



*Le Président*

Strasbourg, le 3 novembre 2010

mrh/mrw/n° 10 - 1468 /gr

**Recommandé avec A.R**

Monsieur le Maire,

Par lettre du 7 octobre 2010, j'ai porté à votre connaissance les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune d'Obernai, afin de vous permettre, si vous l'estimiez utile, d'apporter une réponse écrite à ces observations, en application du code des juridictions financières.

En l'absence d'observation de votre part, ce rapport d'observations définitives vous est à nouveau adressé pour être communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun des membres du conseil et donner lieu à débat.

Ce rapport d'observations définitives est également adressé au préfet et au trésorier-payeur général de la région Alsace et du département du Bas-Rhin.

Après sa communication au conseil municipal, il est communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Aussi, je vous remercie de bien vouloir informer le greffe de la date à laquelle cette communication interviendra.

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

Christophe Rosenau

Monsieur Bernard Fischer  
Maire d'Obernai  
BP 205  
67 213 Obernai cedex

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
D'ALSACE

COMMUNE D'OBERNAI

EXAMEN DE LA GESTION  
(à compter de l'exercice 2004)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**SOMMAIRE**

1. Situation financière de la commune	1-3
1.1. Analyse financière	1
1.2. L'information sur la dette et sa structure	2-3
2. La gestion du personnel	3-4
2.1. Présentation générale et évolution des effectifs	3-4
2.2. La formation du personnel et avantages accessoires	4
3. Le contrôle de la commande publique	4-5
3.1. L'organisation du service	4
3.2. Contrôle des marchés	4-5
4. La gestion du domaine	5-6
5. La politique d'accueil des gens du voyage	6-13
5.1. La création de l'aire d'accueil d'Obernai	6-7
5.2. Les opérations de réalisation de l'aire : le marché de maîtrise d'œuvre	7
5.3. La mise à disposition de l'aire d'accueil et son fonctionnement	7-8
5.4. La gestion de l'aire d'accueil	8-11
5.5. Le financement du fonctionnement de l'aire	11
5.6. Le volet social et scolaire	11-13
5.7. L'incidence de l'aire d'accueil sur le phénomène des occupations illicites	13
ANNEXES	14-16
Annexe 1 – Principales données financières du budget principal de la commune	14
Annexe 2 – Les gens du voyage	15-16

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
D'ALSACE

COMMUNE D'OBERNAI

EXAMEN DE LA GESTION  
(à compter de l'exercice 2004)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

La ville d'Obernai, située au pied du Mont Sainte-Odile, fait partie de la Communauté de communes du Pays de Sainte-Odile, du SIVOM du Bassin de l'Ehn et d'un syndicat forestier. Outre sa forte activité touristique, la commune accueille des sociétés importantes (Kronenbourg, Supra, Haager, Stoeffler, Triumph...).

1. SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

1.1. Analyse financière

La situation financière de la commune d'Obernai est bonne.

Son fonds de roulement était de 2,1 M€ au 31 décembre 2007 et de 0,36 M€ au 31 décembre 2008 ; elle disposait d'une capacité d'autofinancement disponible, après remboursement de l'annuité de sa dette, de 1,07 M€ au 31 décembre 2007 et de 2,68 M€ au 31 décembre 2008.

Les dépenses de fonctionnement ont été stables - autour de 12 millions d'€ (malgré une hausse des charges du personnel de près de 16 %) entre 2004 et 2007, avant de connaître une hausse de 17 % en 2008 pour atteindre près de 14 millions d'€. Les recettes de fonctionnement ont ainsi augmenté de près de 20 % entre 2004 et 2008, alors que les charges de fonctionnement ont crû de 18,5 %. De manière générale, la collectivité veille à ne pas grever le budget par de nouvelles dépenses.

Hormis en 2004, où elles sont significativement plus élevées, les dépenses d'investissement oscillent entre 6 et 7 millions d'euros.

Le ratio d'endettement (encours de la dette/produits de fonctionnement) de la commune est maîtrisé : en 2007 il n'était plus que de 1,1, de 0,96 en 2008 (contre 1,47 en 2004). La capacité de désendettement était de 6,3 années au 31 décembre 2007 et de 3,9 années au 31 décembre 2008.

L'examen de la structure de la dette révèle cependant l'existence d'un produit structuré qui engage la commune jusqu'en 2021, susceptible de se révéler risqué si les marchés financiers connaissent à nouveau de fortes tensions et si les taux sur lesquels les emprunts sont indexés connaissent une inversion comme au début 2008 (voir ci-après).

La lecture du compte de gestion de l'année 2009 vient confirmer ces résultats, puisque les capacités d'autofinancement brute et nette représentent 4,6 et 3,6 millions d'€

## 1.2. L'information sur la dette et sa structure

Les informations délivrées par les comptes administratifs du budget principal sont lacunaires dans la mesure où elles ne permettent pas une connaissance précise et complète de la structure et des taux de la dette communale.

En effet, aux termes de l'article L. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la présentation des documents budgétaires des communes est fixée par voie réglementaire. L'article D. 2311-2 renvoie à un arrêté interministériel, en l'occurrence l'arrêté du 9 novembre 1998 depuis remplacé par l'arrêté du 27 décembre 2005, applicable à compter de l'exercice 2006.

L'annexe A.2.4 du compte administratif, relatif à la répartition des emprunts par type de taux, prévoit :

- les emprunts à taux fixe sur la durée du contrat ;
- les emprunts à taux indexé sur la durée du contrat, en précisant si le taux est préfixé ou post fixé, et s'il est garanti par un cap ou un tunnel ;
- les emprunts à plusieurs tranches de taux, dont le passage d'un type d'indice à un autre est prédéterminé dans le contrat ;
- les emprunts avec options, dont la banque ou la commune a la possibilité de modifier le contrat en cours ou de changer le mode de calcul du capital.

