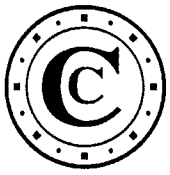
A7851_18010_

Chambre régionale
des comptes
Nord - Pas-de-Calais,
Picardie



COURRIER ARRIVÉ LE
14 OCT. 2016
MAIRIE DE RAIMBEAUCOURT

Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU DOUAISIS

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Observations délibérées le 14 mars 2016

A78 51 _15/10/16

SOMMAIRE

SYNTHÈSE 3

RAPPELS À LA RÉGLEMENTATION 4

RECOMMANDATIONS 4

I. PROCÉDURE 5

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES 5

I - ENVIRONNEMENT ET CADRE INSTITUTIONNEL 5
- A - LES COMPÉTENCES EXERCÉES 5
- B - LA MODIFICATION STATUTAIRE DE 2014 6
- C - LES MUTUALISATIONS DE SERVICES 6

II - SITUATION FINANCIÈRE 6
- A - LA TENUE DES COMPTES 6
  - 1 - Les prévisions budgétaires et le principe d'annualité 6
  - 2 - Le patrimoine 7
  - 3 - Les budgets annexes 7
    - a - Présentation 7
    - b - Le budget annexe du développement économique 8
- B - ANALYSE FINANCIÈRE 9
  - 1 - Le financement de l'exploitation 9
    - a - Les produits 9
    - b - Les charges 9
  - 2 - Le financement de l'investissement 9
    - a - La dette 9
    - b - Les investissements 10
    - c - Les perspectives 10

III - LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS ET SPORTIFS 11
- A - LA « MAISON DES CONTES ET LÉGENDES » 11
- B - LE SITE ARKEOS 11
  - 1 - Origine 11
  - 2 - Coût de l'opération 11
  - 3 - La situation du directeur du service d'archéologie intercommunal 12
    - a - Le contrat à durée déterminée du 11 décembre 2009 12
    - b - L'arrêté de recrutement de vacataire du 8 janvier 2013 13
    - c - Le contrat avec l'auto-entreprise au 1er janvier 2015 13
- C - LE PROJET AQUALUDIQUE SOURCEA 14
  - 1 - La conception du projet 14
  - 2 - Les coûts 15

IV - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 16
- A - LES EFFECTIFS 16
- B - LE TEMPS DE TRAVAIL 16

A7851_M1016

Synthèse

La communauté d'agglomération du Douaisis (CAD), issue de la transformation en 2002 du syndicat mixte d'aménagement et d'équipement des zones industrielles (SMAEZI), associe 35 communes pour une population de 151 000 habitants. Dans le cadre du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, la CAD a fusionné le 1er janvier 2014 avec quatre syndicats mixtes et intercommunaux qui préexistaient sur son territoire. Dans un périmètre inchangé, la CAD a ainsi acquis de nouvelles compétences.

La mutualisation des services est faiblement développée : elle sera abordée dans un cadre plus général qui est celui du projet commun de développement et d'aménagement du territoire. Ce dernier devrait être finalisé en 2016.

La fiabilité des comptes doit être améliorée, particulièrement pour ce qui concerne le suivi du patrimoine et la mise en conformité des méthodes comptables pour le suivi des nombreuses zones d'activités. La CAD serait ainsi en mesure d'évaluer précisément l'équilibre de chacune de ces zones afin d'apprécier l'efficience de sa politique de développement.

Parmi les investissements mis en œuvre, les projets Arkéos et Sourcea s'inscrivent dans une tendance d'exploitation déficitaire structurelle, en raison d'études préalables ambitieuses et insuffisantes, et d'un plan de financement prévisionnel incomplet.

La gestion des ressources humaines devrait être renforcée, notamment par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ainsi que par le recours maîtrisé aux recrutements externes. Notamment, les conditions dans lesquelles la CAD a eu recours aux services de l'ancien directeur de l'archéologie apparaissent contestables.

A 7851_13/10/16

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	**En cours de réalisation**	**Non réalisé**	**Page**
1 - Mettre en place le schéma de mutualisation prévu par l'article L. 5211-39-1 du CGCT.			X	6
2 - En concertation avec le comptable public, établir la concordance entre l'inventaire des biens et l'état de l'actif, en application de l'instruction comptable M14.		X		7
3 - Appliquer les dispositions des articles L. 2224-1 et suivants du CGCT, aux subventions accordées par le budget principal aux budgets annexes.			X	7
4 - En application de l'instruction comptable M14, tenir une comptabilité de stocks pour les zones d'activités.		X		8
5 - Mettre en place un système automatisé de suivi du temps de travail en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.			X	17

Recommandations				
	Réalisée	**En cours de réalisation**	**Non réalisée**	**Page**
6 - Engager une réflexion sur le développement des ressources propres du musée Arkeos.			X	12
7 - Actualiser la revue des charges et produits afin de dégager des marges de manœuvre, en amont de la délégation de service public de l'exploitation du centre aquatique Sourcea.		X		16

A 7851 - 181016

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion depuis 2009 de la communauté d'agglomération du Douaisis (CAD) a été ouvert le 15 juin 2015 par lettre du président de la chambre adressée à M. Christian Poiret, ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre a eu lieu le 17 novembre 2015 avec l'ordonnateur.

Lors de sa séance du 8 décembre 2015, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur en fonctions.

Dans sa séance du 14 mars 2016, la chambre, après avoir examiné les réponses, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - ENVIRONNEMENT ET CADRE INSTITUTIONNEL

A - Les compétences exercées

La CAD a succédé en 2001 au syndicat mixte d'aménagement et d'équipement des zones industrielles (SMAEZI).

