

EXTRAIT DU REGISTRE AUX DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE DU 12 AVRIL 2024

12/04/2024 -1

Date de la convocation : 05/04/2024. Nombre de membres en exercice : 72. Quorum : 37. Présents : 63. Pouvoirs : 5

Le vendredi 12 avril 2024 à 18 heures, le Conseil de DOUAISIS AGGLO s'est réuni Salle Europe 1 du Parc des Expositions du Rivage Gayant de Douai, sous la présidence de M. Christian POIRET, Président, avec pour Secrétaire de séance M. Jean-Jacques PEYRAUD

ÉTAIENT PRÉSENTS :

Mme Nadine MORTELETTE, M. Bruno VANDEVILLE, M. Christophe CHARLES, M. Freddy KACZMAREK, M. Alain DUPONT, M. Christian DORDAIN, Mme Lucie VAILLANT, M. Claude HÉGO, Mme Marylise FENAIN, M. Eric CARNEL, M. Jean-Michel SZATNY, Mme Estelle MOUY, M. Frédéric CHÉREAU, Mme Agnès DUPUIS, M. Mohamed KHERAKI, Mme Stéphanie STIERNON, M. Hocine MAZY, M. Jean-Christophe LECLERCQ, Mme Avida OULAHCE, M. Jean-Michel LEROY, Mme Jamila MEKKI, M. Yvon SAPIETER, Mme Nathalie APERS, M. Michaël DOZIÈRE, Mme Nora CHERKI, Mme Coline CRAEYE, M. Xavier THIERRY, Mme Chantal RYBAK, M. François GUIFFARD, M. Laurent KUMOREK, M. Thierry BOURY, M. Lionel BLASSEL, Mme Florence GEORGES, M. Alain WALLART, M. Michel PEDERENCINO, M. Jean-Jacques PEYRAUD, Mme Valérie LOUWYE, Mme Annie GOUPIL-DEREGNAUCOURT, M. Jean-Paul COPIN, M. Eric SILVAIN, M. Francis FUSTIN, Mme Maryline LUCAS, M. Romuald SAENEN, M. Jean-Luc HALLÉ, M. Jean-Paul FONTAINE, Mme Caroline SANCHEZ, M. Thierry GOEMINNE, M. Christian POIRET, M. Daniel FOUQUET, Mme Edith BOUREL, M. Alain MENSION, M. Lionel COURDAVAULT, M. Pascal GEORGE, M. Christophe DUMONT, Mme Marie-Josée DELATTRE, Mme Stéphanie CARAMOUR, M. Dimitri WIDIEZ, Mme Joselyne GEMZA, M. Henri JARUGA, M. Patrick MERCIER, M. Laurent DESMONS, Mme Jocelyne CHARLET, M. Jacques MICHON.

EXCUSÉS AYANT DONNÉ POUVOIR :

M. Raphaël AIX (pouvoir à M. François GUIFFARD), Mme Auriane DELBARRE (pouvoir à Mme Nora CHERKI), M. Thierry PREIN (pouvoir à M. Eric SYLVAIN), Mme Francette DUEZ (pouvoir à M. Lionel COURDAVAULT), M. Didier CARREZ (pouvoir à M. Henri JARUGA)

EXCUSÉS :

M. Alain BOULANGER, Mme Mathilde GUILAIN-DESMONS, M. Thibaut FRANCOIS, Mme Nicole MARFIL.

ABSENTE REPRÉSENTÉE :

Mme Nicole DESCAMPS

ASSISTAIENT ÉGALEMENT A LA RÉUNION :

Mme Catherine BLOT, Directeur Général des Services, M. Guy GEVAERT, Directeur Juridique, M. François LAURENT, Directeur Général Adjoint pôle Pilotage et Solidarités, M. Franck FOURNIER, Directeur Général Adjoint pôle Aménagement du territoire et Transition écologique, Mme Mélanie DELABARRE MEGNIN, Directrice de Douaisis Agglo Tourisme, M. Stéphane VENET, Directeur Archéologie Préventive, M. Arnaud HOUTTEMANE, Directeur des Déchets, M. Guillaume BOUQUET, Contrôleur de Gestion, Mme Céline HUBY, Directrice Cohésion Sociale-Habitat, M. Grégory CLAIRBAUX, Directeur des Ressources Humaines, Mme Sandrine DANSETTE, Directrice du Développement Economique, M. Chékib BEN SMIDA, Directeur Transition Ecologique – Mobilité et Qualité, Mme Daisy VINCENT, Directrice Aménagement et Voiries, Mme Elisabeth DANIELEWSKI, Directrice Prospective et financements extérieurs, M. Cédric GILLERON, Directeur Service Technologies Information, M. Raphaël MATHIEU, Directeur de la Communication, Mme Camille PERIN, chargée de mission auprès du DGS.