En fait, partant d'un classement en trois catégories (emprunts à taux fixe, emprunts à taux indexé et emprunts avec option), la collectivité a incorrectement renseigné le tableau « annexe A.2.4 » du compte administratif en raison, selon la réponse adressée à la chambre « *de difficultés rencontrées en amont pour classer ces emprunts* » et de l'impossibilité « *d'intervenir directement sur le logiciel de saisie et d'édition des maquettes budgétaires* ». La chambre prend acte qu'il était produit annuellement un état général des emprunts très détaillé, ne figurant pas au titre des annexes obligatoires de la M14, et de l'intervention auprès du prestataire afin d'obtenir les modifications nécessaires de la maquette du tableau de l'état de la dette.

La chambre constate que cette information n'est pas conforme à l'annexe obligatoire imposée par l'instruction budgétaire et comptable M14. Ainsi en 2008, trois emprunts non classés représentaient plus 4 millions d'euros, soit plus du quart de l'encours total. Ces emprunts constituaient en fait des emprunts à risque examinés ci-après dans le cadre de l'analyse de la structure de la dette.

S'agissant de la structure de l'ensemble de la dette communale (budgets annexes compris), au 1er janvier 2009, près de 58 % de la dette sont constitués de prêts à taux non fixe, et près de 20 % de l'encours relèvent de produits structurés susceptibles de présenter, à un moment ou à un autre, un risque pour la collectivité.

Un premier emprunt de juin 2004, référencé par rapport au STIBOR (taux annuel des dépôts en couronne suédoise) était en fait un produit à barrière garantissant un taux fixe égal à 3,87 % si le STIBOR 12 mois post-fixé demeurait inférieur à 3 %. Dans les faits, compte tenu de l'évolution du STIBOR, ce taux a été dépassé et, dans sa réponse, la collectivité précise que le taux moyen du prêt pour la période écoulée s'élève à ce jour à 4,6 % après avoir connu un pic de 6,58 % à l'échéance de juillet 2008. Comme le précise la collectivité, ce prêt sera échu en avril 2013 et ne présente pas de risque patent de dégradation des conditions actuelles du prêt.

Un deuxième emprunt de 3 millions d'euros conclu en 2004 pour une durée de 15 ans référencé par rapport à l'EURIBOR est également un produit à barrière dont le taux d'intérêt est de 3,10 %, tant que

l'EURIBOR ne dépasse pas un certain seuil. Dans sa réponse, la collectivité indique que le taux moyen du prêt ressort à 3,25 %. La chambre observe qu'entre octobre 2009 et le printemps 2010, le taux de l'EURIBOR oscillait entre 1,20 % et 1,25 %, ce qui ne devrait pas conduire à une remise en cause prochaine du taux fixe. Cependant eu égard à sa durée résiduelle, un retournement ne peut être exclu. De plus, il est difficile d'apprécier avant le complet amortissement de l'emprunt et faute d'effectuer des calculs complexes, si la solution retenue a été, in fine, avantageuse. En l'état, par rapport à une indexation EURIBOR classique (taux EURIBOR majoré de quelques points de base), la bonification de taux a eu pour conséquence de limiter à deux échéances l'incidence de l'augmentation des taux, mais empêche également la collectivité de bénéficier de variations à la baisse.

Un troisième emprunt de plus de 5 millions d'euros conclu en 2006 pour une durée de 12 ans, suite à la renégociation de plusieurs prêts, est un prêt structuré à stratégie de pente très risqué pour la collectivité. Il a fait l'objet d'un premier aménagement en 2008, puis d'un deuxième aménagement en 2010. Le premier contrat comportait un taux d'intérêt de 3,95 %, si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an était supérieure ou égale à 0,30 %. Dans le cas contraire, le taux était égal à 8,71 % moins 5 fois la différence entre les deux taux de CMS EUR. Dans les faits, en janvier 2008, suite à la dernière crise financière, les pentes se sont inversées. Dans ces conditions, le calcul du taux d'intérêt s'est trouvé très défavorable, au-delà de 10 %, conduisant à la négociation d'un nouveau contrat avec un taux de 4,68 % et des conditions par ailleurs presque inchangées (barrière ramenée de 8,71 % à 8,28 %). En 2010, une nouvelle négociation avec la banque a conduit à un nouveau contrat. Un remboursement anticipé d'un montant de plus d'un million d'euros a alors été effectué par la collectivité. Le taux de 4,68 % a été consolidé jusqu'en 2010. En 2011 et 2012 le taux qui s'applique est de 5,19 %. Les renégociations n'ont donc pas permis de faire baisser le taux en vigueur (ce dernier est passé de 3,95 % à 5,19 %), mais ont permis à la collectivité d'éviter l'application d'un taux de plus de 10 % en 2008.

La chambre prend note que la ville, après s'être référée aux propositions et conseils des prêteurs, a pris conscience du risque encouru et s'est engagée dans un processus d'apurement : ainsi, un tiers du capital de cet emprunt a pu être amorti en 2010, ce qui limite d'autant la charge d'intérêts future. La chambre appelle l'attention de la collectivité sur la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics qui, en mettant en garde contre les risques de certains produits financiers, peut constituer une référence afin de réduire l'asymétrie d'information entre les collectivités territoriales et les établissements financiers prêteurs. Plusieurs produits doivent être écartés en raison de leur caractère spéculatif, notamment les produits libellés en devises étrangères. En tout état de cause, la chambre recommande de souscrire les emprunts, à l'instar de tout achat public, sur la base de conditions (ou « cahiers de charge ») définies par la collectivité en fonction de sa gestion de l'endettement. A cet égard, il ne doit pas être perdu de vue, pour une collectivité de l'importance d'Obernai, que la simplicité de gestion d'un contrat, par l'absence de recours à des prestations de conseil et de régulières renégociations dans un contexte où la collectivité est demanderesse, c'est-à-dire en position de faiblesse, constitue également une forme d'économie qui, si elle paraît difficilement quantifiable, n'en est pas moins réelle.

