0	0	3	1
FLUIDES	0	1	45	- 18
MARCHÉ - prix des stands	0	0	22	0
AIRE DE CAMPING CAR	0	0	11	- 3

Source : données tarifaires transmises par la commune de Saverne

Les tarifs des locations de loisirs (vélos, bateaux électriques et barges) ont augmenté en moyenne de 17 % en 2023 et 5 % en 2024. Les tarifs des offres de services ont en 2023 augmenté en moyenne de 16 %, dont 33 % pour l'usage de la rampe de mise à l'eau et la plateforme de levage. Cette même année, les tarifs de l'amarrage ont augmenté en moyenne de 3 %, dont 36 % s'agissant des jours d'amarrage en basse saison et les ceux des stands du marché et de l'aire de camping-car ont augmenté respectivement de 22 % et 11 %. Depuis 2022, la capitainerie met en vente des produits touristiques et d'accastillage (accessoires de bateaux de faible tonnage).

Annexe n° 3. Budget principal

Tableau n° 1 : Formation de la CAF entre 2019 et 2023

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2019-2023
<i>Ressources fiscales propres</i>	6 426 276	6 461 868	6 195 604	6 530 533	6 911 680	8 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	3 081 589	3 047 009	3 120 932	3 182 495	3 244 724	5 %
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i>	2 460 324	2 535 870	2 681 532	3 259 453	3 280 876	33 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	2 262 385	2 077 305	2 773 242	2 955 438	3 535 804	56 %
<i>Produits de gestion</i>	14 230 574	14 122 053	14 771 310	15 927 919	16 973 084	19 %
<i>Charges à caractère général</i>	3 289 878	3 326 392	3 526 539	4 353 061	4 118 848	25 %
+ <i>Charges de personnel</i>	7 564 525	7 971 429	8 089 971	8 688 151	9 066 882	20 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	872 266	710 151	794 882	1 042 329	1 059 868	21 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	201 125	263 488	275 265	445 807	284 207	41 %
<i>Charges de gestion</i>	11 927 794	12 271 460	12 686 657	14 529 347	14 529 805	22 %
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	2 302 780	1 850 593	2 084 653	1 398 573	2 443 278	6 %
+/- <i>Résultat financier</i>	- 366 235	- 366 246	- 263 643	- 220 189	6 228 749	- 37 %
+ <i>Titres et mandats annulés</i>	9 744	1 999	- 50 510	- 28 526	- 1 558	
= <i>CAF brute</i>	1 946 289	1 486 346	1 770 500	1 149 857	2 212 971	14 %
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	1 907 244	1 989 855	1 910 802	1 757 658	1 680 747	
= <i>CAF nette ou disponible</i>	39 045	- 503 509	- 140 301	- 607 801	532 224	

Source : comptes de gestion

Tableau n° 2 : La trésorerie

<i>Au 31 décembre en euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
<i>Fonds de roulement global.</i>	3 887 024	2 124 443	4 304 408	5 588 116	4 479 208	3,6 %
- <i>Besoin en fonds de roulement global</i>	- 163 484	- 345 654	- 865 303	- 502 220	- 784 277	48 %
<i>Trésorerie nette</i>	4 050 508	2 470 097	5 169 711	6 090 336	5 263 485	6,8 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	120,3	71,3	145,7	150,7	130,2	

Source : comptes de gestion

Tableau n° 3 : Le financement des investissements 2019-2023

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
CAF brute	1 946 289	1 486 346	1 770 500	1 149 857	2 212 971	8 565 963
- Annuité en capital de la dette	1 907 244	1 989 855	1 910 802	1 757 658	1 680 747	9 246 305
= CAF nette ou disponible (C)	39 045	- 503 509	- 140 301	- 607 801	532 224	- 680 342
Taxe d'aménagement	118 905	97 032	128 532	252 002	297 310	893 780
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	253 020	194 108	0	891 342	432 046	1 770 516
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	234 916	205 872	1 873 484	1 343 386	934 434	4 592 091
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	306 197	569 639	652 280	224 540	541 078	2 293 735
+ Produits de cession	404 248	204 963	386 498	985 865	1 046 145	3 027 719
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 317 285	1 271 615	3 040 794	3 697 134	3 251 012	12 577 840
= Financement propre disponible (C+D)	1 356 331	768 105	2 900 492	3 089 333	3 783 236	11 897 498
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	69 %	19,9 %	84,8 %	105,2 %	73,3 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 964 327	3 860 009	3 420 643	2 936 687	5 160 422	17 342 088
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	3 412	31 963	795	16 031	28 726	80 928
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 74	80	0	0	0	6
- Participations et inv. financiers nets	0	38 000	0	100	850 000	888 100
+/- Variation autres dettes et cautionnements	400	- 3 000	3 000	0	0	400
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 611 735	- 3 158 946	- 523 945	136 515	- 2 255 913	- 6 414 023
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	- 21 604	- 52 807	- 152 996	- 227 407
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 611 735	- 3 158 946	- 545 549	83 708	- 2 408 909	- 6 641 430
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 200 000	1 400 000	2 727 234	1 200 000	1 300 000	7 827 234
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	588 265	- 1 758 946	2 181 685	1 283 708	- 1 108 909	1 185 804

Source : comptes de gestion

Annexe n° 4. Crédits annulés

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dépenses réelles de fonctionnement.</i>	646 710	1 716 718	2 050 725	1 255 124	2 470 327
<i>Recettes réelles de fonctionnement.</i>	614 848	- 160 371	- 678 309	- 2 061 452	- 1 788 470
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	825 042	404 392	497 511	1 698 525	737 505
<i>Recettes réelles d'investissement</i>	439 167	614 158	- 978 909	432 623	1 081 994