La CAD regroupe 35 communes pour une population de plus de 151 000 habitants. Les deux communes les plus importantes sont celles de Douai et Sin-le-Noble.

Selon ses statuts, la CAD exerce 4 compétences obligatoires, 4 optionnelles et 21 facultatives.

Au titre des compétences obligatoires, la CAD a en charge le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. Les compétences optionnelles concernent la voirie communautaire, la protection de l'environnement et du cadre de vie dont les déchets, la construction, l'aménagement ou l'entretien d'équipements communautaires culturels ou sportifs et, depuis 2014, l'eau potable.

Peu de changements dans les compétences sont intervenus jusqu'en 2014, à l'exception du rattachement du service d'archéologie de la commune de Douai, sans modification des transferts de charges.

L'assainissement fait l'objet d'une délégation de service public. La compétence en matière de transports a été transférée au syndicat mixte des transports du Douaisis (SMTD).

La CAD participe au financement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Nord pour l'exercice de la compétence relative aux secours. Elle exerce la compétence de la collecte des déchets, dont le traitement est confié au syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets (SYMEVAD). La réalisation du schéma de cohérence territoriale (SCOT) est confiée au syndicat mixte du Grand Douaisis.

B - La modification statutaire de 2014

En 2014, la CAD, en fusionnant avec le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la région de Douai (SIADO), le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du canton de Douai ouest et le syndicat intercommunal de la région de Flines à Guesnain (SIFAG), a repris leurs compétences respectives, relatives à l'eau potable, à l'électrification et à la mission locale. La CAD a également repris certaines compétences antérieurement exercées par le syndicat intercommunal de la région d'Arleux (SIRA).

L'exercice de ces compétences par la CAD ne s'est pas encore traduit par des économies sur les prestations concernées. En matière d'électrification, l'ordonnateur fait valoir, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que le gain annuel serait de l'ordre de 0,480 M€. Il indique également que le prix de l'eau potable serait unifié en 2016 sur le territoire, à la suite d'une délibération de la CAD sur les tarifs de la redevance.

C - Les mutualisations de services

Les premières mutualisations de services au sein de la collectivité sont très limitées.

Alors qu'elle devait établir pour le 31 décembre 2015 au plus tard un rapport relatif aux mutualisations de services avec les communes membres, complété d'un schéma de mutualisation des services, en application de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la CAD n'a pas encore identifié les fonctions qui pourraient être concernées, ni évalué les économies induites. Ce document devrait être finalisé en 2016 dans le cadre plus général du projet commun de développement et d'aménagement du territoire. Les gains éventuels induits par la mutualisation ne sont donc pas encore évalués.

II - SITUATION FINANCIÈRE

A - La tenue des comptes

La tenue des comptes présente des fragilités, comme l'absence d'inventaire à jour, des écarts importants entre prévisions et réalisations budgétaires, ainsi que l'absence d'une comptabilité de stocks sur les zones d'activités.

1 - Les prévisions budgétaires et le principe d'annualité

Pour l'ensemble des budgets, budget principal et budgets annexes, les taux d'exécution des prévisions budgétaires sont faibles en investissement, compte tenu notamment de la pratique de la collectivité qui consiste à inscrire, à titre prévisionnel, le montant total de l'opération, indépendamment de l'année de mise en œuvre.

L'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, précise que la CAD est tributaire de décalages d'opérations dans le temps qui ne sont pas nécessairement de son fait, et qui résultent, par exemple, de la déprogrammation des travaux par les communes ou les bailleurs.

Plus particulièrement, sur les programmes relatifs à l'habitat, il indique que leur réalisation est fortement dépendante des budgets alloués et que l'exécution des engagements juridiques afférents prend plusieurs années.

Par ailleurs, la CAD s'engage à affiner ses engagements au plus près de la réalisation des prévisions afin de respecter le principe d'annualité.

Du fait de l'inexécution ou du report des projets, la collectivité intègre au titre des restes à réaliser, la quasi-totalité des crédits votés et non utilisés du programme, notamment pour les opérations importantes et celles concernant l'habitat. Elle justifie cette pratique par le fait que « les informations insuffisantes reçues de l'Etat ne permettent pas au service de la CAD de prévoir quels seront les crédits consommés dans l'année civile, et l'oblige ainsi à garder des restes à réaliser importants ».

La chambre rappelle que, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-1 du CGCT, les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice doivent être strictement constitués des seules dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre sur l'exercice concerné.

2 - Le patrimoine

N'étant pas tenus à jour, les inventaires présentent pour chaque budget d'importantes discordances avec les balances des comptes, tant en situation brute qu'en amortissement.

Les inventaires sont ainsi inférieurs aux balances des comptes 2014 de 147,2 M€ pour le budget principal, de 103,6 M€ pour le budget développement économique, de 31,5 M€ pour le budget eau et de 16,3 M€ pour le budget assainissement, à titre d'exemples. L'écart total est ainsi de 313,7 M€, pour un total de balances de 527,1 M€.

Par ailleurs, les états de variation du patrimoine prévus à l'article R. 2313-3 du CGCT ne sont pas complétés dans les comptes administratifs de la collectivité.

La chambre rappelle que les inventaires doivent être tenus et mis à jour, en application de l'instruction comptable M14 afin de donner une image fidèle de la situation patrimoniale de la collectivité. L'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, indique que la CAD vient de procéder à la mise à jour de ses inventaires en relation avec le comptable public.

3 - Les budgets annexes

a - Présentation

La CAD compte au 1er janvier 2015 un budget principal et huit budgets annexes.

En application de l'article L. 2224-1 du CGCT, les budgets annexes correspondant à une activité de service public industriel ou commercial doivent présenter une exploitation en équilibre.