## 2. LA GESTION DU PERSONNEL

### 2.1. Présentation générale et évolution des effectifs

Analysant l'évolution de l'effectif entre 2004 et 2008, l'ordonnateur indique, en réponse au constat de la chambre, que l'effectif budgétaire est passé de 215 à 223 postes, hors postes de saisonniers, (soit une hausse de 3,58 %). Le nombre de postes pourvus (182) demeure inchangé. La chambre relève l'absence d'actualisation des données relatives aux effectifs dans les annexes du compte administratif. En

effet, les effectifs budgétaires fournis par la ville à la chambre ne concordent pas avec ceux mentionnés dans les annexes.

Par ailleurs, il subsiste un écart important entre les postes budgétaires ouverts et ceux occupés. Les charges de personnel s'élevaient à 6 M€ en 2007, soit 544 € par habitant. Elles ont atteint 6,1 M€ en 2008 pour décroître légèrement en 2009, année au cours de laquelle elles représentent 46 % des charges de fonctionnement. Selon l'ordonnateur, la décrue globale des effectifs, amorcée en 2009, se poursuivra en 2010 avec 161 agents permanents, atteignant donc un niveau inférieur à celui de 2001.

La lecture de l'état du personnel non titulaire au 31 décembre 2007 montre que la commune a eu recours à 69 agents non titulaires (37,9 % des effectifs globaux), dont deux emplois aidés contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Pour l'année 2008, ce sont 45 agents non titulaires qui figurent parmi le personnel communal (5 agents des services administratifs, 23 adjoints techniques, 9 enseignants artistiques et 3 agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles). L'ordonnateur souligne une diminution du nombre de contractuels du fait d'un effort de titularisation. Dans les faits, 15 professeurs de musique, danse et dessin sur un effectif total de 27 professeurs, ont été titularisés. Selon la ville, seulement 35 agents non titulaires figureront dans les effectifs fin 2010.

## 2.2. La formation du personnel et avantages accessoires

La chambre relève le faible nombre de formations dispensées aux agents de la collectivité (moins de 0,3 jour par an par agent entre 2006 et 2008). Elle prend acte de l'augmentation réalisée à compter de 2009 (143 jours contre 58,5 jours en moyenne antérieurement).

S'agissant des avantages accessoires, notamment au titre des logements, accordés par la collectivité, la chambre prend acte des ajustements qui sont en cours au titre de l'attribution de deux logements.

## 3. LE CONTROLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

### 3.1. L'organisation du service

En 2003 la ville a créé une cellule achats. Toutefois, elle ne dispose pas de logiciel d'aide à la rédaction des marchés mais d'un guide de la commande publique depuis janvier 2008. Il est composé d'une charte de déontologie et de fiches outils pour les services acheteurs. Cette charte est largement inspirée des principes de déontologie mis en place par le Conseil général du Bas-Rhin en mai 2007.

### 3.2. Contrôle des marchés

#### *Des erreurs formelles*

La chambre a relevé un manque certain de rigueur dans la rédaction des pièces. Ces erreurs rédactionnelles relèvent d'erreurs de retranscription d'une pièce à l'autre à la fois pour les pièces contractuelles et la publicité. Certaines de ces erreurs peuvent avoir des conséquences, notamment lorsqu'elles portent sur des pièces susceptibles d'être demandées par des candidats évincés.

Par ailleurs, la chambre a dénombré plusieurs anomalies : pour les pièces relatives à la candidature, la collectivité a des exigences supérieures à celles fixées par le cadre légal. D'autres pièces

ne sont pas systématiquement mises à jour : la collectivité maître d'ouvrage doit exercer un contrôle suffisant sur les prestations fournies par un maître d'œuvre. La chambre prend acte de l'engagement de la collectivité d'acquiescer un logiciel d'aide à la rédaction qui devrait contribuer à réduire ces erreurs matérielles et très largement formelles.

#### *Des erreurs plus substantielles*

Certaines insuffisances présentent un risque juridique ou peuvent se matérialiser par une sanction financière pour la collectivité : il en est ainsi lorsque les critères du jugement des offres ne sont pas respectés ou lorsque des avenants significatifs pourraient s'analyser comme bouleversant l'économie des contrats. De même, les prestations de services juridiques doivent faire l'objet d'un marché et le rejet d'une offre anormalement basse faire, au préalable, l'objet d'une demande par écrit. Même lorsque les marchés et opérations concernés par les constats de la chambre ne sont pas d'un montant très élevé, il ne s'agit pas moins d'irrégularités significatives rendant les marchés de la ville juridiquement fragiles, car le risque de contentieux est potentiellement fort. La chambre prend acte des engagements de la collectivité et recommande de mettre en place une veille juridique appropriée (et de renforcer la formation dispensée aux agents du service).

#### 4. LA GESTION DU DOMAINE

##### *La gestion du domaine privé de la ville : la mise à disposition de tours médiévales*

Selon l'ordonnateur, la ville d'Obernai est propriétaire de neuf tours au total au droit des remparts Foch et Joffre. Toutes ces tours sont partiellement ou totalement enclavées. Elles ont été investies par des propriétaires riverains selon des utilisations variées. Excepté pour une de ces tours, il n'existe pas de convention d'occupation ou de concession privative. Ces dépendances relèvent donc d'une occupation affranchie de toute contrepartie pécuniaire ou matérielle.