2 – Contrôle de gestion de la CRC

2.1 – Contrôle de gestion de la Chambre Régionale des Comptes - Rapport d'observations définitives et débat concernant les exercices 2018 et suivants

1. La Chambre Régionale des Comptes, en application de l'article L211-3, L.211-4, L.211-5 et R.243-1 du code des juridictions financières, a procédé au contrôle des comptes et de Douaisis Agglo à compter de l'exercice 2018 jusqu'à la période la plus récente.

Cet examen a été ouvert par courrier de son Président en date du 28 février 2023.

Au terme de cette procédure contradictoire, la chambre a notifié son rapport d'observations définitives par courrier dématérialisé du 1^{er} mars 2024, auquel est annexée la réponse de l'ordonnateur.

En application de l'article R241-18 du code des juridictions financières, ce rapport donne lieu à une présentation au conseil communautaire ainsi qu'à un débat.

Ce rapport est en intégralité joint à votre convocation, en ce compris la réponse apportée par Douaisis Agglo.

2. La synthèse de ce rapport (page 3 du document annexé) reprend les appréciations de la chambre :

« Créée en 2002, Douaisis agglo exerce ses compétences, dans un périmètre inchangé depuis 2014, après avoir repris les missions exercées auparavant par plusieurs syndicats. Elle réunit 35 communes et sa population s'élève à moins de 150 000 habitants.

Outre ses compétences obligatoires, la communauté d'agglomération, qui dispose d'une situation financière confortable, met en œuvre, une politique volontariste de construction de grands équipements communautaires.

Malgré ce contexte stable et favorable, l'intégration communautaire progresse lentement. Douaisis agglo vient très récemment – octobre 2023 – d'adopter un projet de territoire afin de doter son action d'un cadre stratégique.

La chambre observe en outre que la solidarité communautaire se limite à une politique de redistribution envers les communes, sans véritable appréciation de sa pertinence, ni de son efficacité.

La communauté d'agglomération doit encore se saisir des instruments de gouvernance instaurés par le législateur, destinés à favoriser les réflexions et la mise en œuvre de l'action communautaire. À cet égard, la chambre lui recommande de formaliser un pacte de gouvernance et lui rappelle son obligation de se doter d'un pacte financier et fiscal, afin de redéfinir et rendre plus lisible ses relations financières avec les communes membres.

En ce qui concerne les services publics rendus, Douaisis agglo a choisi la délégation comme mode de gestion du centre aquatique ayant ouvert ses portes à la fin de 2016. L'exécution du contrat, arrivé à son terme le 31 décembre 2022, a été marquée par un accroissement significatif de la participation financière, l'intercommunalité ayant pris à sa charge une partie des risques d'exploitation relevant pourtant de la responsabilité du délégataire.

Depuis le 1er janvier 2023, la délégation de service public relative à la gestion du centre aquatique – confiée à un nouveau cocontractant – a été renouvelée et étendue à la nouvelle patinoire, dont l'ouverture est prévue à l'automne 2024.

Or, le nouveau contrat présente les mêmes caractéristiques financières que le précédent, les conditions de versement des compensations financières restant à ce jour encore trop imprécises.

3. Trois rappels au droit (régularité) ont été formulés ainsi que deux recommandations (performance) :

3.1 Rappel au droit n° 1 : voter un taux unique de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, conformément à l'article 1636 B undecies du code général des impôts.

3.2 Rappel au droit n° 2 : adopter un pacte financier et fiscal, conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales. 1636 B undecies du code général des impôts.

3.3 Rappel au droit n° 3 : tenir une comptabilité de stocks pour l'ensemble des zones d'activité, conformément aux instructions budgétaires et comptables en vigueur.

3.4 Recommandation n° 1 : adopter dès à présent un « pacte de gouvernance », afin de renforcer la transparence du fonctionnement des instances communautaires et garantir la mise en œuvre et le suivi du projet de territoire adopté le 20 octobre 2023.

3.5 Recommandation n° 2 : négocier avec Vert Marine un avenant définissant précisément, et en conformité avec la loi, les conditions de versement des compensations financières.

4. Les éléments de réponse de Douaisis Agglo sont les suivants :

Douaisis Agglo maintient de manière volontariste un large champ de compétences au bénéfice des communes. Le niveau d'intégration et de mutualisation est ainsi déterminé en fonction des compétences que les élus du territoire ont décidé pertinent d'exercer à l'échelon intercommunal.

Comme le suggère la chambre, Douaisis Agglo négociera prochainement un avenant avec son délégataire Vert Marine et s'engage à adopter un pacte financier et fiscal ainsi qu'un pacte de gouvernance.

Concernant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les élus de Douaisis Agglo ont toujours souhaité rendre cette fiscalité supportable par les ménages par un lissage dans le temps. Douaisis Agglo a pris note de l'article 1636 B undecies du code général des impôts visant le vote d'un taux unique. Une évaluation est en cours pour appréhender la pression fiscale supplémentaire qu'auraient à supporter les contribuables les plus impactés.