Source : comptes administratifs

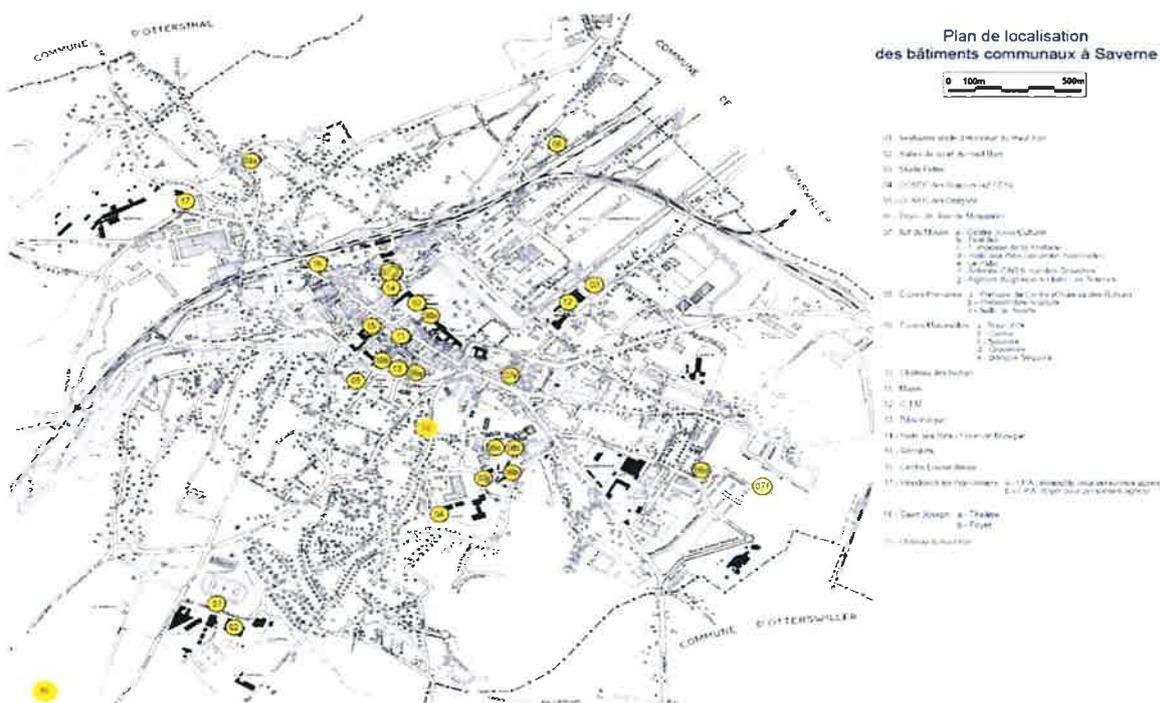
Annexe n° 5. La connaissance par la commune de son patrimoine

Tableau n° 1 : Typologie et superficie des bâtiments communaux

Type de bâtiments communaux	Superficie en m ²
Équipements sportifs (dont trois stades, deux COSEC, une salle de sport, deux courts de tennis, un manège à poney)	11 595
Bâtiments scolaires (dont trois écoles maternelles, deux groupes scolaires, une école primaire et l'école Séquoia)	8 767
Biens à vocation économique et patrimoniale (dont deux restaurants, un camping, une villa et un lavoir)	2 630
Biens à vocation culturelle (une bibliothèque, un cinéma, deux chapelles, deux églises, un office de tourisme, un presbytère, deux centres socio-culturels)	16 703
Le château des Rohan	21 116 (dont 2 113 de surface scolaire)
Biens à vocation sociale (dont un foyer pour personnes âgées et des espaces familiaux)	5 234
Biens à vocation administrative (dont la mairie, les ateliers municipaux, des locaux associatifs et quatre garages)	10 811
Total	76 856

Source : données transmises par la commune

Carte n° 1 : Plan de localisation des bâtiments communaux à Saverne



Source : carte transmise par la commune

La comparaison, par ligne d'imputation comptable, de la valeur brute de l'état de l'actif et de l'inventaire révèle les écarts les plus significatifs suivants :

- la collectivité a conservé dans son état de l'actif des subventions d'un montant total de 453 505 € de la SNCF (Société Nationale des Chemins de fer Français) pour l'aménagement et la mise en accessibilité de la gare. Les amortissements se sont terminés en 2022 et 2023 ;

- le comptable a enregistré l'acquisition en mai et octobre 2022 de navettes E-lico pour un montant total de 296 580 €. Ces acquisitions n'ont pas été reportées dans l'inventaire comptable de l'ordonnateur.

En outre, la lecture des documents fait apparaître des différences dans l'enregistrement des montants, entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire comptable de l'ordonnateur. À titre d'exemple :

- compte 21351 – bâtiments publics le comptable public n'a pas comptabilisé 4 273 € de travaux dans l'auberge de jeunesse, 19 636 € pour le cinéma et 15 362 € pour le foyer des personnes âgées, soit une différence de 40 089,43 € ;

- compte 21828 – autres matériels de transport, il y a une différence de 32 906 € entre état de l'actif du comptable et celui de l'ordonnateur. À cet effet, il n'apparaît pas dans l'inventaire de la commune une camionnette Renault master pour un montant de 14 710 €, un scooter police municipal à 3 546 € et un véhicule Citroën jumper benne 7 places de 11 640 €. Par ailleurs, le comptable n'a pas enregistré la cession d'un camion grue pour 3 008,43 €, soit une différence totale de 32 906 €.

Tableau n° 2 : Dates dernières visites de contrôle des ERP classés en 5^{ème} catégorie

<i>Nom établissement</i>	<i>Date visite</i>	<i>Avis</i>
<i>Centre socio-culturel (CSC) Louise Weiss</i>	19/09/1980	
<i>École maternelle (EM) Bouc d'Or</i>	11/03/1991	
<i>Musée du sapeur-pompier</i>	29/06/2007	
<i>CSC Gravières</i>		
<i>Halle aux blés, judo</i>		
<i>Vestiaires stade Haut Barr</i>	20/06/1996	
<i>Foyer Saint Joseph</i>	23/11/2021	Défavorable
<i>Mairie</i>		
<i>Patio</i>	27/08/2015	
<i>Impasse Fontaine</i>	14/06/2005	
<i>Cloître Récollets</i>		
<i>Petit Ilot</i>		
<i>Dojo</i>		
<i>Foyer personnes âgées</i>		
<i>Tennis</i>		
<i>Stade Fetter</i>		
<i>Roseraie</i>		
<i>Centre technique municipal</i>		
<i>Église Récollets</i>	22/08/2005	
<i>Restaurant Là-Haut</i>		
<i>Camping</i>		
<i>Jardin botanique</i>		
<i>Poney club</i>		
<i>Chapelle cimetière</i>		
<i>Jardins familiaux</i>		
<i>Presbytère</i>		
<i>Gymnase sources primaire</i>		
<i>Port de plaisance</i>		

Source : données transmises par la commune

Tableau n° 3 : Suivi des ERP de catégorie 1 à 4

	Catégorie	Périodicité	Date de la dernière commission de sécurité	Avis
<i>Stade de football du Haut-Barr</i>	1	5	10/12/2001	
<i>Château des Rohan.</i>	2	2	21/10/2021	Favorable
<i>Relais culturel Château</i>	2	2	21/10/2021	Favorable
<i>COSEC Dragons</i>	2	3	16/12/2021	Favorable
<i>Cinéma</i>	3	3	20/05/2021	Favorable
<i>CSC Ilot des Moulins</i>	3	3	18/06/2024	Favorable
<i>École primaire Sources</i>	3	3	02/03/2021	Défavorable
<i>COSEC Sources</i>	3	5	25/05/2023	Favorable
<i>Salle de sport Haut-Barr</i>	3	3	18/03/2021	Favorable
<i>Église Notre Dame</i>	3	?	23/02/2021	Favorable
<i>École maternelle Gravières</i>	4	5	16/03/2023	Favorable
<i>École maternelle Centre</i>	4	5	30/09/2024	Favorable
<i>École maternelle Sources</i>	4	5	21/11/2024	Favorable
<i>Bibliothèque municipale</i>	4	5	19/12/2019	Défavorable
<i>Séquoia Schule</i>	4	3	10/09/2024	Défavorable
<i>Parking Gare</i>	4		19/05/2014	
<i>Foyer Saint-Joseph</i>	4		23/11/2021	Défavorable