Concernant le tour bénéficiant d'un support conventionnel, cette dernière a été mise à disposition gratuitement d'un conseiller municipal en 1995 pour une durée de 10 ans, renouvelable par période équivalente.

Le preneur était autorisé à réaliser à ses frais des travaux de réhabilitation « afin de transformer et d'annexer le bâtiment à son immeuble d'habitation ». Les travaux devaient être entrepris sous le contrôle préalable et permanent des services techniques municipaux et de l'architecte des bâtiments de France. Du fait du rattachement de l'immeuble au rempart, les travaux entrepris devaient permettre de distraire la tour de l'habitation principale pour l'intégrer au patrimoine de la ville d'Obernai. La ville pouvait mettre fin par anticipation à cette convention sans formalité spéciale à tout moment si le preneur ne faisait pas usage du bâtiment en bon père de famille, s'il se séparait de son immeuble principal auquel la tour était intégrée, ou si « la tour était démolie ». Au décès du bénéficiaire de la mise à disposition, les droits et obligations ont été transférés aux héritiers, la tour étant exclusivement accessible par des fonds riverains privés car l'ouvrage étant entièrement incorporé dans son tènement immobilier.

Par ailleurs, s'il a été justifié de travaux de restauration de la tour, la chambre relève que celle-ci est inaccessible à tout tiers et qu'il n'est pas établi que les travaux réalisés depuis la mise à disposition de la tour sur le fonds du bénéficiaire soient de nature à permettre de distraire la tour de l'habitation principale pour l'intégrer au patrimoine de la ville comme stipulé dans la convention de mise à disposition.

Il appartient à la ville d'Obernai, propriétaire des neuf tours constituant un incontestable patrimoine architectural, de définir un cadre de consolidation approprié, visant la protection de ce patrimoine historique et sauvegardant les droits de la collectivité. La chambre prend acte de l'engagement pris en ce sens.

## 5. LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Les observations qui suivent s'inscrivent dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières sur la politique d'accueil des gens du voyage à laquelle participe la chambre régionale des comptes d'Alsace.

### 5.1. La création de l'aire d'accueil d'Obernai

#### *Les obligations résultant du schéma départemental*

Commune de plus de 5 000 habitants, Obernai figurait automatiquement au « schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage ».

Les propositions élaborées au mois de décembre 2001 par le bureau d'études dans le cadre de l'évaluation des populations et des besoins, primitivement retenues au projet de révision du schéma départemental des aires d'accueil des gens du voyage (SGAV) validé le 10 janvier 2002 par la commission départementale consultative des gens du voyage, avaient préconisé pour l'arrondissement de Sélestat-Erstein 165 places réparties sur sept communes, dont deux aires de 25 places respectivement à Obernai et à Niedernai pour le pays du Mont Sainte-Odile.

Cette proposition avait suscité une intervention du maire d'Obernai auprès du Préfet et du Président du conseil général du Bas-Rhin au mois de février 2002, tendant à s'opposer à l'inscription d'une aire d'accueil sur les territoires des petites communes de Niedernai (1 253 habitants) ou de Meistratzheim (1 313 habitants).

La commune d'Obernai, par délibération du conseil municipal en date du 11 février 2002 - portant avis consultatif sur la révision du schéma départemental des aires d'accueil des gens du voyage - portait spontanément la capacité d'accueil de l'aire prévue sur son territoire de 25 à 40 places.

Cette dernière solution était acceptée par les autorités compétentes ; en effet le schéma départemental du Bas-Rhin, pour les années 2002 à 2007, estimait les besoins d'accueil à 40 places, et proposait de localiser l'aire à Obernai. L'aire allait être ouverte en mai 2008.

#### *La pertinence du diagnostic et le choix du site*

Le choix du site a été fait par la collectivité, sans aucune enquête préalable, et sans assistance de tiers. Les représentants des gens du voyage ont été associés au Comité de pilotage et n'ont pas formulé de remarques lorsque le site d'implantation leur a été présenté. Aucune opposition des riverains ne s'est fait jour.

L'aire est située dans un paysage bucolique avec vue sur le Mont Sainte Odile, à 230 m de la première maison d'habitation. Le centre ville est distant de 1,5 km, le plus proche groupe scolaire étant distant de 1,2 km. Aucun équipement ne peut présenter des nuisances à proximité.

### *Le coût de la réalisation de l'aire, majoritairement pris en charge par la commune*

Le budget de l'opération s'est élevé à 1 310 K€ (33 K€ pour les opérations foncières, 1 310 K€ de travaux et maîtrise d'œuvre). La collectivité a bénéficié d'une subvention de 427 K€ de l'Etat et de 64 K€ du Conseil général et financé le solde (819 K€) par un emprunt de 700 K€ et son autofinancement.

De son côté, la communauté de communes a pris entièrement en charge le réseau d'assainissement et d'eau potable, d'un montant total de 143 K€, entièrement autofinancé.

Dans ces conditions, la commune d'Obernai a pris en charge 62,5 % du coût de l'édification de l'aire (819 K€ sur les 1 310 K€) et 55,8 % du coût total de la mise en place de l'aire (1 452 K€, raccordement eau et assainissement compris).

### 5.2. Les opérations de réalisation de l'aire : le marché de maîtrise d'œuvre

La ville a acquis à l'amiable les terrains nécessaires à l'édification de l'aire d'accueil pour un montant de 33 K€. Une mission de maîtrise d'œuvre de type BASE-EXE a été confiée à un groupement solidaire composé de deux agences. Sa désignation a été consécutive à une mise en concurrence organisée selon la procédure adaptée. Un avis d'appel public à la concurrence a été publié le 30 juin 2004 au BOAMP et aux Dernières Nouvelles d'Alsace. Huit offres techniques ont été réceptionnées le 23 juillet 2004. Sur la base du rapport d'analyse technique des offres, quatre équipes ont été entendues en mairie le 12 août 2004, le groupement retenu devenant attributaire de la mission de maîtrise d'œuvre à l'issue de la réunion.