Quant à la comptabilité de stock, les efforts sont poursuivis, un budget promoteur consacré à EURADOUAI a notamment été créé au 1er janvier 2024. La création de tels budgets est systématique depuis le dernier contrôle (2015) pour toute nouvelle zone d'activité et ce, conformément aux précédents échanges avec la chambre. Traiter l'antériorité engagerait des ressources humaines au détriment de dossiers prégnants, et ce, sans plus-value.

Par ailleurs, Douaisis Agglo réitère certains arguments sur les aspects de gestion financière et de gestion déléguée du centre aquatique Sourcéane.

Concernant la gestion financière de l'agglomération, la souscription d'un emprunt de 40 M€ en 2022 répond à une sécurisation du financement des investissements (liés à l'arrivée de la gigafactory) prévus dans un contexte fortement inflationniste, aggravé par la difficulté de mobiliser des partenaires financiers.

Cette stratégie, de ne pas employer la trésorerie, a permis à Douaisis Agglo de financer ses opérations à des taux avantageux et de ne pas recourir à l'emprunt en 2023. Elle garantit également une forte réactivité pour investir en cours d'exercice ; le portage immobilier du projet Maison Nord Santé en moins de 6 mois en est un parfait exemple.

D'autre part, le plan pluriannuel de gestion validé en 2023 indiquait une capacité de désendettement à hauteur de 6 années en 2026, cette capacité s'est encore améliorée à 4,3 années (ROB 2024) du fait de l'arrivée d'investissements majeurs sur le territoire et des retombées fiscales qui en découlent.

Dès lors, l'importance du fonds de roulement résulte d'une stratégie maîtrisée de mobilisation anticipée d'emprunt pour faire face au contexte économique défavorable et de la volonté des élus de pouvoir se saisir d'opportunités d'investissement sur le territoire.

Concernant la gestion déléguée du centre aquatique Sourcéane, la réflexion menée par les élus communautaires a conduit à ne pas aller vers une prise de compétence des équipements sportifs mais répond au besoin de mettre à disposition une piscine communautaire bénéficiant d'une politique tarifaire avantageuse et de nombreux créneaux d'apprentissage pour les scolaires.

Douaisis Agglo conteste ainsi l'affirmation selon laquelle les piscines du territoire seraient en concurrence. En effet, dès l'ouverture de Sourcéane, un accord politique a été passé pour une harmonisation des tarifs des créneaux scolaires et un maintien dans les piscines existantes des créneaux occupés précédemment. Sourcéane remédie uniquement au déficit structurel d'équipement sur le territoire et élargit l'offre via un panel de services non couverts précédemment (espaces soin et bien être).

Les projections de fréquentation ont été faites par le délégataire en sa qualité de professionnel ayant de l'expérience des possibilités de développement des centres aquatiques. La fréquentation évolue significativement depuis 2022 tandis que le démarrage a bien évidemment été fortement affecté par la crise sanitaire.

Pour finir, des tarifs accessibles au plus grand nombre, et particulièrement aux habitants du territoire, ont été exigés par l'agglomération dans la cadre de la consultation. Ces tarifs sont déconnectés du coût de revient réel justifiant ainsi le versement d'une compensation importante.

En conclusion, la lecture du rapport reflète une gestion saine et équilibrée du pilotage financier de notre agglomération garantissant une forte capacité d'investissement au profit du territoire.

Je vous propose, après avis favorable du Bureau :

- de prendre acte de ce rapport,
- d'en débattre.

ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ

Le Président de DOUAISSIS AGGLO certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire du présent acte.

Publié le 22/04/2024
Réceptionné en sous-préfecture le 22/04/2024

Identifiant de télétransmission
059-200044618-20240412-12-04-2024-1-DE

LE PRESIDENT,



Christian POIRET

Le Secrétaire de séance,



Jean-Jacques PEYRAUD



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION « DOUAISIS AGGLO »