Source : comptes rendus commissions de sécurité

Annexe n° 6. La maîtrise de la consommation énergétique du patrimoine

Tableau n° 1 : Consommation réelle de chauffage période saison 2019-2020 à 2023-2024

Saisons	2019-2020	2020-2021	2021-2022	% Évolution 2019-2022	2022-2023	% Évolution 2021-2023	2023-2024	% Évolution 2022-2024	% Évolution 2021-2024
Bâtiments des récollets	127 552	134 581	171 867	35 %	53 896	- 69 %	100 276	86,05 %	- 42 %
Bâtiment Louise Weiss	68 637	78 277	73 369	7 %	25 646	- 65 %	35 346	37,82 %	- 52 %
Ateliers municipaux	198 900	235 400	216 593	9 %	112 307	- 48 %	134 669	19,91 %	- 38 %
Maternelle des sources	88 282	120 635	110 935	26 %	64 316	- 42 %	65 743	2,22 %	- 41 %
École primaire sources - gymnase	228 213	251 836	411 289	80 %	247 107	- 40 %	236 320	- 4,37 %	- 43 %
Maternelle des gravières	66 822	89 027	131 388	97 %	79 871	- 39 %	74 471	- 6,76 %	- 43 %
Cosec dragon	280 968	251 349	379 510	35 %	245 436	- 35 %	211 033	- 14,02 %	- 44 %
Mairie	225 416	264 342	237 277	5 %	153 583	- 35 %	102 962	- 32,96 %	- 57 %
Centre socio-culturel	72 158	106 330	68 570	- 5 %	44 958	- 34 %	50 629	12,61 %	- 26 %
Halles aux blés	82 123	152 216	238 918	191 %	162 669	- 32 %	147 689	- 9,21 %	- 38 %
Ateliers municipaux logements / bureaux	47 860	62 718	55 625	16 %	38 586	- 31 %	25 842	- 33,03 %	- 54 %
Bibliothèques et syndicats	198 256	245 207	223 177	13 %	160 143	- 28 %	207 214	29,39 %	- 7 %
Château des Rohan	786 170	958 060	822 330	5 %	612 380	- 26 %	604 340	- 1,31 %	- 27 %
Maternelle centre	173 159	253 728	202 945	17 %	154 257	- 24 %	131 607	- 14,68 %	- 35 %
Cosec sources	9 616	40 460	69 496	623 %	54 783	- 21 %	15 168	- 72,31 %	- 78 %
Sequoia schule	82 379	121 581	107 419	30 %	91 876	- 14 %	67 293	- 26,76 %	- 37 %
Total	2 736 511	3 365 747	3 520 708	29 %	2 301 814	- 35 %	2 210 602	- 4 %	- 37 %

Source : Annexes de contrats de performance énergétiques

Tableau n° 2 : Température déterminée par le plan de sobriété énergétique

<i>En degrés Celsius</i>	Températures de jour	Températures de nuit
<i>Bureaux</i>	19	15
<i>Écoles primaires</i>	20	15
<i>Maternelles</i>	21	16
<i>Auberge de jeunesse</i>	20	17
<i>Complexes sportifs évolutifs couverts (Cosec) / Gymnases</i>	15	12
<i>Centre socio culturel</i>	19	15
<i>Mairie</i>	19	15
Total	0	0

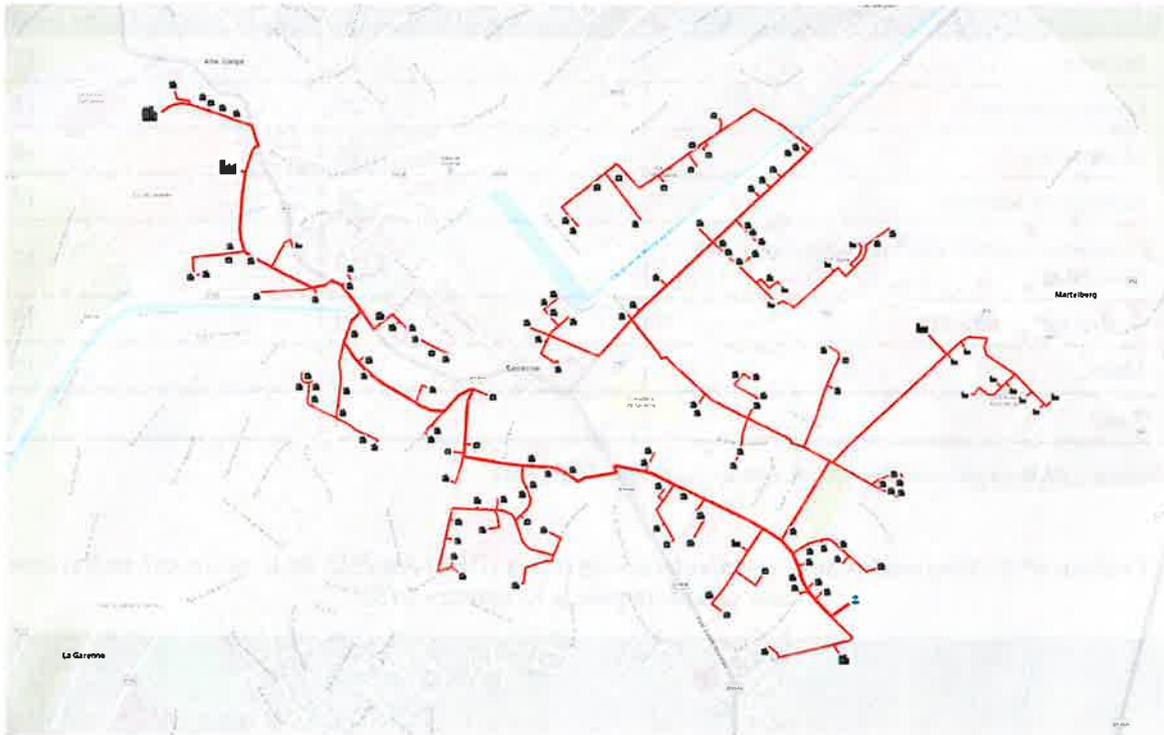
Source : Plan de sobriété énergétique de la commune de Saverne

Tableau n° 3 : Diagnostics de performance énergétiques (DPE) des ERP de la commune de Saverne non valable depuis le 22 octobre 2018