### 5.3. La mise à disposition de l'aire d'accueil et son fonctionnement

#### *Caractéristiques de l'aire*

L'aire d'accueil d'Obernai comprend 40 places de 80 m<sup>2</sup> chacune, réparties sur un terrain d'une superficie de 113,61 ares. Le terrain est protégé par une clôture en panneaux grillagés d'une hauteur de 2 m, doublée d'une frange paysagère d'arbres.

Chaque place permet le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et de sa remorque. L'aire est équipée de huit blocs sanitaires ; chaque bloc est scindé en deux unités à usage privatif, séparées par un local technique à accès indépendant réservé au service. Chaque unité est équipée d'un système de comptage des consommations d'eau et d'électricité permettant leur pré-paiement et leur facturation au réel et comporte une toilette à l'orientale, une douche, une aire de lavage avec bac, protégée par un auvent, un groupe de trois prises électriques et un raccordement d'eau.

L'aire est équipée d'un bureau d'accueil, mais dénuée de locaux de réunion permettant l'intervention de tiers. La commune a indiqué que le bureau, d'une surface d'environ 15m<sup>2</sup>, suffisait pour les formalités d'admission et les permanences à caractère social et qu'un deuxième espace dédié aux réunions n'a pas été réalisé pour une question de coût. La visite sur les lieux a permis de constater que le site était bien entretenu.

Le document général de présentation du montage opérationnel du projet prévoyait la réalisation d'une aire de jeux. Néanmoins, l'équipement de jeux n'a pas été retenu dans le projet, du fait du surcoût en investissement et en fonctionnement qu'il aurait entraîné. La collectivité a donc privilégié le verdissement global de l'aire. Les normes imposées par les textes évoqués plus haut sont respectées.

### *L'occupation de l'aire*

Ouverte depuis le mois de mai 2008, l'aire présente un taux d'occupation moyen de 40 % en 2008 et de 48 % pour l'année 2009. Les taux sont très variables suivant l'époque de l'année puisqu'ils oscillent de 18 % (juillet 2008) à 66 % (avril 2009). De manière générale, la comparaison des mois de mai, juin et juillet 2008 à ceux de 2009, tend à démontrer que la fréquentation est en augmentation (1 291 nuitées pour ces trois mois en 2008, contre 1 461 nuitées pour ces trois mois en 2009).

La commune a pu établir un bilan d'occupation particulièrement complet permettant de déterminer la durée des séjours, le type de personnes accueillies, et même la composition des foyers (cf. annexe 3).

En 2009, jusqu'au mois de mars, ce sont les séjours de un à trois mois qui prédominent (de 54 à 66 % des cas), puis à compter d'avril ce sont les séjours de courte durée (moins d'un mois) qui sont massivement majoritaires (70 à 95 % des cas). En moyenne, ce sont 150 personnes qui sont accueillies par mois, dont près de 46 % ont moins de 18 ans.

Toutes les familles accueillies sur cette aire relèvent de la catégorie des gens du voyage itinérants, aucune place n'ayant été occupée par des personnes en voie de sédentarisation. Selon la commune, les occupants sont satisfaits de la conception et du fonctionnement de l'aire. La chambre a pu vérifier que ce satisfecit était crédible, l'aire d'accueil d'Obernai apparaissant aux professionnels du secteur comme une grande réussite, qualifiée même d'« aire trois étoiles ».

#### 5.4. La gestion de l'aire d'accueil

La gestion de l'aire a été confiée à un prestataire (société Vago), dans le cadre d'un marché public de service. La commune s'estimait inexpérimentée dans la gestion de ce type d'équipement destiné à la population des gens du voyage.

#### *La gestion quotidienne*

Le règlement intérieur a été adopté par arrêté du 23 avril 2008 et comprend 10 articles. Outre la description de l'aire, il détermine les conditions d'admission (présentation de pièces d'identité, attestation d'assurance et de la carte grise de la caravane, être à jour des redevances antérieures, signature du règlement...). La durée du séjour est limitée à 15 jours (renouvelable une fois pour 15 jours) en période estivale (avril à octobre) et à 60 jours (renouvelable une fois pour une durée de 30 jours) en période hivernale (novembre à mars). Aucune indication n'est apportée quant à la procédure à suivre par la famille pour obtenir l'autorisation de renouvellement ; celui-ci semble donc être de droit. Il est aussi indiqué qu'en « *cas de situation particulière dûment justifiée, une prolongation de séjour peut être exceptionnellement accordée par la Ville d'Obernai en concertation avec le régisseur* ». Le délai de carence entre deux séjours est fixé à un mois. Il traite également des modalités de séjour, des règles de sécurité et de tranquillité, de la responsabilité, des conditions de départ et de dispositions diverses.

S'agissant de la contribution financière des usagers, la contribution comprend le loyer de la place occupée (d'un montant journalier de 1,5 €) et les coûts de l'eau et de l'électricité (m<sup>3</sup> d'eau : 2,60 € – kWh d'électricité : 0,15 €), facturés sur la base des consommations réelles. Le loyer et les consommations de fluides font obligatoirement l'objet d'un prépaiement, de sorte que les usagers sont tenus de réapprovisionner régulièrement leur crédit. Dans la pratique, chaque bloc sanitaire est équipé d'un compteur ; tant que la lumière est verte, le compte est créditeur. Avant que le crédit ne soit épuisé, la

lumière se met à clignoter pour que les occupants puissent réapprovisionner leur compte avant toute coupure. A leur arrivée, les voyageurs doivent acquitter une caution de 100 €. Celle-ci est rendue au moment du départ après constatation du bon état de la place libérée et des équipements la desservant, et après perception des dettes éventuelles.