(Département du Nord)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 décembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
1 L'ACTION ET LE PROJET COMMUNAUTAIRES	6
1.1 Les compétences et la gouvernance	6
1.1.1 Présentation de Douaisis agglo	6
1.1.2 Exercice des compétences	7
1.1.2.1 L'aménagement de l'espace communautaire.....	7
1.1.2.2 L'eau potable et l'assainissement.....	8
1.1.2.3 La collecte et le traitement des déchets	9
1.1.2.4 L'intérêt communautaire	10
1.1.3 La gouvernance	11
1.1.3.1 Le conseil communautaire.....	11
1.1.3.2 Le bureau communautaire	12
1.1.3.3 Les commissions	12
1.1.3.4 L'absence de débat sur l'élaboration d'un « pacte de gouvernance »	12
1.1.3.5 La création tardive d'une « conférence des maires ».....	13
1.2 Le projet communautaire.....	13
1.2.1 La longue élaboration d'un projet de territoire	13
1.2.2 L'intégration fiscale	14
1.2.3 Les mécanismes de redistribution	16
1.2.3.1 L'attribution de compensation.....	17
1.2.3.2 La dotation de solidarité communautaire	17
1.2.3.3 L'absence de pacte financier et fiscal.....	19
1.2.3.4 Les fonds de concours	19
1.2.4 La mutualisation des services.....	20
2 LA SITUATION FINANCIÈRE	22
2.1 La qualité et la transparence des informations budgétaires.....	22
2.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires	22
2.1.2 Les annexes budgétaires	23
2.2 La fiabilité des comptes.....	23
2.2.1 La fiabilité de l'actif.....	23
2.2.2 Les provisions	24
2.2.3 La comptabilité de stock des zones d'activité.....	24
2.3 Analyse de la situation financière	25
2.3.1 Les produits de gestion.....	26
2.3.2 Les charges de gestion.....	28
2.3.3 Le financement des investissements	29

2.3.4 Le recours à l'emprunt	30
2.3.5 Le fonds de roulement.....	31
2.3.6 Les perspectives 2023-2026	32
3 LA GESTION DÉLÉGUÉE DU CENTRE AQUATIQUE <i>SOURCÉANE</i>	35
3.1 Présentation de l'équipement	35
3.2 Le bilan du contrat de délégation de service public (2016-2022).....	35
3.2.1 Le choix du recours à la gestion déléguée.....	36
3.2.2 Le contrat et les conditions d'exploitation	36
3.2.3 La fréquentation du centre aquatique	37
3.2.4 L'équilibre économique du contrat	38
3.2.4.1 Le compte d'exploitation prévisionnel	38
3.2.4.2 Les compensations	39
3.2.4.3 L'exécution financière du contrat.....	40
3.2.4.4 Des avenants favorables au délégataire	41
3.2.5 Le contrôle du délégataire	42
3.3 Le nouveau contrat de délégation de service public et les perspectives	43
3.3.1 Le choix de conserver le recours à une délégation de service public	43
3.3.2 La procédure de renouvellement du contrat de délégation de service public.....	44
3.3.3 Le contrat et son équilibre économique	44
ANNEXES	47
Annexe n° 1. Compétences exercées par Douaisis agglo.....	48
Annexe n° 2. Compétences « eau potable » et « assainissement »	51

SYNTHÈSE

Créée en 2002, Douaisis agglo exerce ses compétences, dans un périmètre inchangé depuis 2014, après avoir repris les missions exercées auparavant par plusieurs syndicats. Elle réunit 35 communes et sa population s'élève à moins de 150 000 habitants¹.

Outre ses compétences obligatoires, la communauté d'agglomération, qui dispose d'une situation financière confortable, met en œuvre, une politique volontariste de construction de grands équipements communautaires.

Malgré ce contexte stable et favorable, l'intégration communautaire progresse lentement. Douaisis agglo vient très récemment – octobre 2023 – d'adopter un projet de territoire afin de doter son action d'un cadre stratégique.

La chambre observe en outre que la solidarité communautaire se limite à une politique de redistribution envers les communes, sans véritable appréciation de sa pertinence, ni de son efficacité.

La communauté d'agglomération doit encore se saisir des instruments de gouvernance instaurés par le législateur, destinés à favoriser les réflexions et la mise en œuvre de l'action communautaire. À cet égard, la chambre lui recommande de formaliser un pacte de gouvernance et lui rappelle son obligation de se doter d'un pacte financier et fiscal, afin de redéfinir et rendre plus lisible ses relations financières avec les communes membres.

En ce qui concerne les services publics rendus, Douaisis agglo a choisi la délégation comme mode de gestion du centre aquatique ayant ouvert ses portes à la fin de 2016. L'exécution du contrat, arrivé à son terme le 31 décembre 2022, a été marquée par un accroissement significatif de la participation financière, l'intercommunalité ayant pris à sa charge une partie des risques d'exploitation relevant pourtant de la responsabilité du délégataire.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la délégation de service public relative à la gestion du centre aquatique – confiée à un nouveau cocontractant – a été renouvelée et étendue à la nouvelle patinoire, dont l'ouverture est prévue à l'automne 2024. Or, le nouveau contrat présente les mêmes caractéristiques financières que le précédent, les conditions de versement des compensations financières restant à ce jour encore trop imprécises.

¹ 148 875 habitants au 1^{er} janvier 2023 (population légale 2020).