<i>Bâtiment</i>	m ²	Consommation énergétique (kWh/m ²)	Classe énergie	Nouveaux seuils 2024
<i>École de musique</i>	3 273	87	B	B
<i>École maternelle du centre</i>	1 879	154	C	C
<i>École maternelle sequoia</i>	1 728	95	B	B
<i>Groupe scolaire des sources</i>	2 350	406	E	F
<i>Oberhof centre de soins</i>	1 800	142	C	C
<i>Récollets</i>	1 530	239	D	D
<i>Salle de sport Manderscheid</i>	4 232	158	C	C
<i>Tennis couvert</i>	1 406	29	A	A
<i>Centre socio culturel</i>	2 282	74	B	B
<i>Cosec des sources</i>	2 041	67	B	B
<i>Cosec des dragons</i>	1 739	354	E	F
<i>Bibliothèque</i>	1 457	151	C	C
<i>Château des Rohan</i>	21 116	102	B	B
<i>Centre technique municipal</i>	5 885	99	C	B
<i>Mairie et taverne Katz</i>	2 542	227	D	D
Total m²	55 260			

Source : DPE de la commune de Saverne

Carte n° 1 : Plan du réseau de chaleur de Saverne



Source : Plan du réseau de chaleur de la ville de Saverne

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES



VILLE de SAVERNE

Direction Générale
Affaire suivie par Coralie HILDEBRAND
☎ 03 88 71 52 94 - ✉ c.hildebrand@mairie-saverne.fr

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
GRAND EST
ENREGISTRÉ LE

12/08/2025

N° 25-0760

COURRIER ARRIVÉE GREFFE

Saverne, le 11 août 2025

Monsieur le Président de la Chambre
Régionale des Comptes
3-5 rue de la Citadelle
57000 METZ

Dossier suivi par Mme Brigitte DEMPT
Références : GR : 25-1016

LRAR n° 1A 218 428 1007 7

Objet: Réponses concernant le rapport d'observations définitives au contrôle de la Ville de Saverne pour les exercices 2019 et suivants.

Monsieur le Président,

Je vous remercie pour le rapport d'observations définitives que vous m'avez transmis en date du 24 juillet 2025, relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Saverne pour les exercices 2019 et suivants. J'en ai pris connaissance avec attention.

J'ai constaté que plusieurs précisions apportées suite à la transmission du rapport d'observations provisoires ont été prises en compte et qu'elles ont pu faire évoluer certaines observations provisoires.

J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint les réponses que je souhaite apporter à votre rapport d'observations définitives.

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

Stéphane LEYENBERGER

Maire



Mairie - 78, Grand'Rue - B.P. 40134 - 67703 SAVERNE CEDEX Tél : 03.88.71.52.71 ☎ 03.88.71.27.22 ✉ info@mairie-saverne.fr



VILLE de SAVERNE

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES**

Exercices 2019 et suivants

Réponses de la Ville de Saverne

Saverne, le 11 août 2025

Le Maire

Stéphane LEYENBERGER



(1) La Ville de Saverne remercie la Chambre Régionale des Comptes pour l'attention qu'elle a portée à sa gestion et les rappels à la loi et recommandations qui lui sont adressés. Elle souligne qu'une partie de ce contrôle porte sur les « années covid ». La Ville a sans attendre pris les mesures permettant de se mettre en conformité avec le cadre normatif au regard des rappels à la loi (à l'exception de l'un d'entre eux) et de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations.

I. Une commune assumant des charges de centralité élevées

(2) Comme le relève justement la Chambre, la Ville de Saverne assume de très fortes charges de centralité, bien entendu au niveau de la Communauté de communes, dont elle est la ville-centre, mais aussi au niveau d'un bassin de vie et d'activités beaucoup plus large concernant jusqu'à 200 000 personnes (hôpital, Sous-Préfecture, Tribunal Judiciaire, trois lycées, concentration d'entreprises, structures culturelles, touristiques et sportives, etc), sur un territoire interdépartemental, principalement rural.

(3) Ceci explique pourquoi, dans le contexte actuel, la Ville ne peut s'en remettre au seul fonctionnement de la Communauté de communes pour certaines politiques publiques, y compris en matière culturelle et de mobilité. Les observations de la Chambre relatives au fonctionnement de l'école de musique, du cinéma et du transport en commun e-lico ne peuvent s'entendre qu'en tenant pleinement compte du contexte.

(4) Le contexte normatif, tout d'abord, qui est imposé, n'est pas favorable à la ville-centre au sein de l'intercommunalité. Bien que la Ville de Saverne représente à elle seule plus d'un tiers de la population et plus de 40 % de l'apport fiscal de l'EPCI à fiscalité professionnelle unique, elle ne dispose que de 17 voix (dont 14 pour le groupe majoritaire) sur 65. Elle ne peut en aucun cas imposer une politique aux 34 autres communes, ni même construire une majorité avec les plus grandes communes de l'intercommunalité (4 communes de plus de 2000 habitants) dont les problématiques plus « urbaines » pourraient se rapprocher des siennes. Le déséquilibre au sein de la Communauté de communes est donc naturel du fait de la présence d'une trentaine de communes ayant des préoccupations essentiellement « rurales ».

(5) Prenant acte de ce contexte, la Ville de Saverne a choisi de construire avec ses partenaires, dans un climat serein propice à la recherche d'un consensus aussi souvent que cela est possible. Elle n'entend pas pour autant renoncer à certaines politiques jugées par les élus essentielles pour la ville-centre, pour l'intérêt général tant de ses habitants que du large territoire pour lequel elle se doit d'assumer des responsabilités particulières. Elle préfère ainsi tenter de convaincre par l'exemple et assumer une politique de petits pas plutôt que de tenter de « passer en force » avec le risque, au final, de voir des politiques nécessaires abandonnées.

(6) Il en va ainsi notamment de sa politique culturelle, dont les élus savernois ont fait la colonne vertébrale de leur action publique dans un souci de pédagogie citoyenne et de garantie de la qualité du vivre ensemble. Si plus de soixante nationalités se côtoient à Saverne, avec une présence de jeunes significative, cette réalité est très différente dans la majorité des communes rurales de l'EPCI. Ceci explique pourquoi, à ce jour, il n'a pas été possible de construire de consensus solide quant à la gestion des structures culturelles telles que l'école de musique et le cinéma. Quelques communes se sont montrées favorables à construire dans un esprit de mutualisation. Il a donc été choisi d'avancer avec elles, avec l'espoir de convaincre davantage de communes par l'exemple et dans le temps, plutôt que de ne rien faire, faute de majorité, ou pire, de parvenir à imposer une mauvaise politique qui serait ensuite détricotée, voire abandonnée. La Ville de Saverne est convaincue qu'à l'heure actuelle, imposer une intercommunalisation de l'école de musique ou du cinéma reviendrait à condamner ces structures.