Ils bénéficient de subventions exceptionnelles importantes, de l'ordre de 12,7 M€ en 2015, 18,7 M€ en 2014, de 8,4 M€ en 2013 et de 7 M€ en 2012, afin, selon la CAD, de faire face à des recettes d'exploitation insuffisantes, ou, pour les zones d'activités, représentant le reversement des produits fiscaux correspondants.

La chambre rappelle que les subventions versées aux budgets annexes doivent respecter les conditions prévues aux articles L. 2224-1 et suivants du CGCT, qui prévoient que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, sauf circonstances particulières.

b - Le budget annexe du développement économique

Il regroupe principalement l'aménagement des zones d'activités et, accessoirement, les autres actions de soutien au développement économique.

Plus de 20 zones d'activités sont implantées sur le territoire de la CAD. Le taux d'occupation de ces zones est de plus de 78 % en moyenne.

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé que la collectivité ne tenait pas une comptabilité de stocks, préalable indispensable à la détermination des coûts effectifs et des prix d'équilibre.

La chambre rappelle que les terrains destinés à être cédés ne peuvent être immobilisés, qu'il s'agisse d'opération d'aménagement commercial ou immobilière, comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M14. La comptabilité de stocks est obligatoire afin de « retracer le cycle d'une activité de production de terrains aménagés destinés à être revendus[1] ».

Elle rappelle aussi que la réglementation prévoit la création d'un budget annexe par zone, pour tenir compte des opérations de TVA qui s'y rattachent.

Le suivi des opérations d'aménagement serait facilité par l'établissement, pour chacune d'entre elles, d'un budget prévisionnel régulièrement mis à jour. L'équilibre économique de chaque zone pourrait être ainsi évalué. L'ordonnateur, en réponse, indique que le budget développement économique sera remanié et intégrera une présentation spécifique pour chaque parc d'activités. Des bilans financiers seront dorénavant délibérés chaque année.

Pour chaque zone, la CAD est en situation d'établir son bilan financier à partir de son coût de revient. Toutefois, elle a fait le choix de ne retenir ce coût pour fixer le prix de cession, qui est ainsi établi « en fonction des conditions du marché des terrains industriels et commerciaux [...] afin d'optimiser et de réaliser l'implantation d'entreprises et la création d'emplois. » Il en résulte un prix de cession moyen de 18,5 € le m^2, selon la CAD.

Sur la base des données transmises, la chambre a évalué le prix d'équilibre du m^2, calculé à partir du coût de revient. A titre d'exemple, il ressort pour la zone du Luc à Dechy à 21 € et pour celle de Lauwin-Planque, à 23,7 €, alors que le prix de vente a été respectivement en moyenne de 17,8 € et 13 € le m^2.

A Dechy, 470 emplois ont été créés, soit un ratio de 16 emplois à l'hectare. La chambre a évalué à 24 930 € le coût de chaque emploi créé. A Lauwin-Planque, 1 320 emplois permanents sont recensés fin novembre 2015, soit 16 emplois permanents à l'hectare[2]. L'évaluation du coût de chaque emploi créé est de 14 800 €. La CAD précise que la commercialisation de la zone n'est pas terminée, ce qui, selon elle, devrait diminuer à terme le coût de l'emploi créé.

---

1 Cf. instruction M14, tome II, titre 3, chapitre 4 § 4 : tenue obligatoire d'une comptabilité de stocks pour le suivi des opérations d'aménagement de terrains et des activités de production ; tenue facultative pour les autres biens ou services.

2 Hors emplois saisonniers, vacataires et intérimaires.

B - Analyse financière

1 - Le financement de l'exploitation

a - Les produits

La fiscalité professionnelle vise à favoriser le développement économique, par le choix de taux faibles et par l'exonération partielle de la cotisation foncière pour les petites entreprises[3].

La CAD a établi des conventions de reversement de fiscalité au profit des communes qui ont leur siège sur ces zones. Ainsi, la commune de Lauwin-Planque, qui accueille la zone d'activités sur laquelle sont implantées de nombreuses enseignes, a bénéficié du reversement de près de la moitié des recettes de la cotisation foncière des entreprises (CFE) générées par la zone, soit 1,3 M€.

Grâce à l'optimisation en continu des bases et aux augmentations des taux, le niveau de recettes fiscales par habitant est en hausse, de + 6,3 % de 2009 à 2013. Les recettes fiscales du budget général, qui pourraient représenter plus de 57 M€ en 2015, connaissent une croissance de l'ordre de 2,5 % par an

b - Les charges

Les charges de gestion du budget principal progressent de 4,5 % en moyenne annuelle, passant de 32,1 M€ à 38,3 M€ entre 2009 et 2013. En 2014 et 2015, elles se stabilisent autour de 22 M€, compte tenu en particulier du transfert de la dépense de traitement des déchets au budget annexe correspondant.

Les subventions exceptionnelles entre budgets sont élevées, atteignant 18,7 M€ en 2014. Elles seraient de 12,7 M€ pour 2015.

La masse salariale, tous budgets confondus, augmente de 11,8 % de 2011 à 2015 et s'établit à 10,6 M€ en fin de période.

L'accroissement des frais financiers, qui ont quintuplé de 2009 à 2013, a réduit les résultats : le taux d'intérêt moyen au budget principal est passé de 4,3 % à 8,1 % entre 2009 et 2014 en raison d'emprunts structurés, dont un indexé sur le franc suisse.

Les frais financiers représentaient, fin 2013, 9,5 % des charges courantes du budget principal. À la suite des fusions de prêts en 2014, ils s'élèvent à 4 M€, soit 13 % des charges courantes. L'année 2015 s'inscrit dans cette tendance.