En ce qui concerne les sanctions, tout manquement au règlement (temps de séjour dépassé, impayé, trouble grave, dispute et rixe), après avoir été constaté par procès-verbal entraînera « *l'expulsion de son auteur, de sa famille et de toute autre personne placée sous son autorité, sur décision de l'autorité compétente* ». Plusieurs expulsions ont déjà eu lieu en 2009 suite à des refus de familles de quitter l'aire à l'échéance des contrats de séjours. La rédaction des décisions portant expulsion, en tant que telle, n'appelle pas de remarques (motivation, renvoi aux textes...). La chambre prend acte qu'à l'avenir les voies de recours seront mentionnées sur les actes.

Enfin, le règlement intérieur ne comporte pas de disposition relative à la scolarisation des enfants. La chambre note que ce constat va évoluer, compte tenu de la réponse apportée par la collectivité ci-après sous le volet social et scolaire.

### *La gestion de Vago*

Aucune convention de gestion n'a été conclue entre la collectivité et Vago. Selon la collectivité, c'est le marché de service, et plus particulièrement le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) qui tient lieu de convention de gestion.

En ce qui concerne la gestion administrative, l'article 4 du CCTP stipule :

- une permanence des salariés de Vago sur l'aire pendant 6 jours par semaine, et la nécessité de mise en place d'une permanence téléphonique,
- l'établissement de rapports mensuels de suivi de gestion de l'aire et d'un rapport annuel,
- l'organisation des réunions semestrielles du comité de suivi et la rédaction des comptes rendus.

Dans les faits, Vago met à disposition 1,5 ETP (un régisseur à temps plein et un agent d'entretien à mi-temps) sur le site de l'aire d'accueil d'Obernai. Une présence physique est assurée du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 12 h 30 et de 14 h à 17 h 30 et le samedi matin de 8 h 30 à 12 h. Parallèlement, une astreinte téléphonique 24 h sur 24 est mise en place par la société pour les problèmes techniques (il est précisé qu'elle ne peut concerner le problème de crédit des fluides).

Selon la commune, les agents de la société Vago entretiennent des contacts téléphoniques réguliers avec les services municipaux.

L'examen des pièces communiquées par la commune révèle une implication limitée de Vago dans la gestion administrative, car les réunions de suivi sont annuelles et non semestrielles et il semble que les bilans mensuels n'ont pas été établis.

L'ordonnateur souligne que le fonctionnement de l'aire fait l'objet d'un suivi attentif et rigoureux des services municipaux. Les tableaux de bord de suivi journalier de gestion sont établis et mis à jour. Toutefois la chambre relève que ces précisions attestent plus de l'engagement de la ville que de celui de la société Vago. Elle invite la collectivité à veiller à ce que son prestataire respecte les engagements pris.

S'agissant du fonctionnement et de l'entretien de l'aire (article 6 du CCTP), la commune assume les charges du propriétaire, notamment les grosses réparations et les travaux de mise en conformité et de sécurité. Elle prend aussi en charge :

- les impôts et taxes foncières,
- le contrat d'abonnement et les factures de consommation d'électricité et d'eau,
- le contrat d'abonnement forfaitaire d'ADSL et de téléphone, sachant que les communications hors forfait sont refacturées au prestataire,
- le coût d'enlèvement des ordures ménagères,
- le contrat de maintenance du logiciel de gestion et du matériel informatique,
- la maintenance du réseau d'éclairage,
- les frais de vérifications périodiques obligatoires.

Le petit entretien et le nettoyage de l'aire incombent à Vago. La visite du site a démontré que l'aire était bien entretenue ; aucune dégradation n'a été constatée.

Enfin, pour la coordination sociale et la médiation, l'article 7 du CCTP indique que le prestataire se doit d'assurer cette mission, à savoir l'accompagnement des familles en veillant notamment à :

- « (...) proposer et – sous réserve de validation préalable de la ville d'Obernai – mettre en œuvre des actions collectives ou individuelles visant à l'insertion socio-professionnelle des usagers,
- promouvoir et organiser la scolarisation des enfants durant leur séjour sur l'aire ».

#### *Des bilans d'activité sommaires et un suivi encore peu actif*

Les deux bilans d'activité rédigés par Vago pour la période du 5 mai au 30 septembre 2008 et pour la période du 1<sup>er</sup> octobre 2008 au 28 février 2009 sont extrêmement pauvres en informations. Ils se contentent d'énumérer les problèmes techniques des locaux, les visites du site, l'occupation de l'aire et les encaissements.

A aucun moment il n'est fait état d'une quelconque implication ou initiative du gestionnaire en matière d'accompagnement social ou éducatif, alors qu'un tel accompagnement est stipulé dans le CCTP. Pour le second bilan, un titre est consacré au comité de pilotage, mais ce titre ne comporte aucun texte. Le bilan est muet quant aux éventuelles actions conduites au titre de la mission de coordination sociale, ou encore sur la question de la scolarisation des enfants.

Constitué autour du maire d'Obernai, le groupe de suivi réunit des représentants de la préfecture, du député, de la Direction départementale de l'Équipement, de la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale, du conseil général, d'associations (ASNIT, ARPOMT, AVA Habitat et nomadisme), de l'Éducation nationale, de la Caisse d'allocations familiales et de la commune. La convention passée pour le versement d'une aide de fonctionnement de la part du département à la commune, précisait en son article 7 que ce groupe vise notamment à « définir et organiser les actions socio-éducatives ainsi que leurs modes de financement, et à prévoir et organiser le dispositif d'accueil des enfants dans les écoles publiques du secteur ».