(7) Ceci n'empêche pas les communes partenaires de solliciter les autres communes : pour l'Ecole de musique Crescendo, où le tarif est majoré de + 50 % pour les élèves non-résidents des communes partenaires, ces dernières ont été invitées à prendre en charge pour leurs administrés la différence entre le coût de base et le coût majoré. Pour le cinéma, plusieurs rencontres ont été organisées avec les élus de l'intercommunalité pour les inciter soit à entrer au capital de la SPL, soit de subventionner la SPL. Plusieurs communes ont récemment décidé de soutenir le cinéma par le vote d'une subvention et l'une d'entre elle a décidé de rentrer au capital de la société.

(8) Ce même contexte sous-tend la politique de mobilité intra-muros décidée par la Ville de Saverne, pour renforcer l'attractivité de son centre-ville et de ses commerces, faciliter l'accès aux institutions bénéficiant à l'ensemble du « grand territoire » (hôpital, Sous-Préfecture, lycées, Maison de Région, ...) et désenclaver les quartiers Est bénéficiant d'un contrat de ville. Cette politique essentielle, dont le succès est largement démontré, n'aurait pas vu le jour dans le contexte intercommunal actuel.

(9) Il convient également de relever que d'un point de vue purement financier, l'intercommunalisation de ces trois politiques ne modifierait qu'à la marge les équilibres. En effet, les coûts actuellement engagés par la Ville de Saverne se retrouveraient déduits des attributions de compensations par un jeu de vases communicants. Ce n'est que pour les augmentations futures que la mutualisation des coûts trouverait une raison d'être comptable, faisant pourtant planer sur ces structures un risque politique certain.

1.3 Une navette gratuite intercommunale mais financée par la Commune

(10) Outre les observations faites ci-dessus, la Ville de Saverne tient à souligner que si la CCPS est devenue AOM à compter du 26 juin 2021, la création d'un service de transport urbain par la Ville de Saverne était prévue dès la conclusion de l'avenant Action Cœur de

Ville le 18 février 2020. Ainsi, les études préalables ont été intégralement réalisées par la Ville de Saverne. En effet, la Ville de Saverne a fait réaliser une expertise mobilité par le CEREMA en mai 2019, puis a réalisé en interne les études de calibrage et de définition du parcours et des horaires du service avant de prendre la délibération de création du service le 9 novembre 2020.

(11) Ainsi, les modalités d'organisation du service de transport urbain e-lico avaient été préalablement arrêtées par la Ville de Saverne avant le transfert de compétence, tant pour ce qui concerne le nom du service, que son parcours et ses horaires. Par ailleurs, le règlement des usagers a également été adopté par la Ville de Saverne par délibération en date du 31 mai 2021.

(12) Par conséquent, si le début effectif du service de transport urbain e-lico n'a effectivement eu lieu que le 28 juin 2021, ses modalités d'organisation avaient déjà été définies par la Ville de Saverne et des charges préexistaient déjà, relatives tant aux moyens humains que matériels.

(13) En effet, le marché public relatif à l'acquisition des deux navettes électriques utilisées pour le service a été notifié dès le 2 juin 2020. En outre, le recrutement des deux chauffeurs titulaires affectés au service de transport urbain est intervenu dès le 1^{er} mai et 1^{er} juin 2021. Ces deux chauffeurs ont par ailleurs participé aux tests réalisés. Enfin, la Ville de Saverne avait également conclu dès le 19 mai 2021 un contrat avec la société Zenbus concernant l'application permettant aux usagers de géolocaliser la navette sur le parcours. L'application a été programmée avec le parcours et les horaires définis par la Ville de Saverne pour être opérationnelle dès le lancement du service.

(14) Dès lors, il existait au jour du transfert effectif de compétence le 26 juin 2021 des charges de personnels et de matériels qu'il convenait de prendre en compte par la CCPS.

2. Une situation financière qui reste fragile

2.2 Le budget principal

2.2.1.1 Une augmentation faible des ressources fiscales

(15) Comme l'indique la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport final, la réforme fiscale de 2021 a supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette diminution de la fiscalité directe est compensée par le versement aux communes, sous forme de dotation, d'une partie de la quote-part de taxe foncière (TF) qui était auparavant versée aux Départements. Toutefois, la compensation s'effectue en application du taux de taxes d'habitation de 2017 et non pas de 2020, ce qui représente in fine un manque à gagner annuel de 40.000 € pour la commune dès 2021.

(16) Cette réforme affecte en outre l'autonomie fiscale de la commune et réduit ses marges de manœuvres pour la gestion de ses recettes.

2.2.1.2 Une augmentation plus forte des autres ressources

(17) La Chambre souligne une augmentation des ressources de la Ville de Saverne mais il est important de préciser que l'augmentation faciale des montants effectivement encaissés cache une réalité toute autre. Affirmer que les autres ressources augmentent comporte un biais important dont il conviendrait de tenir compte.

(18) Concernant les produits des services, la variation des recettes qui concernent l'ALSH et qui relève de la compétence de la CCPS in fine, représente à elle seule l'explication des augmentations de recettes. Sauf pour l'exercice 2022 où la refacturation du service e-lico à l'EPCI a représenté 66k€ sur ce chapitre avant d'être traitée via les AC et où des coupes de bois particulièrement importantes ont engendré 100k€ de recettes exceptionnelles.

	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023
70 - Produits des services	2 182 188 €	2 333 169 €	2 494 943 €	2 979 373 €	3 047 562 €
écarts recettes N / 2019		150 981 €	312 755 €	797 185 €	865 374 €
part des recettes ALSH dans chap 70	794 374 €	1 089 430 €	1 411 800 €	1 467 800 €	1 667 300 €
écarts recettes ALSH N / 2019		295 056 €	617 426 €	673 426 €	872 926 €
augmentation des ressources Ville		-144 075 €	-304 871 €	123 759 €	-7 552 €

(19) Cette simulation fait clairement apparaître la perte de recettes des années de crise COVID (stationnement, écolage, location des équipements sportifs) et le fait que la Ville peine à retrouver le niveau de ses recettes d'avant crise.

(20) En ce qui concerne les recettes de l'école de musique, le regroupement des 3 écoles de musique sous la gestion de Saverne à partir de 2021 fait apparaître les recettes d'écolage encaissées pour les autres écoles et auparavant perçues directement par elles.

(21) Le filet de sécurité a été mis en place par l'Etat pour soutenir les collectivités en difficulté du fait de l'envolée des coûts de l'énergie combinée la même année à l'augmentation du point d'indice. Le filet a permis de couvrir de façon ponctuelle une partie des coûts engendrés par cette inflation importante.