RECOMMANDATIONS*(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)***RAPPELS AU DROIT (Régularité)**

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : voter un taux unique de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, conformément à l'article 1636 B undecies du code général des impôts.			X	10
Rappel au droit n° 2 : adopter un pacte financier et fiscal, conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.			X	19
Rappel au droit n° 3 : tenir une comptabilité de stocks pour l'ensemble des zones d'activité, conformément aux instructions budgétaires et comptables en vigueur.			X	25

RECOMMANDATIONS (Performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : adopter dès à présent un « pacte de gouvernance », afin de renforcer la transparence du fonctionnement des instances communautaires et garantir la mise en œuvre et le suivi du projet de territoire adopté le 20 octobre 2023.			X	13
Recommandation n° 2 : négocier avec Vert Marine un avenant définissant précisément, et en conformité avec la loi, les conditions de versement des compensations financières.			X	45

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération « Douaisis agglo », portant sur les exercices 2018 et suivants, a été ouvert par courrier du président de la chambre du 28 février 2023, adressé à M. Christian Poiret, président et ordonnateur en fonctions depuis mai 2009.

Il a, pour l'essentiel, porté sur l'action et le projet communautaire, la situation comptable et financière, ainsi que sur la gestion déléguée de l'espace aquatique *Sourcéane*.

Les suites apportées aux observations formulées par la chambre dans son précédent rapport² ont également été examinées.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé sur place, le 11 juillet 2023, avec M. Poiret.

Lors de ses séances des 5 et 29 septembre 2023, la chambre a arrêté les observations provisoires, qui ont été notifiées à l'ordonnateur en fonctions le 3 novembre 2023. Par courrier du même jour, des extraits ont également été adressés à des tiers mis en cause.

Un délai d'un mois leur a été accordé pour apporter une réponse écrite et demander, s'ils le souhaitent, à être entendus par la chambre, faculté dont aucune des parties ne s'est saisie.

Après avoir examiné les réponses reçues dans les délais impartis, la chambre, lors de sa séance du 21 décembre 2023, a arrêté les observations définitives suivantes.

² Rapport d'observations définitives (exercices 2009 et suivants), délibéré le 14 mars 2016 (cinq rappels au droit et deux recommandations).

1 L'ACTION ET LE PROJET COMMUNAUTAIRES

1.1 Les compétences et la gouvernance

1.1.1 Présentation de Douaisis aggro

Située dans le département du Nord, la communauté d'agglomération de Douaisis aggro est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) existant, sous sa forme actuelle, depuis le 1^{er} janvier 2014³. Son périmètre est stable depuis cette date.

Elle réunit 35 communes sur un territoire de 235,70 km². Sa population s'élève à moins de 150 000 habitants⁴. Près de 37 % de la population a moins de 30 ans.

Le territoire se caractérise par un centre urbain axé autour de Douai (près de 40 000 habitants⁵), composé de huit communes représentant 58 % de la population du territoire, autour duquel gravite une ceinture urbaine de 13 communes regroupant 31 % de la population communautaire. La population restante (11 %) est répartie dans 14 communes rurales situées au sud et au nord du territoire.

Ce dernier se caractérise par un taux de chômage de 10,8 %⁶ et un taux de pauvreté de 19,5 %⁷, tous deux supérieurs à ceux de la région (respectivement 8,7 % et 17,2 %). Seulement 40,7 % des ménages fiscaux sont imposés, contre 45 % au niveau régional. Le revenu de vie médian par adulte s'élève à 19 730 € (contre 20 820 € dans la région).

³ Créée en 2002, la communauté d'agglomération du Douaisis prend, en 2019, le nom de « Douaisis aggro ».

⁴ 148 875 habitants au 1^{er} janvier 2023 (population légale 2020).

⁵ Seules deux des communes membres comptent plus de 10 000 habitants : Douai et Sin-le-Noble.

⁶ Zone d'emploi de Douai, 1^{er} trimestre 2023.

⁷ Source : Insee.

1.1.2 Exercice des compétences

La répartition et l'exercice des compétences d'une communauté d'agglomération

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe les compétences des communautés d'agglomération. Il distingue celles exercées de plein droit en lieu et place des communes membres (dites « obligatoires »⁸) et celles pouvant être exercées, notamment pour la conduite d'actions reconnues d'intérêt communautaire (dites « supplémentaires »).

Par ailleurs, dès lors que la loi ou la décision institutive ne le prévoit pas, les communes membres peuvent à tout moment transférer tout ou partie de leurs compétences à l'EPCI⁹, de même que les compétences exercées pour leur compte par une intercommunalité peuvent à tout moment être restituées à chacune d'entre elles¹⁰.

Enfin, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019¹¹, dite « engagement et proximité », a supprimé la catégorie des compétences optionnelles au 1^{er} janvier 2020.

Les compétences mises en œuvre par Douaisis agglo sont rappelées en annexe n° 1. Outre celles exercées à titre obligatoire, Douaisis agglo assure :

- 3 compétences « supplémentaires » sur 5 possibles¹² ;
- 18 compétences diverses et ciblées, transférées par les communes membres, dont le nombre est demeuré stable sur la période.