Le comité de suivi s'est réuni à quatre reprises entre 2004 et 2009. Il ressort des bilans d'activité 2008 produits par le gestionnaire qu'il n'a pas pris en considération la question de l'accompagnement social et scolaire. Sollicité par la collectivité sur ce point, le gestionnaire avait présenté oralement son action « passerelle » destinée à faciliter le dialogue entre usagers et services institutionnels.

A l'occasion des vérifications de la chambre, la société Vago a produit une note relative à l'action sociale qu'elle conduit sur l'aire d'accueil d'Obernai dans laquelle elle précise qu'il s'agit principalement d'une aide aux démarches administratives et d'une identification des problèmes sanitaires et sociaux, tandis que le soutien à la scolarisation se traduit par des interventions dans un but de sensibilisation, de sécurisation et de sollicitation à la scolarisation de leurs enfants. Faisant référence à d'autres expériences, le gestionnaire précise qu'« *on s'est aperçu que la même structure qui gère le social et la gestion ne pouvait fonctionner à terme, la confusion entre celui qui « aide » et celui qui « fait payer » a amené beaucoup de conflits liés à l'incompréhension* ».

En ce sens, la société Vago s'attache à une action dite « passerelle » pour faciliter le dialogue avec les différents partenaires chargés du suivi social des occupants et indique que « *l'action passerelle se définit par le fait que le responsable de l'aide d'accueil dans le cadre de ses fonctions assure avec ses collègues une relation, un suivi, entre les gens du voyage et les différents partenaires institutionnels* ».

La chambre prend acte de ces précisions et souligne que la prise en compte et l'exécution de cette mission de suivi socio-éducatif conditionne le versement de la subvention de fonctionnement du Conseil général. Elle constate que la collectivité est attachée à son respect par le prestataire comme en témoigne son implication dans le groupe de suivi.

#### 5.5. Le financement du fonctionnement de l'aire

Pour obtenir des subventions de fonctionnement, la commune d'Obernai a passé des conventions avec:

- l'Etat, qui par avenant en date du 30 avril 2008 fixait sa participation annuelle à la somme de 64 K€ au titre de l'aide à la gestion des aires d'accueil (AGAA) à percevoir pour l'année 2009,
- le Conseil général qui, par avenant du 30 avril 2008, s'engageait à verser une somme de 31 K€

L'examen du budget de l'aire d'accueil 2008 révèle qu'en dépit de ces subventions de fonctionnement, l'équilibre financier n'est pas atteint. Le déficit de près de 44 K€ pour les huit mois d'activité, à la charge de la commune, représente 42 % des recettes. Pour 2009, les prévisions estimaient le déficit à 66 K€ soit 36 % du budget.

Même lorsque le remboursement de l'emprunt contracté sera arrivé à échéance, l'équilibre ne sera pas atteint : le fonctionnement de l'aire devrait générer un déficit structurel d'environ 35 K€ par an. L'attention de la commune est appelée sur le décalage existant entre les dépenses et les recettes d'eau et d'électricité.

#### 5.6. Le volet social et scolaire

##### *L'accompagnement socio éducatif*

La collectivité a confié à Vago une mission de coordination sociale et de médiation (article 7 du CCTP). La réalisation de cette mission consiste essentiellement en une orientation vers des dispositifs de droit commun. La commune estime que la grande majorité des usagers étant des groupes itinérants circulant dans un périmètre restreint proche d'Obernai, les usagers préfèrent contacter leur travailleur social référent ; le service social de la commune n'a jamais été sollicité par des gens du voyage pour la contribution d'un dossier d'aide sociale.

## *La scolarisation des enfants des familles accueillies sur l'aire*

### Les modalités d'inscription

Dès l'arrivée des gens du voyage, le responsable de l'aire incite les familles à scolariser les enfants ; elles sont adressées au service scolaire de la mairie qui procède à l'inscription, en fonction des capacités d'accueil des groupes scolaires. A cet égard, la chambre n'a pas constaté l'existence d'un suivi portant sur l'effectivité de la scolarisation. En outre, les périodes de séjour fixées par le règlement intérieur ne sont pas articulées avec le calendrier scolaire.

La prise en charge de la scolarisation des enfants accueillis sur l'aire pourrait être améliorée, par exemple en prévoyant que le gestionnaire contacte les services de la mairie dans les 48 h de l'arrivée des voyageurs pour vérifier que la famille s'est bien déplacée pour procéder à l'inscription des enfants. Il pourrait aussi être envisagé que le gestionnaire remette, dès l'arrivée des voyageurs, les documents nécessaires à la scolarisation, qui devront être par la suite remis à la mairie, voire assiste les gens du voyage dans la rédaction de ces documents. Toutefois, comme le fait observer la collectivité dans sa réponse, elle ne saurait se substituer à l'autorité parentale, la mise en œuvre de l'obligation de scolarité des enfants relevant exclusivement de la responsabilité des personnes qui en ont la garde, conformément aux dispositions de l'article L. 131-6 du Code de l'éducation.

### Le dispositif pédagogique d'accueil

Les enfants voyageurs sont pris en compte en fonction de leur niveau scolaire dans les écoles élémentaires de la commune. Les projets d'école ne comprennent pas de dispositions particulières concernant l'accueil des enfants du voyage.

### L'absentéisme

La commune estime que « *l'absentéisme des enfants du voyage relève du droit commun* ». Le service scolaire de la commune ne dispose d'aucun élément concernant l'absentéisme des enfants du voyage et, en tout état de cause, n'a pas eu connaissance de problème de déscolarisation d'enfants de voyageurs.