(22) Il est également important de noter qu'une partie des recettes concerne des subventions perçues dans le cadre de la convention de service partagé pour la petite enfance et qui reviennent en définitive à l'EPCI : 100k€. De même, 140k€ versés par Dettwiller et Monswiller pour l'école de musique constituent le remboursement des avances de charges faites par la Ville pour leur compte.

	CA 2021	CA 2022	CA 2023
74 - Dotations et participations	2 773 242	2 955 438	3 535 804
Dont : dotations de la CAF qui bénéficient à l'EPCI	89 788	137 624	103 638
Dont : remboursement d'avances de charges pour l'école de musique	-	201 938	142 382
montant dotations retraité	2 683 458	2 615 876	3 289 785
nombre habitants	11 594	11 684	11 602
dotation par habitant	231	224	284

(23) A noter par ailleurs que la Ville de Saverne bénéficie aussi de 190k€ de soutiens dans le cadre des projets QPV et politique de la Ville, des projets qui ne concernent pas toutes les villes de même strate du département.

(24) Enfin, la Ville de Saverne engage volontairement une démarche proactive auprès de ses partenaires publics et privés pour aller chercher toutes les subventions auxquelles elle peut être éligible dans le cadre de ses projets culturels, de sport santé ou pour l'adaptation de ses postes de travail par exemple : 95k€.

(25) La Chambre indique que la DGF de la commune diminue. En effet, la part de la dotation forfaitaire a baissé de plus de 80 000 € sur la période 2019-2023, soit une baisse de 10 % en 4 ans, alors même que le coût des charges transférées augmente mécaniquement avec l'inflation forte ces dernières années. En 2023 cette dotation représente 61,53 € par habitant. Par ailleurs, la Dotation de Solidarité Urbaine est perçue en 2023 à 50 % seulement et pour la dernière année pour la Ville de Saverne qui a perdu cette dotation, alors même que la Chambre met en évidence les charges de centralité élevées de la Ville. Enfin, la Dotation Globale de Fonctionnement, toutes composantes comprises, diminue effectivement de 33 452 € entre 2019 et 2023 mais cette baisse intervient après des coupes drastiques qui ont fait baisser son montant annuel de près de 1 million d'euros en 10 ans. En 2023 la DGF représente 7 % des recettes réelles de fonctionnement de Saverne.

(26) Le filet de sécurité mis en place par l'Etat n'est pas une subvention mais vient soutenir les collectivités face à une inflation importante. Par ailleurs, sans cette dotation et malgré les augmentations des prix de l'énergie et des salaires - qui ont représenté plus d'un million d'euros de dépenses imprévues - la CAF aurait retrouvé son équilibre en 2023.

2.2.2.1 L'évolution des charges de personnel

(27) La Chambre indique que la masse salariale nette a progressé d'environ 20 % en quatre ans. **Pourtant, la progression de la masse salariale nette est de 9,32 % en quatre ans et représente 609 € par habitants en 2023 (11 602 habitants au 1^{er} janvier).**

(28) Les charges nettes de personnel telles que prises en compte par la Chambre retiennent les atténuations de charges (chapitre 013 : IJ) et les refacturations aux budgets annexes (chapitre 70).

(29) Pourtant, sans tenir compte des recettes liées aux emplois aidés (QPV, CUI), il convient pour calculer la masse salariale nette, de prendre en compte également les versements des communes de Dettwiller et Monswiller pour le personnel de l'Ecole de musique (chapitre 74), la part du personnel prise en charge dans le cadre de la convention de service partagé avec la CCPS (ALSH, périscolaire) et la part du personnel prise en charge par la CCPS pour l'éveil en milieu scolaire (EMUSCO) versée avec les attributions de compensations.

Evolution charges de personnel		
	2019	2023
brut	7 682 181,29 €	9 181 388,19 €
013 : atténuation charges	127 666,35 €	94 486,75 €
70 : refacturations	427 132,78 €	493 769,19 €
calcul charges nettes CRC	7 137 382,00 €	8 573 113,00 €
variation %		20,12
par habitant (11 802 en 2023)		738,93 €
74 : part du personnel Ecole de musique par Dettwiller et Monswiller	- €	142 381,91 €
part du personnel convention enfance CCPS	648 720,00 €	1 226 829,00 €
part du personnel emusco CCPS sur AC	25 658,43 €	138 357,00 €
calcul charges nettes Ville	6 463 013,73 €	7 065 545,34 €
variation %		9,32
par habitant (11 802 en 2023)		608,99 €

(30) Comme l'indique la Chambre, les effectifs en ETP restant stables, cette augmentation de 9,32 % s'explique essentiellement par des **mesures subies** comme le financement chaque année des charges patronales pour la reprise des cotisations à la CNRACL d'agents contractuels, l'augmentation régulière du SMIC pour les agents en contrats privés (apprentis, emplois aidés), l'augmentation de l'indice minimum de rémunération (340 à 352 en avril 2022), la revalorisation indiciaire de 3,5 % en juillet 2022, l'augmentation du point d'indice de 1,5 % en juillet 2023 et l'augmentation indiciaire des agents de catégorie C et B en 2023.

2.2.2.3 L'évolution des subventions de fonctionnement

(31) La subvention à l'Espace Rohan tient compte à partir de 2022 de la nouvelle organisation de la Direction des Affaires Culturelles et de l'Animation confiée par convention à l'association de gestion de l'Espace Rohan.

(32) Les charges de gestion augmentent entre 2019 et 2021 pendant les années de crise qui font que dans le même temps les recettes sont en baisse dû aux divers confinements et ralentissement de l'activité pour tous. En 2022, l'augmentation aussi forte que subite

du coût des fluides, conjuguée à des réformes nationales pour les ressources humaines, ne permettent pas d'envisager que les recettes aient pu engranger une augmentation compensatoire. En 2023, l'accalmie permet à la Ville de Saverne d'aborder plus sereinement sa gestion budgétaire.

2.2.3 Une CAF dégradée qui se restaure en 2023

(33) La Capacité d'Autofinancement (CAF) détermine la marge de manœuvre dont dispose la collectivité pour générer de la trésorerie et couvrir ses besoins d'investissement sans recourir à une aide extérieure. Dans ce sens, pour calculer sa CAF, la Ville de Saverne tient compte des bénéfices sur ses ventes immobilières qui constituent une ressource pour la Ville. En tenant compte de ces bénéfices, la CAF de la Ville de Saverne est positive depuis 2019, sauf en 2020 année de la crise COVID.

(34) La Ville de Saverne a engagé des efforts pour maîtriser ses charges depuis 2013 et la baisse de la DGF. Toutefois, entre 2019 et 2022 la Ville de Saverne, comme les autres, a été secouée par les années de crise COVID puis énergétique qui lui ont coûté 430k€ en 2020, 200k€ en 2021 et 450k€ en 2022. En 2022 viennent s'ajouter 590k€ de réformes nationales sur les salaires qui n'étaient pas connues au moment de la finalisation du BP.