La chambre a examiné les conditions dans lesquelles l'établissement public mettait en œuvre certaines de ses compétences, dans un environnement où elles peuvent être partagées ou transférées à d'autres acteurs.

Elle prend acte de la révision des statuts intervenue par arrêté préfectoral du 7 juillet 2023, actualisant les compétences obligatoires exercées, mais rappelle toutefois que la terminologie employée¹³, devenue obsolète, doit encore être adaptée.

1.1.2.1 L'aménagement de l'espace communautaire

L'exercice de la compétence en matière d'élaboration de schéma de cohérence territoriale (SCoT) est délégué au syndicat mixte du SCoT du Grand Douaisis qui réunit, outre Douaisis agglo, la communauté de communes Cœur d'Ostrevent.

⁸ Deux compétences « obligatoires » se sont ajoutées au bloc initial : « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), à compter du 1^{er} janvier 2018 (lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et n° 2015-991 du 7 août 2015) et « eau potable, assainissement des eaux usées et gestion des eaux pluviales urbaines », à compter du 1^{er} janvier 2020 ((loi n° 2015-991 du 7 août 2015).

⁹ Cf. article L. 5211-17 du CGCT.

¹⁰ Cf. article L. 5211-17-1 du CGCT.

¹¹ Loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

¹² L'action sociale, et la création et la gestion de maisons France services sont exercées au niveau communal.

¹³ Classification distinguant les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives.

L'EPCI ne dispose pas de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), plusieurs communes s'étant opposées au transfert de cette compétence¹⁴.

L'exercice effectif de la compétence en matière d'aménagement de l'espace communautaire par Douaisis aggro recouvre uniquement la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire et concerne l'aménagement de la vingtaine de parcs d'activités ou des projets tels qu'Euradouai¹⁵.

Les autres volets de cette compétence ont soit été transférés à des syndicats, pour être *de facto* exercés à l'échelle de l'arrondissement, soit sont restés à l'échelon communal. Ainsi, l'organisation de la mobilité¹⁶ a été confiée, par Douaisis aggro et la communauté de communes Cœur d'Ostrevent, au syndicat mixte des transports du Douaisis.

1.1.2.2 L'eau potable et l'assainissement

La compétence en matière d'eau potable est directement exercée par Douaisis aggro au profit de huit communes membres¹⁷, depuis le 1^{er} janvier 2014 et l'absorption du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la région de Douai (SIADO).

La distribution d'eau est assurée au moyen de cinq contrats de délégation de service public. Concernant la production d'eau, le territoire intercommunal comprend six champs de captage. Pour trois d'entre eux, l'exploitation figure au contrat de délégation de distribution. Deux autres sont exploités par l'intermédiaire de contrats de prestation de service. La gestion du dernier a été confiée par convention à Sourcéo, régie de production d'eau de la métropole européenne de Lille.

Les 27 autres communes membres de Douaisis aggro – qui, autrefois, n'adhéraient pas au SIADO – ont transféré leur compétence en matière d'eau potable au syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN-SIAN), au sein duquel Douaisis aggro les représente.

La compétence en matière d'assainissement est, quant à elle, exercée par Douaisis aggro pour 26 de ses communes membres. L'exploitation des équipements du réseau de transport et d'épuration des eaux est assurée *via* deux contrats de délégation de service public, dont l'échéance est fixée au 15 janvier 2025¹⁸.

¹⁴ Cf. article 136 II de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 modifiée pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

¹⁵ Nouveau quartier d'affaires aménagé par l'EPCI sur un ancien site industriel à proximité de la gare de Douai.

¹⁶ Cf. loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁷ Cf. annexe n° 2. Ces huit communes représentent 53 % de la population du territoire intercommunal.

¹⁸ L'EPCI est propriétaire des ouvrages délégués et prend en charge les investissements liés aux réseaux et aux ouvrages de génie civil. Le délégataire exploite et entretient les ouvrages.

Ce mode de fonctionnement, hérité de l'histoire, aboutit, pour l'utilisateur, à des disparités en matière de tarification. En 2022, le tarif du service public d'eau potable¹⁹ s'élève à 1,60 € HT/m³ pour les communes gérées par Douaisis agglo, alors qu'il s'élève à 1,71 € HT/m³ pour celles relevant du SIDEN-SIAN. Il en est de même pour l'assainissement, avec des écarts plus importants : dans le périmètre de compétence de Douaisis agglo, le service est facturé 2,02 € HT/m³, pour 2,48 € HT/m³ s'agissant du SIDEN-SIAN.

Par délibération du 31 mars 2023, la communauté d'agglomération a augmenté ses tarifs de l'eau potable²⁰ et de l'assainissement²¹, afin de préparer les futurs investissements nécessaires à l'évolution de ces services publics. Ces évolutions tarifaires ont contribué à réduire les disparités avec les tarifs actuels du SIDEN-SIAN.