2 - Le financement de l'investissement

a - La dette

L'encours total de la dette au 31 décembre 2015 s'élevait à 102 M€ avec une durée résiduelle moyenne de 15 années. Les deux tiers des emprunts sont à taux fixe, 1 % à taux variable et 32 % en formule structurée.

---

[3] Dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 000 €.

Deux emprunts structurés ont été souscrits pour un montant initial de 38,2 M€. Grâce à l'intervention du fonds de soutien[4] créé par la loi de finances initiale pour 2014[5], la collectivité a procédé au remboursement anticipé de l'emprunt indexé sur le franc suisse. Elle a bénéficié d'une aide partielle à hauteur de 68 % de ce remboursement. Le fonds de soutien prendrait en charge le second emprunt.

L'ordonnateur précise à la chambre, dans sa réponse, que l'ensemble de la dette est aujourd'hui à taux fixe.

En 2012, pour faire face aux nouvelles opérations, dans un contexte de raréfaction de l'offre bancaire, la CAD a souscrit un grand nombre d'emprunts, au-delà de ses besoins immédiats. Plus de 41 M€ ont ainsi été contractés.

La trésorerie est abondante du fait de cette mobilisation d'emprunts anticipée. Son niveau diminue avec la réalisation des investissements que ces emprunts devaient initialement financer. Elle représente encore en 2015 plus d'une année et demie de charges de fonctionnement courantes.

Tableau n° 1 – Situation de la trésorerie

Au 31 décembre (en M€)	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne	2014*	2015**
Fonds de roulement net global	4,80	14,96	20,05	59,43	54,41	83,5 %	42,91	40,14
- Besoin en fonds de roulement global	4,31	- 3,93	- 8,74	- 6,46	3,31	- 6,3 %	3,21	1,29
=Trésorerie nette	0,49	18,90	28,79	65,88	51,09	*219,2 %*	39,70	38,90
en nombre de jours de charges courantes	5,5	201,6	305,2	677,5	144,1		460,8	508,0

Source : CRC ** périmètre modifié en 2014* *** compte de gestion provisoire.*

b - Les investissements

D'importants investissements ont été réalisés, notamment sur le site Arkéos, l'éco-quartier du Raquet, pour le lancement de Sourcea et le développement des zones d'activités, pour un montant total de 331 M€ de 2009 à 2014.

Selon la collectivité, l'effort d'investissement devrait s'établir autour de 60 M€ en 2015 et se réduire à partir de 2016 ; son action porterait principalement sur l'entretien et le renouvellement du patrimoine.

c - Les perspectives

Le plan pluriannuel de gestion, mis à jour annuellement, prévoit l'augmentation des recettes grâce à la révision des bases fiscales et à l'ouverture de nouvelles zones d'activités, alors que les dotations de l'Etat devraient baisser de 25 %, soit - 6 M€ entre 2014 et 2020.

La CAD envisage d'augmenter les taux de la fiscalité professionnelle et de la fiscalité des ménages, notamment de + 0,13 % par an pour la taxe d'habitation et de + 0,25 % pour le foncier bâti.

---

4 Le fonds de soutien vise à apporter une aide aux collectivités et établissements les plus fortement affectés par les emprunts structurés. Cette aide est calculée par référence à l'indemnité de remboursement anticipée (IRA) due au titre de ces emprunts.

5 Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

En 2016, serait lancé un programme d'investissement de 6 M€ par an destiné au renouvellement des équipements.

Le contrôle de gestion, qui portait exclusivement sur l'optimisation des bases fiscales et qui aurait contribué, selon la CAD, à l'apport de 3,7 M€ de recettes supplémentaires entre 2010 et 2014, aurait désormais vocation à s'attacher aux coûts de gestion de l'ensemble des activités. Un nouveau contrôleur a été recruté en 2015 à cette fin.

III - LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS ET SPORTIFS

La collectivité porte trois projets majeurs qu'elle considère comme emblématiques ; les déficits d'exploitation attendus seront à sa charge.

A - La « Maison des contes et légendes »

Soutenant le festival communautaire des contes et légendes organisé par l'association « Les chimères de Bernicourt », qu'elle subventionne depuis 2011, la CAD met en œuvre le projet d'un espace de création dédié, au château de Bernicourt.

À l'issue des travaux d'aménagement en 2016, elle assurera en régie directe l'exploitation du bâtiment, avec deux agents. Le déficit prévisionnel, de l'ordre de 0,1 M€ par an, ne pourrait être comblé que par la révision de la politique tarifaire.

B - Le site Arkeos

1 - Origine

Afin de mieux valoriser ses collections et le métier d'archéologue, la commune de Douai ayant créé en 1971 le premier service territorial d'archéologie préventive, la CAD développe depuis 2005 le projet de l'archéosite Arkeos.

La première tranche de l'archéosite, le musée, a ouvert en juin 2014. Le projet devrait, d'ici 10 à 15 ans, être complété par un parc de reconstitution archéologique dédié au Moyen-Age. L'ouverture du premier élément de ce parc est prévue en juin 2016. La CAD entend faire de ce musée un outil d'attractivité pour le Douaisis, en lien avec la labellisation UNESCO du bassin minier et le Louvre-Lens.

Le musée comprend, à ce jour, un espace d'exposition dont les deux-tiers sont dédiés à l'exposition permanente, avec des espaces d'accompagnement dont une salle de conférences de 150 places, pour une surface totale de près de 1 500 m^2.

2 - Coût de l'opération

Approuvé en janvier 2011 pour un total de 5,3 M€ HT, le projet a vu l'évaluation de son coût passer à 5,5 M€ HT, soit 6,2 M€ avec la maîtrise d'œuvre, puis, en 2012 à 6,6 M€ HT, dont 0,8 M€ pour la scénographie, soit une hausse de 39 % pour cette dernière et une hausse globale du projet de 24 %.