(35) Ces dépenses subies n'ont pas pu être absorbées à 100 % par la Ville en cours d'exercices et ont impacté son résultat pendant ces trois années. Pour les années suivantes, dès lors que ces charges étaient connues au moment de la construction du BP, elles ont été prises en compte dans une démarche de consolidation de la CAF de la Ville.

(36) Il est ajouté que la commune a cherché à maîtriser ses dépenses et ses recettes pour faire face à ces défis tout en préservant le contribuable.

2.2.4 Le financement des investissements

2.2.4.1 Un financement des dépenses d'équipement très dépendant des partenaires extérieurs

(37) La Chambre indique que le financement des investissements est très dépendant des subventions des partenaires extérieurs et que la part de la CAF dans le financement des investissements est nulle.

(38) La Ville de Saverne tient à souligner qu'elle réalise ses investissements en fonction notamment des subventions qui peuvent être obtenues. Ainsi, les investissements importants de ces dernières années ont été réalisés parce que la Ville avait obtenu les subventions nécessaires. A titre illustratif, on peut citer, outre la réhabilitation de l'Aile Nord du Château des Rohan déjà mentionnée dans le rapport (opération de 6,750M d'€ HT pour 76 % de subventions), le réaménagement du quai du Canal pour un montant de 1,667M d'€ HT qui a bénéficié de près de 50 % de subventions ou encore la réhabilitation

du mur du Cloître des Récollets pour un montant de 414 000 € HT qui a bénéficié de près de 65 % de subventions des partenaires de la Ville.

(39) Par ailleurs, la CAF s'améliorant, cela offre des marges de manœuvre supplémentaires à la Ville.

2.2.4.2 Un encours de dette en légère diminution

(40) Il est intéressant de noter qu'en 2021 la Ville de Saverne a fait le choix d'augmenter le montant de son emprunt à 2,3 M€ pour profiter de taux très bas, 0,69 % une année où il y avait des projets importants (travaux de quai du Canal 930k€ de dépenses en 2021) et un achat immobilier (Foyer St Joseph 450k€).

(41) Le filet de sécurité mis en place par l'Etat n'est pas une subvention mais vient soutenir les collectivités face à une inflation importante. Par ailleurs, sans cette dotation et malgré les augmentations des prix de l'énergie et des salaires - qui ont représenté plus d'un million d'euros de dépenses imprévues - la CAF aurait retrouvé son équilibre en 2023.

(42) En 2024, la ville ne bénéficie plus du filet de sécurité et consolide malgré tout sa CAF, en dégagant une CAF nette positive de 440k€.

3. Une sécurisation nécessaire de la gestion des ressources humaines

3.1. Un suivi des effectifs à améliorer

(43) Il est question des états annexés au Compte Administratif. La démutualisation du service des Ressources Humaines avec la Communauté de Communes au 1^{er} janvier 2019, n'a pas entraîné immédiatement la séparation des bases des données RH dans le logiciel comptable et de paie « ciril ». Aussi, la présentation des annexes jusqu'au CA 2023 était jointe sur un pdf saisi manuellement.

(44) En 2023, avec le passage à la M57 et la séparation des bases, l'annexe réglementaire était conforme mais les agents en emplois fonctionnels avaient été sélectionnés dans leur grade d'origine d'attaché et attaché principal pour ne pas apparaître 2 fois dans l'annexe et fausser le nombre d'agent en poste, cette information ayant été donnée aux élus lors du débat budgétaire.

(45) Le correctif apparaît sur l'annexe du BP 2024.

(46) Le Conseil Municipal est néanmoins informé du suivi des effectifs car destinataire à chaque mise à jour du tableau des effectifs de tableaux précis.

3.2 Des procès-verbaux de jurys de recrutement à formaliser

(47) La procédure de recrutement à la Ville de Saverne prévoit un jury paritaire (homme/femme) composé d'un élu, du responsable hiérarchique, de la Directrice

Générale des Services ou d'un représentant du service des Ressources Humaines mais la prise de note des appréciations et le compte rendu n'étaient pas formalisés.

(48) Comme l'indique la Chambre Régionale des Comptes, un document modèle unique « fiche d'entretien de recrutement » est désormais utilisé.

3.3 Le non-respect de la durée légale de travail

(49) La Ville de Saverne ne partage pas l'analyse de la Chambre quant à l'application du droit national applicable de manière spécifique en Alsace-Moselle.

(50) La Ville de Saverne tient à rappeler que le droit applicable en Alsace-Moselle prévoit expressément le chômage de l'ensemble des jours fériés et garantit aux travailleurs deux jours fériés le Vendredi Saint et la Saint-Etienne.

(51) Par une décision du 5 août 2011 (décision n° 2011-157), le Conseil Constitutionnel a promu le « droit local » en principe fondamental reconnu par les lois de la République. L'existence du « droit local » a par conséquent valeur constitutionnelle.

(52) Dès lors, les deux jours fériés et chômés supplémentaires en Alsace-Moselle ne sauraient être remis en cause sans abrogation de ce « droit local », ce qui n'est pas le cas à ce jour. Ainsi, le temps de travail ne saurait être calculé de la même manière en Alsace-Moselle et dans le reste du territoire national, et les deux jours fériés et chômés supplémentaires doivent bien être décomptés du temps de travail annuel total.

(53) L'analyse de la Ville de Saverne a d'ailleurs été implicitement validée par le contrôle de légalité qui a accepté le « Règlement Intérieur concernant le personnel municipal » présenté au Conseil Municipal le 21 décembre 2020, prévoyant une durée annuelle de travail de 1593 heures. Le temps de travail est par conséquent en conformité avec le droit applicable en Alsace-Moselle.

3.4. Un régime indemnitaire insuffisamment encadré

3.4.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

(54) La Ville de Saverne a instauré le Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par délibération du Conseil Municipal du 14 novembre 2016 (mise à jour par délibération en février 2018, décembre 2018, septembre 2020 et mars 2025) au fur et à mesure de l'arrivée au compte-goutte des décrets d'application.

(55) En tenant compte de la remarque de la Chambre, la délibération sera complétée d'une liste des critères d'attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) après présentation en Comité Social Territorial.

4. Un système d'information modernisé

4.1.1 Une rénovation totale du système d'informations à l'occasion de la démutualisation en 2018

(56) Rappel du droit n° 5 : En cas d'intervention d'un agent de la CCPS au sein des services de la commune de Saverne, élaborer une convention entre les deux collectivités conformément aux dispositions de l'article L.5214-16-1 du CGCT.

(57) La Ville de Saverne prend acte de ce rappel mais tient à préciser le contexte dans lequel s'est inscrite la sollicitation du service informatique de la CCPS en 2023.