Par délibération du 6 juillet 2023, le conseil communautaire a renouvelé le choix du mode de gestion par délégation de service public des services de l'eau potable et de l'assainissement, pour une durée de sept ans à compter de 2024. La chambre invite la communauté d'agglomération à poursuivre ses réflexions avec le SIDEN-SIAN pour homogénéiser l'exercice de ces deux services publics sur l'ensemble de son territoire.

1.1.2.3 La collecte et le traitement des déchets

Douaisis agglo exerce cette compétence, depuis sa création en 2002, s'agissant :

- de la collecte des déchets ménagers, sur l'ensemble de son territoire, au moyen de marchés de prestation de service passés à cet effet ;
- du traitement des déchets, depuis le 1^{er} janvier 2007, par l'intermédiaire du syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets (SYMEVAD). Ce dernier assure également la gestion, l'entretien et l'accueil des quatre déchetteries implantées sur le territoire de Douaisis agglo depuis le 1^{er} avril 2018.

Ce service public est principalement financé, depuis l'origine, par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

La communauté d'agglomération vote, chaque année, 35 taux de TEOM différents, soit un par commune membre. À cette délibération, est joint un schéma d'harmonisation du taux de TEOM sur 20 ans. Celui-ci doit permettre de parvenir, en 2035, à un taux unique s'appliquant aux 34 communes membres, et à un taux propre à la commune de Douai.

Par ailleurs, l'EPCI procède, depuis 2016, à des restitutions aux communes d'une partie des charges transférées liées à la gestion des ordures ménagères. Face à l'augmentation importante du coût du service, elle a procédé, en 2021, au gel de cette restitution.

¹⁹ Source : agence de l'eau Artois-Picardie.

²⁰ 1,72 €HT/m³ dès 2023, puis 1,88€ au 1^{er} janvier 2024 et 1,92€ au 1^{er} janvier 2025.

²¹ 2,18 €HT/m³ dès 2023, puis 2,31 € au 1^{er} janvier 2024 et 2,49 € au 1^{er} janvier 2025.

Or, selon le code général des impôts²², « à titre dérogatoire, l'établissement public de coopération intercommunale ayant institué la taxe peut, pour une période qui ne peut excéder dix ans, voter des taux différents sur son périmètre, afin de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation du mode de financement ».

La chambre observe que Douaisis aggro aurait dû harmoniser les taux de TEOM de ses communes membres au plus tard en 2015. L'harmonisation en cours, dont il est prévu qu'elle s'achève en 2035, s'avère donc irrégulière, alors même que le produit de la TEOM est insuffisant pour couvrir les charges de gestion du service.

Rappel au droit n° 1 : voter un taux unique de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, conformément à l'article 1636 B undecies du code général des impôts.

1.1.2.4 L'intérêt communautaire

L'exercice de certaines compétences par un EPCI est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. Défini par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers de ses membres, il représente la ligne de partage – au sein d'une compétence – entre les domaines d'action transférés à l'intercommunalité et ceux restant à l'échelon communal. Il participe à la définition du projet communautaire.

Douaisis aggro a défini l'intérêt communautaire :

- pour la totalité des compétences obligatoires concernées, notamment s'agissant des zones d'aménagement concerté dont elle assure la gestion ;
- pour les compétences supplémentaires, de manière restrictive, qu'il s'agisse des voiries communautaires ou des équipements culturels et sportifs. Il s'agit, pour ces deux dernières catégories, d'équipements récents²³, dont l'investissement a été réalisé par l'EPCI, qui les considère comme structurants et d'intérêt stratégique pour le territoire. Ils sont toutefois susceptibles de concurrencer des équipements communaux, notamment pour ce qui concerne les piscines (cf. partie 3 *infra*) ou les activités de loisirs²⁴.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur conteste la notion de concurrence entre les équipements communautaires et communaux, du fait, en matière de piscines, d'un déficit global d'équipements sur le territoire et de leur vétusté. La chambre considère que ces raisons devraient, au contraire, inciter la communauté d'agglomération à appréhender les investissements sur ces équipements à l'échelle du territoire.

²² Article 1636 B sexies du code général des impôts, en vigueur du 31 décembre 2004 au 1^{er} janvier 2011 et article 1636 B undecies, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010.

²³ Équipements culturels communautaires : « Arkéos » (centre de mise en valeur du patrimoine archéologique), « Légendoria » (maison des contes et légende), « Orionis » (planétarium inauguré en mai 2023), un atelier du livre ancien, de l'estampe et de la lecture publique. Actuellement situé à Auby, à proximité de l'imprimerie nationale, ce dernier devrait s'installer dans le futur quartier d'affaires Euradouai.