La poursuite des travaux a nécessité des avenants, dont plusieurs ont suscité un dépassement significatif des coûts, en particulier les lots de gros œuvre, de + 9,6 %, des sols souples, + 8 %, et la voirie, de + 17 %.

Le coût final s'élève à 8 M€ HT en 2014, soit 45 % de plus qu'en 2011. La partie scénographie est celle qui a le plus évolué avec près de 0,25 M€ HT de dépenses supplémentaires, soit + 41 %.

Le projet a été financé par des subventions publiques à hauteur de 76 %, soit 5,6 M€, et par un emprunt de 4 M€ souscrit par la CAD.

Le musée connaît encore un déficit de notoriété. Avec moins de 40 000 visiteurs par an, la fréquentation est peu dynamique ; elle reste inférieure aux 60 000 visiteurs envisagés lors de l'étude de programmation de 2005 afin d'équilibrer l'opération. Comme le fait remarquer l'ordonnateur dans sa réponse, cette estimation porte à la fois sur le musée et le parc de reconstitution, qui n'est pas encore ouvert. La chambre relève qu'aucune montée en charge n'est possible, le musée étant déjà ouvert 6 jours sur 7 et les équipes étant dimensionnées en ce sens depuis l'ouverture. La CAD mise cependant sur l'ouverture du second parc afin d'attirer de nouveaux visiteurs. Elle indique que des actions de communication seront renforcées.

Le niveau insuffisant des recettes, de 0,1 M€ par an, inférieur de moitié aux prévisions, requiert des subventions du budget principal pour équilibrer les résultats, de l'ordre de 0,6 M€ par an, selon la collectivité. La gratuité introduite en septembre 2014 pour développer la fréquentation devrait être maintenue jusqu'à l'ouverture du parc à thème. Elle serait alors remplacée par un tarif de base de 8 €, incluant l'accès au musée et au parc.

Si l'ouverture du parc en juin 2016 devrait apporter des recettes supplémentaires pour compenser en partie un coût de fonctionnement en hausse, elles ne seront pas suffisantes pour rétablir les équilibres financiers.

La chambre recommande à la collectivité d'engager une réflexion pour améliorer le niveau des recettes afin d'assurer à l'exploitation du musée une plus grande indépendance financière. La CAD a indiqué que la voie du mécénat serait envisagée.

3 - La situation du directeur du service d'archéologie intercommunal

Il a participé à la conception du projet Arkeos, avant de devenir le directeur du musée en 2014.

Il a atteint, fin 2008, l'âge de la retraite de 65 ans, peu de temps après le lancement du projet. Conformément à la loi du 18 août 1936 relative aux mises à la retraite par ancienneté, celui-ci a demandé à bénéficier d'un report d'un an de sa limite d'âge, report accordé par la CAD par arrêté du 13 novembre 2008. Il a donc été radié des cadres de la CAD le 17 décembre 2009, étant officiellement admis à faire valoir ses droits à la retraite.

Toutefois, pour maintenir son activité après 2009, la collectivité a eu recours successivement à trois dispositifs.

a - Le contrat à durée déterminée du 11 décembre 2009

Il a poursuivi son activité dans le cadre d'un contrat à durée déterminée (CDD) de trois ans établi le 11 décembre 2009, en tant que directeur à l'archéologie préventive.

Afin de justifier la position de l'intéressé, la CAD indique s'être appuyée sur la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 qui rend possible le cumul de versement entre pension de retraite et revenu d'une activité professionnelle.

Pour bénéficier de ces dispositions, trois conditions doivent être remplies : rupture du contrat de travail, liquidation des pensions, ainsi que condition d'âge.

Toutefois, la chambre relève que, contrairement à l'analyse de la CAD, et à l'exception de dispositions législatives particulières applicables à certains corps de la haute fonction publique d'Etat, seuls les salariés du secteur privé peuvent être en activité au-delà de 66 ans ; la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 précitée, qui permet aux salariés du secteur privé de prolonger leur activité jusqu'à l'âge de 70 ans, ne s'applique pas au secteur public. Or, le contrat qui lie la CAD, établissement public de coopération intercommunale, à M. X est de droit public.

La CAD a donc fait bénéficié à M. X d'un contrat de travail irrégulier. Durant cette période contractuelle, celui-ci a été rémunéré sur la base d'un salaire mensuel brut de 2 010,93 €.

b - L'arrêté de recrutement de vacataire du 8 janvier 2013

À compter du 1er janvier 2013, M. X a été recruté en tant que vacataire pour une durée d'un an, prolongée ensuite d'une année.

L'activité d'un vacataire est définie par le juge administratif comme celle d'un agent engagé pour une mission précise, pour une durée discontinue, avec une rémunération attachée à une prestation limitée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CAD précise les missions exercées par M. X dans ce cadre, comme l'expertise scientifique en phase de travaux, la participation scientifique à la muséographie ou encore la réalisation de supports pédagogiques.

Ces missions ne s'éloignent pas des fonctions précédentes et, en pratique, M. X a conservé les mêmes fonctions. Le critère de discontinuité n'est pas respecté puisque le CDD a été renouvelé sans rupture.

Par ailleurs, l'âge limite de recrutement d'un vacataire, qui est le même que celui des agents non-titulaires, doit être inférieur à 67 ans pour les agents nés avant 1956.

Pendant cette période, il a toutefois bénéficié d'une rémunération équivalente à celle perçue dans le cadre du contrat à durée déterminée antérieur.