(58) En l'absence de l'unique informaticien de la Ville de Saverne en congés de maladie à partir du 19 septembre 2023, les contrats avec les prestataires ont été élargis complétés par l'intervention ponctuelle pour les interventions d'urgence de l'agent du service multimédia de la bibliothèque. Lors du passage de l'informaticien en longue maladie, un agent contractuel a été embauché en date du 22 avril 2024.

(59) La sollicitation de l'équipe informatique de la CCPS avait été envisagée si le recrutement avait été infructueux.

(60) Nous estimons que l'intervention de l'équipe informatique de la CCPS s'est ainsi inscrite dans ses missions générales de conseil et de transmission de savoirs qui s'adressent à toutes les communes membres, dont la Ville de Saverne, permettant ainsi à l'agent de la Ville relativement inexpérimenté de se former et d'être assisté à son arrivée.

5. Une gestion patrimoniale à inscrire dans une stratégie pluriannuelle

5.4 Une gestion financière du patrimoine à dynamiser

(61) Depuis 2023, le budget est présenté selon la norme budgétaire M57, cette nomenclature ne prévoit plus de chapitre consacré aux dépenses imprévues. Ces dernières sont réparties dans les différents postes budgétaires. Par ailleurs, il est attendu de la Ville de Saverne qu'elle dégage un résultat de fonctionnement qui lui permette d'assurer une CAF positive. Ce résultat de fonctionnement s'inscrit mathématiquement dans l'écart entre le budget prévisionnel et le budget réalisé.

(62) A noter également que le montant prévisionnel des recettes de fonctionnement tient compte du résultat reporté (chapitre 002) alors que le montant final des recettes de fonctionnement présenté au CA n'en tient pas compte. Le résultat reporté n'entre pas dans le calcul de la CAF, seul le résultat de fonctionnement de l'exercice est pris en compte.

(63) Recommandation n° 1 : Mettre en place une gestion en autorisation de programme et crédits de paiement.

(64) La Chambre recommande la gestion des projets d'investissement en AP/CP (autorisation de programme/ crédits de paiement) ou en opérations.

(65) La gestion des projets en AP/CP permet de faire remonter des informations sur le coût du projet dans la liasse budgétaire en plus des informations qui sont déjà données dans les documents de présentation budgétaire que ce soit au BP ou au CA. Toutefois, en M57 cela pose des conditions d'exécution contraignantes qui sont difficiles à anticiper en début de projet et qui peuvent bloquer la mise en paiement des travaux.

(66) Alors que la M14 prévoyait que les CP déjà votés puissent être consommés pendant la période du budget provisoire, la M57 au contraire en conditionne l'utilisation alors même que ces crédits sont spécifiquement votés. Les conditions d'utilisation qui se réfèrent au montant des AP de l'exercice précédent ne permettent pas d'aborder sereinement la continuité des travaux et leur mise en paiement pendant la période où le budget provisoire est mis en place.

Extraits des nomenclatures M14 et M57.

(67) M14 :

L'article L.1612-1 du CGCT dispose que, dans le cas où le budget n'a pas été adopté avant le premier janvier de l'exercice auquel il s'applique, l'exécutif est en droit, du 1er janvier de l'exercice jusqu'à l'adoption du budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Il est en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.

En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 15 avril, l'exécutif peut, sur autorisation de l'assemblée délibérante, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette. Cette autorisation précise le montant et l'affectation des crédits.

Pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme ou d'engagement votée lors d'exercices antérieurs, l'exécutif peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme ou d'engagement.

Les crédits correspondants, visés aux alinéas ci-dessus, sont inscrits au budget lors de son adoption. Le comptable est en droit de payer les mandats et de recouvrer les titres de recettes émis dans les conditions ci-dessus.

(68) M57 :

En outre, en l'absence d'adoption du budget avant le 15 avril (30 avril pour l'année du renouvellement des organes délibérants), ou jusqu'à l'adoption du budget, le président de l'exécutif de l'entité peut engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement (hors autorisation de programme), sous réserve de l'autorisation de l'entité précisant le montant et l'affectation des crédits, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent et à l'exception des crédits afférents au remboursement de la dette.

Pour les dépenses à caractère pluriannuel comprises dans une autorisation de programme ou dans une autorisation d'engagement, le président de l'exécutif de l'entité peut, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement, en cas de non-adoption du budget, liquider et mandater les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement correspondant aux autorisations ouvertes au cours des exercices antérieurs, dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre, égal au tiers des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption ou de son règlement.

(69) La gestion des projets pluriannuels par opération permet de faire remonter dans la liasse budgétaire le cumul des dépenses réalisées sur plusieurs exercices pour un projet mais pas le montant total de l'opération. Par ailleurs, l'utilisation des crédits pendant l'application du budget provisoire n'est pas évoquée. L'intérêt de cette solution n'est pas évident, toutefois, la Ville de Saverne a entendu cette recommandation et a décidé de suivre dès 2025 les travaux de reconstruction de l'espace sportif et de loisirs des Dragons via une opération d'équipement.

(70) La Chambre indique que l'acquisition du Foyer St-Joseph et la cession du terrain rue du Vieil Hôpital se sont éloignées de l'estimation des Domaines sans véritable justification.

(71) Concernant l'acquisition du Foyer St-Joseph, la Ville tient à préciser que le prix d'acquisition fait suite à une négociation avec la Paroisse qui soulignait que l'évaluation des Domaines avait été faite pour un bien conservé en l'état alors que la localisation même de l'emprise foncière fait que l'immeuble aurait pu avoir une valeur plus importante dans le cadre d'une opération immobilière. La Ville et la Paroisse étant d'accord pour préserver ce site historique, elles ont dans ce contexte abouti à un accord à 450 000 €, accord qui s'éloigne au demeurant de moins de 10 % de l'évaluation des Domaines.

(72) Quant au terrain situé rue du Vieil Hôpital, il a été cédé pour un montant de 1M€ alors que l'estimation des domaines était bien inférieure à 300 000 €.

Annexe n° 5 : La connaissance par la commune de son patrimoine

(73) La Chambre relève une subvention de la SNCF pour l'aménagement et la mise en accessibilité de la gare qui n'a effectivement pas été sortie de l'inventaire après qu'elle a été totalement amortie en 2023 ce qui est corrigé désormais. Elle relève également l'absence des navettes e-lico qui ont été mises à disposition de l'EPCI. Pour cette opération il avait été expressément demandé conseil au Service de gestion comptable

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(SGC) du Trésor Public sur la façon d'enregistrer ce mouvement, or ce dernier a indiqué que les écritures se faisaient côté comptable. Quant aux véhicules absents de l'actif de la Ville ils ont tous été vendus. Une fois ces 3 points corrigés le différentiel entre l'actif tenu par la Ville et l'actif tenu par le SGC est de 17 905 €, dont des erreurs dans l'actif tenu par le SGC, sur un montant brut de 146 905 502 €.



*« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle
57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

grandest@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est