Suite à la proposition de la chambre, la commune s'engage à intégrer dans son règlement intérieur des dispositifs rappelant l'obligation de scolarisation de ces enfants. La ville envisage d'insérer un article 5 dans le règlement intérieur consacré à la scolarisation des enfants. Il y serait rappelé que la scolarité est obligatoire et que les familles doivent dès leur arrivée procéder à l'inscription de leur(s) enfant(s). Enfin, dans sa réponse, la collectivité rappelle le rôle du coordinateur départemental, tel qu'il est prévu par la circulaire MEN n° 2002-101 du 25 avril 2002 relative à la scolarisation des enfants du voyage et des familles non sédentaires, chargé d'animer et de coordonner l'ensemble des actions portant sur la scolarisation des enfants des familles non sédentaires.

### La cantine et les activités extra scolaires

Les élèves des familles accueillies sur l'aire ont tous accès à la cantine scolaire. Cependant à ce jour, aucune famille stationnant sur l'aire n'a demandé à bénéficier de ce service.

Enfin, aucune activité extra-scolaire n'est proposée pour les enfants du voyage. Aucun partenariat n'a été développé avec des associations pour leur prise en charge en dehors du temps scolaire.

#### 5.7. L'incidence de l'aire d'accueil sur le phénomène des occupations illicites

Précédemment à l'ouverture de l'aire, les cas d'occupations illicites étaient rares (4 à 5 caravanes par an). Depuis l'ouverture de l'aire, aucune occupation illicite n'a eu lieu. Par conséquent la commune n'a pas été amenée à mettre en œuvre une procédure d'évacuation forcée. La collectivité, qui a pris un arrêté interdisant le stationnement des gens du voyage en dehors de l'aire d'accueil, affirme ne pas avoir été confrontée à un refus de stationner sur l'aire.

\*  
\* \*

En conclusion de cette partie consacrée à l'accueil des gens du voyage, la chambre constate que la commune d'Obernai a adopté une politique volontariste et positive à l'égard des gens du voyage. La collectivité a respecté ses engagements et met à disposition une aire fonctionnelle et particulièrement agréable, tout en sachant que le budget de fonctionnement de l'aire est structurellement déficitaire.

Néanmoins, en liaison avec le gestionnaire de l'aire, un effort demeure nécessaire en ce qui concerne le suivi de la mission sociale et l'intégration scolaire des jeunes. A cet égard, la collectivité demeure fortement engagée dans l'accueil des gens du voyage et témoigne d'un incontestable souci, dans la limite de ses compétences, d'améliorer autant que possible les conditions d'accueil.

Délibéré à la Chambre le 22 septembre 2010  
Le président

Christophe Rosenau

**- ANNEXE 1 -****Tableau n° 1 : Principales données financières du budget principal de la commune**

<i>montants en milliers d'€</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Produits de fonctionnement (A)</b>	13 119	14 298	16 814	14 052	15 719	16 997
Charge de fonctionnement (B)	12 109	11 677	16 121	12 197	14 353	13 111
dont charge de personnel	5 232	5 654	5 842	6 021	6 074	6 035
Résultat comptable (A-B)	1 856	2 621	693	1 855	1 366	3 887
<b>Ressources d'investissement</b>	14 058	3 624	10 956	4 205	6 290	7 466
Dépenses investissement	14 233	6 482	5 967	6 148	6 923	6 848
Besoin (-)ou capacité (+) de financement de la section investissement	- 433	2 858	- 4 990	1 943	2 204	- 4 372
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	2 112	2 299	2 096	2 448	3 880	4 655
<b>Capacité d'autofinancement nette</b>	718	729	414	1068	2 677	3 564
Amort. du capital de la dette	1 394	1 570	1 682	1 380	1 203	1 091

Sources : CRC ALSACE

**- ANNEXE N° 2 -****Les gens du voyage**

Tableau n° 1

Budget de fonctionnement de l'aire accueil des gens du voyage d'Obernai 01/05/2008 au 31/12/2008

<b>DEPENSES</b>		<b>RECETTES</b>	
libellé	Montant en K€	libellé	Montant en K€
eau	0	Location places	4
électricité	4	Remboursement eau et électricité	3
		Participation Etat	42
Contrat de prestation	66	Participation Département	10
entretien	1		
Frais télécom	1		
Redev. Ordures ménagères	~		
Intérêts des emprunts	31	<b>déficit</b>	<b>44</b>
total	103		103

Source :CRC

Tableau n° 2

Budget prévisionnel de fonctionnement 2009

<b>DEPENSES</b>		<b>RECETTES</b>	
libellé	Montant en K€	libellé	Montant en K€
Eau	8	Location places	9
Electricité	39	Remboursement eau et électricité	16
Fourn. petit équipement	1	Participation Etat	63
Contrat de prestation	90	Participation Département	31
Entretien	1,7		
Frais télécom	0,8		
Redev. Ordures ménagères	15		
Intérêts des emprunts	29	<b>déficit</b>	<b>66</b>
Total	185		185

Source :CRC

## Annexe 2

Tableau n° 3  
Effectifs*\* effectifs par école – année scolaire 2008/2009*

établissement	Effectif	Dont garçons	Dont filles	Sédentaires	Semi sédentaires	Itinérants
EM Claudel	0	0	0	0	0	0
EM Doré	1	1	0	0	0	1
EM Freppel	2	1	1	0	0	2
EM Parc	4	3	1	0	0	4
EP Picasso	2	1	1	0	0	2
EP Freppel	14	7	7	0	0	14
EP Parc	22	12	10	0	0	22
	<b>45</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>45</b>

*\* effectifs par cycle – année scolaire 2008/2009*

établissement	Cycle 1	Cycle 2	Cycle 3	CLIS	Classe spécifique EV	Total
EM Claudel	0	0	0	0	0	0
EM Doré	1	0	0	0	0	1
EM Freppel	2	0	0	0	0	2
EM Parc	2	2	0	0	0	4
EP Picasso	0	0	2	0	0	2
EP Freppel	0	5	9	0	0	14
EP Parc	0	13	9	0	0	22
	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>45</b>