Dans ces conditions, la chambre considère que la situation de l'intéressé en tant que contractuel puis vacataire est contraire aux règles applicables en la matière. Ces modalités de recrutement sont irrégulières.

c - Le contrat avec l'auto-entreprise au 1er janvier 2015

Au 1er janvier 2015, l'intéressé a adopté le statut d'auto-entrepreneur pour continuer à exercer les mêmes fonctions sous contrat commercial dans le cadre d'un marché public. L'intéressé a lui-même fixé le seuil de sa rémunération à 29 450 € TTC, en dessous du seuil de 30 000 € TTC à partir duquel publicité et mise en concurrence sont obligatoires, en application de l'article 28 du code des marchés publics.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que le montant de la prestation de conseil et assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet scientifique d'Arkeos de M. X était équivalent à sa rémunération au cours des cinq années antérieures. Il estime qu'au vu du montant, de l'objet du marché et « des compétences sur ce dossier de M. X », il n'a pas été considéré comme « utile » de procéder à une mise en concurrence.

La CAD invoquait également, en cours d'instruction, le droit de propriété intellectuelle sur le projet scientifique prévu à l'article 35-II-8 du code des marchés publics pour permettre une procédure sans mise en concurrence. Or, la mise en œuvre du projet scientifique et culturel d'Arkeos était achevée à cette date ; il avait fait l'objet d'un marché débuté en 2011 et exécuté, avant l'ouverture du musée, par une société extérieure.

Le président de la CAD précise, dans sa réponse à la chambre, que le marché en question concernait la signalétique et la muséographie dans le cadre de la maîtrise d'œuvre d'Arkeos. Il indique que la prestation confiée à M. X en 2015 visait, quant à elle, à l'actualisation du projet scientifique et culturel mais qu'elle s'étendait également à la muséographie. La chambre relève que la société extérieure était déjà en charge de ce même projet.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que « la mission de M. X est aujourd'hui achevée, comme prévu initialement ».

C - Le projet aqualudique Sourcea

1 - La conception du projet

Ce projet vise à créer un « équipement novateur et de qualité, emblématique du territoire », dénommé Sourcea, avec une fonction éducation sportive et une fonction détente/bien-être, dans l'éco-quartier du Raquet de la commune de Sin-le-Noble.

Le projet[6] représentait, en 2006, un coût d'investissement de 16,7 M€, pour une surface de plan d'eau totale de 1 075 m^2, avec un niveau de fréquentation élevé de 254 000 visiteurs annuels dont la moitié payant un plein tarif pour l'accès aux bassins, auxquels s'ajoutent 86 000 clients de l'espace balnéothérapie. Il était attendu 1,2 M€ de recettes sur la base d'une entrée piscine à 2,90 € et d'une entrée à l'espace balnéothérapie, principale recette, à 8 €.

Tableau n° 2 – Fréquentations prévisionnelles attendues du scénario de mars 2006

Catégories de clients	Niveau de fréquentation	Ticket moyen (en €)	Recettes TTC (en €)
Public tarif plein	126 000	2,9	365 400
Scolaires	20 000	De 1,5 à 2,5	50 000
Activités	22 000	5,5	121 000
Balnéothérapie	86 000	8	688 000
TOTAL	254 000		1 224 400

Source : étude mars 2006.

[6] Les variantes B (1 155 m^2 de plan d'eau, 15,1 M€) et C (1 300 m^2 de plan d'eau, 18,7 M€) sont proches du projet A, la différence provenant de la taille du dispositif de balnéothérapie.

Le projet retient d'emblée le principe du déficit d'exploitation de l'équipement, estimé autour de 0,3 M€ HT, malgré un niveau de fréquentation élevé. Le coût par usager calculé restant à la charge de la CAD serait de l'ordre de 1,36 € HT, si le prévisionnel de fréquentation était respecté. En cas d'une fréquentation inférieure de moitié aux prévisions, hormis les scolaires, le déficit d'exploitation serait de l'ordre de 0,9 M€. La subvention par usager serait alors de l'ordre de 3,50 €.

En 2010, le programme technique détaillé réduit de 45 % l'estimation de la fréquentation prévisionnelle, mais sans l'accompagner d'une révision des calculs de déficit de fonctionnement.

Tableau n° 3 – Estimation de la fréquentation en 2010

Usagers	Fréquentation prévisionnelle
Grand public	105 000
Scolaires	20 000
Activités encadrées	15 750
Total annuel	140 750

Source : programme technique détaillé 20 juillet 2011 étude H2O.

L'amortissement des coûts de construction et de l'investissement global n'est pas évalué.

2 - Les coûts

La CAD a attribué en septembre 2010 un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage afin de réaliser l'étude de programmation des travaux. Trois avenants successifs ont porté le montant réel du marché de 66 400 € HT à 90 425 € HT, soit + 36 %. Considérant que la tranche conditionnelle du marché, relative à l'assistance juridique, ne permettait pas de répondre à son besoin d'appui technique, juridique et financier pour définir les modalités d'exploitation de Sourcea, la CAD a mis un terme au marché en juin 2015.

Sur la base d'un projet déclaré d'intérêt communautaire en 2010 avec une enveloppe prévisionnelle des travaux de 16,9 M€ HT, un concours de maîtrise d'œuvre a permis de sélectionner trois projets admis à concourir. Alors qu'il présentait des imprécisions majeures sur les techniques et le choix des matériaux, selon les observations du jury du concours, le projet C a été retenu.

Le projet validé propose un équipement important conçu pour une fréquentation maximale instantanée de 1 005 baigneurs, livrable en novembre 2016.

En 2010, le coût révisé s'établit à 25,2 M€ HT ; le financement était assuré à 68 % par la CAD, soit 17,3 M€, totalement en emprunts à taux fixe, et à 32 % par des subventions réparties entre le centre national pour le développement du sport (CNDS), pour 0,9 M€, la région, pour 6 M€, et le département, pour 1 M€ ; ces fonds devraient être octroyés en 2016 et 2017 selon la collectivité.

Le plan de financement prévisionnel est incomplet. Il n'a pas été ajusté pour tenir compte de la révision à la baisse des prévisions de fréquentation. Aucune étude approfondie n'a été menée pour analyser les effets induits par les projets concurrents.

La chambre relève qu'aucun scénario alternatif sur la base de prévisions de fréquentation différentes n'a été établi.

En raison du niveau de fréquentation envisagé, le déficit annuel à couvrir pourrait être au minimum de l'ordre de 0,9 M€, soit le triple des projections initiales. Dans la perspective de la future délégation de service public (cf *infra*), la chambre recommande à la collectivité de procéder à une revue des charges et produits afin d'actualiser le plan prévisionnel de fonctionnement et d'étudier les marges de manœuvre qui pourraient être dégagées pour redresser la situation financière déficitaire de cet équipement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CAD indique que, depuis décembre 2015, la collectivité a fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de la passation d'une délégation de service public. Il s'agit de procéder à la mise à jour des études préalables pour évaluer la fréquentation de l'équipement au regard de l'offre concurrentielle, réactualiser un compte d'exploitation prévisionnel et améliorer les conditions de suivi et d'analyse de l'activité, afin de maîtriser le déficit prévisionnel tout au long du contrat de délégation.

IV - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A - Les effectifs

Entre 2010 et 2014, l'effectif s'est accru de 12 %, atteignant 306 agents titulaires et contractuels fin 2014. Le nombre d'agents relevant du budget général a diminué de 6,4 % alors que les effectifs de l'archéologie ont augmenté de 15 % et ceux du budget « développement économique » de 41 %.

En 2015, les effectifs ont baissé à 293 agents. Cette tendance devrait se confirmer en 2016.

102 agents sur 135 agents non-titulaires sont des contractuels sur emploi permanent. Le budget annexe de l'archéologie préventive représente à lui seul 65 % de ces agents non-titulaires, soit 67 agents.

B - Le temps de travail

La délibération du 21 décembre 2001 du comité syndical du SMAEZI a transposé, à compter du 1er janvier 2002, la règlementation relative au temps de travail fixée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Le décompte du temps horaire se fait sur la base des 39 heures par semaine avec l'octroi de 23 jours de réduction de temps de travail (RTT) ; chaque agent a la possibilité de choisir un temps de travail différent compris entre 36 et 39 heures. Il n'y a pas de jour de congé supplémentaire. La période de référence est hebdomadaire. Aucune annualisation n'est mise en place.

Le dispositif a été aménagé en 2012 : les RTT sont fixées en volume horaire, soit 132 h 24 pour 39 heures de travail, 93 h 36 pour 38 heures de travail et 54 h 36 pour 37 heures de travail.

L'activité annuelle d'un agent à temps plein[7] est donc de 1 591,59 heures, soit inférieure de 15,41 heures à la durée légale du travail, ce qui représente un volume global de 4 021,70 heures, pour un coût représentant 113 645 €, soit l'emploi de 2,5 équivalents temps plein (ETP).

La CAD assure le paiement d'heures supplémentaires, après l'accord du chef de service. Elle n'a pas mis en place de suivi automatisé du temps de travail et ne prévoit pas de le faire.

La chambre rappelle que la réglementation[8] prévoit que *« le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires d'encadrement intermédiaire et d'exécution est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé ».*

*

* *

[7] Etude réalisée sur la base des données 2014.

[8] 2° de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires dans la fonction publique de l'Etat, transposable à la fonction publique territoriale en application du principe de parité.

A7851_151010

Chambre régionale
des comptes
Nord - Pas-de-Calais,
Picardie

Réponse au rapport d'observations définitives

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU DOUAISIS

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Christian Poiret : réponse de 4 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).

A7851 - 151016

COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
DU DOUAISIS

Douai, le 17 mai 2016

Chambre Régionale des Comptes
Hôtel Dubois de Fosseux
14 Rue du Marché au Filé
62012 ARRAS CEDEX

Lettre recommandée avec accusé réception

N/Réf.: GG/MD – 05/16 - 202486

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre courrier du 19 Avril 2016 transmettant à la CAD le rapport d'observations définitif établi par votre juridiction.

Conformément à l'article L 243-5 du Code des Juridictions Financières, je vous adresse, ci-joint, la réponse écrite de la Collectivité à ce rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués. Cordiaux

Le Président,

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU DOUAISIS

Christian POIRET

Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie
6/16 23 MAI 2016
Arrivée-Greffe

P.J. : 1

746, rue Jean-Perrin, Parc d'activités de Douai-Dorignies, BP 300, 59351 Douai cedex
Tél. 03 27 99 89 89 - Fax 03 27 99 89 00 - www.douaisis-agglo.com

A7851_181016

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU DOUAISIS

CONTROLE CHAMBRE REGIONAL DES COMPTES 2015

REPONSE DE LA CAD AU RAPPORT DEFINITIF DE LA CHAMBRE

Conformément à l'article L243-5 du code des juridictions financières, la CAD souhaite apporter les compléments de réponse suivants au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes.

I – Environnement et cadre institutionnel

C – Mutualisation des services

La CAD finalisera effectivement son projet de territoire (projet commun de développement et d'aménagement) pour la fin de l'année 2016. Le schéma de mutualisation sera réalisé en cohérence avec ce document.

II – Situation financière

A – Tenue des comptes

2 – Le patrimoine

La CAD vient de démarrer une démarche de mise à jour de ses inventaires en relation avec le comptable public.

3 – Les budgets annexes

b- Le budget développement économique

La CAD souhaite préciser qu'elle intègre les produits fiscaux des nouvelles implantations dans son raisonnement économique. Dans ces conditions, ses zones sont largement bénéficiaires avec un retour sur investissement très rapide (deux années pour Lauwin-Planque) générant des recettes récurrentes.

Les prix de vente pratiqués paraissent ainsi adaptés à la bonne gestion financière et au marché. Ils favorisent la commercialisation des parcs d'activités et la création d'emplois.

Pour information, grâce à cette stratégie la CAD est le territoire de la région Nord Pas de Calais qui a enregistré la meilleure progression en terme d'emploi sur l'année (+2,5% entre juin 2014 et juin 2015).

Sur le parc d'activités de Lauwin-Planque, nous avons d'ores et déjà atteint notre objectif de création de 19 emplois à l'hectare avec un taux actuel de 20 emplois à l'hectare en prenant uniquement les

A7851_151016

contrats CDI/CDD (1320 emplois permanents pour 65,2 ha vendus) et un taux actuel de 51 emploi à l' hectare si l'on prend en compte les intérimaires (3329 emplois au total pour 65.8 ha vendus). Une surface d'environ 20 hectares reste à commercialiser, ce qui améliorera encore notre ratio.

De même pour le parc d'activités du Luc à Dechy, le ratio actuel est de 18 emplois à l'hectare, (504 emplois créés) sachant que le parc n'est pas rempli.

De plus nous prenons soin de préciser que les entreprises implantées sur nos parcs ne sont pas encore nécessairement parvenues à l'apogée de leur développement. Par conséquent des emplois supplémentaires sont attendus.

B – Analyse financière

1 – le financement de l'investissement

a –La dette

La CAD a procédé en 2015, grâce au fonds de soutien de l'Etat, à la sortie effective de ses emprunts structurés permettant ainsi de sécuriser la dette et de réduire considérablement ses frais financiers. L'ensemble de la dette est aujourd'hui à taux fixe

Le gain réalisé grâce à cette opération de sortie, sur l'année 2016, est de 1 450 K€. Le gain global dégagé par cette opération est de l'ordre de 18 millions.

La CAD précise qu'elle rembourse environ 8 millions d'euros de capital par an sans contracter de nouveaux emprunts.

b- Les investissements

La CAD souhaite préciser qu'avec la finalisation du projet de territoire, de nouveaux projets émergeront et qu'à compter de 2017 de nouveaux investissements seront donc programmés. Et ce d'autant que de nouvelles marges de manœuvre financières ont été retrouvées grâce à la suppression de nos emprunts structurés toxiques.

III – Les équipements culturels et sportifs

A – La Maison des Contes et Légendes

La CAD met en œuvre une « Maison des contes et légendes » (création diffusion production d'œuvres liées aux contes et légendes du monde entier) d'ampleur régionale, laquelle sera localisée dans une des ailes de la ferme du château de Bernicourt à ROOST WARENDIN .

Depuis 2015 L'association « les chimères de Bernicourt » n'est plus subventionnée par la CAD. En effet, avec l'émergence du nouvel équipement communautaire, la CAD reprend à son compte, dans son propre cadre, un festival des Contes et Légendes.

A7851_151016

B – Arkéos

2 – Coût de l'opération

La CAD souhaite préciser que l'objectif de 40 000 visiteurs/an n'a pas été fixé à l'échéance de l'ouverture du musée, qui ne constitue que la première phase du projet (Musée), mais en période de fonctionnement courant, incluant l'ouverture de la phase 2 (Parc de reconstitution). Dans ce cadre une montée en charge est envisagée dans les années à venir, avec une pénétration de marché dynamique, en tenant notamment compte de l'ouverture du parc et de sa réalisation progressive au fil du temps pour l'intérêt des visiteurs.

Les actions de communication seront développées, avec notamment une programmation annuelle d'évènements qui s'enrichira avec le temps, permettant ainsi des fréquentations accrues.

3- La situation du directeur du service d'archéologie intercommunal

Pour information la CAD avait émis le projet de questionner le gouvernement sur cette difficulté d'interprétation du dispositif légal de CDD. Mais, interrogés sur ce point, les services préfectoraux nous ont indiqué que la loi prévalait sur l'interprétation restrictive issue du décret 88-145. Cette loi 2008-1330, en son article 88, rend possible un cumul de versement d'une pension CNRACL et d'une rémunération, à compter du moment où la personne intéressée a plus de 65 ans et qu'elle a liquidé sa pension. Aucun autre texte légal de droit positif ne limite la mise en œuvre de cette disposition au secteur privé. La CAD a donc appliqué cette possibilité.

Concernant le montant de prestation de l'ancien directeur de l'archéologie, celui-ci est équivalent aux montants de rémunération versé les 5 années antérieures. Notre estimation pour cette prestation correspondait donc au montant d'une année supplémentaire de travail. Le choix de la procédure d'attribution découle du montant de cette estimation de moins de 30 000 euros, ainsi que, conformément à l'article 28 du CMP, « *la considération de son montant et du caractère manifestement inutile d'une mise en concurrence au vu de l'objet du marché* » et des compétences sur ce dossier de notre ex-directeur .

D'autre part la CAD souhaite préciser que les missions confiées à notre ancien directeur sont bien distinctes et non comprises dans le marché du prestataire extérieur (équipe de maîtrise d'œuvre).

C – Le projet aqualudique Sourcéa

2 – les coûts

La CAD souhaite préciser que sur ce projet elle est autant motivée par un souci de bonne gestion que par une volonté d'établir une politique tarifaire basse, afin de permettre l'accès à cet équipement à toutes les populations de son territoire.