Équipements sportifs communautaires : *Sourcéane* (centre aquatique), un boulodrome, une future patinoire, « Loisiparc » (base de loisirs).

²⁴ Par exemple, la base Loisiparc (EPCI) et le parc de loisirs Jacques Vernier (commune de Douai).

1.1.3 La gouvernance

La gouvernance d'un EPCI

Les EPCI sont administrés par un **organe délibérant** composé de représentants des communes membres. Le nombre et la répartition des sièges sont établis conformément à l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Chaque commune y dispose d'au moins un siège, et aucune de plus de la moitié des sièges.

Conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT²⁵, le conseil communautaire établit son **règlement intérieur** dans les six mois qui suivent son installation, pour fixer les règles de son organisation interne et, plus généralement, les règles de fonctionnement des instances associées.

La loi du 27 décembre 2019²⁶ a simplifié, tout en les renforçant, les relations entre les communes et leurs groupements, et permet désormais une diffusion et un partage plus large de l'information, au travers notamment :

- du « **pacte de gouvernance** », qui définit les relations entre les acteurs concernés. S'il n'est pas obligatoire, son adoption doit être décidée, après en avoir débattu, dans un délai de neuf mois après le début du mandat²⁷ ;
- de la « **conférence des maires** », instance obligatoire, complémentaire au conseil communautaire²⁸, réunissant tous les maires des communes membres sous la présidence de l'ordonnateur de l'EPCI.

La gouvernance de l'EPCI est définie par son règlement intérieur, qui précise les conditions de fonctionnement des instances associant les élus communautaires.

1.1.3.1 Le conseil communautaire

Le conseil communautaire de Douaisis agglo, organe délibérant, est composé de 73 membres titulaires et 23 suppléants, après le rééquilibrage opéré en 2020²⁹ au profit de la commune-centre. Cette composition est conforme à la loi.

Il se réunit au moins une fois par trimestre, avec une forte participation des élus, le quorum étant systématiquement atteint.

Il a octroyé au président des délégations précises et détaillées, par domaine ou compétence. Un compte-rendu des décisions prises par le président en vertu de ces délégations figure dans le dossier de séance transmis aux élus avant chaque réunion du conseil.

Son fonctionnement n'appelle pas d'autre observation.

²⁵ Applicable aux EPCI, conformément à l'article L. 5211-1 du CGCT.

²⁶ Relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

²⁷ L'article L. 5211-11-2 du CGCT guide l'EPCI dans la rédaction du pacte, sans toutefois imposer les thèmes pouvant y figurer.

²⁸ Cf. article L. 5211-11-3 du CGCT. La mise en œuvre de cet organe est obligatoire, sauf si le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes.

²⁹ Il y avait, précédemment, 60 membres titulaires.

1.1.3.2 Le bureau communautaire

La composition du bureau est fixée par le règlement intérieur. Il comprend le président et les vice-présidents, dont le nombre est fixé à quinze par le conseil communautaire.

Le bureau est chargé de la préparation des réunions du conseil et rend un avis sur chaque projet de délibération. Il a reçu délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, notamment s'agissant du développement économique, des acquisitions immobilières et de la commande publique.

Il se réunit en moyenne 13 fois par an, ce qui apparaît correspondre à un exercice effectif de ses missions et des délégations confiées par le conseil.

Sa composition et son fonctionnement respectent l'article L. 5211-10 du CGCT.

1.1.3.3 Les commissions

Douaisis agglo a institué quatre commissions (« cohésion sociale », « habitat », « finances », « cycle de l'eau »), chargées de préparer les décisions du conseil communautaire. Elles sont présidées par le président ou un vice-président.

Par délibération du 09 octobre 2020, la composition des commissions a été élargie, afin d'améliorer la représentation proportionnelle des élus, garantie de l'expression pluraliste au sein de l'organe délibérant.

Le règlement intérieur pourrait néanmoins préciser les modalités de création de ces commissions et de désignation de ses membres³⁰.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que le règlement sera ajusté en ce sens³¹.

1.1.3.4 L'absence de débat sur l'élaboration d'un « pacte de gouvernance »

L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un « pacte de gouvernance » entre les communes et l'établissement public.

Douaisis agglo n'a pas organisé ce débat en 2020, privant ainsi ses membres d'une réflexion sur le projet communautaire et sa mise en œuvre.

³⁰ L'article L. 5211-1 du CGCT dispose que les règles relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI, sauf disposition contraire. L'article L. 2121-22 prévoit que « la composition des [...] commissions [...] doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus ».

³¹ Par délibération du 21 décembre 2023, le conseil communautaire a procédé à une modification du règlement intérieur sur la composition des commissions.

Alors que l'EPCI vient de se doter d'un projet de territoire, la chambre lui recommande de définir, sans attendre le prochain mandat, un « pacte de gouvernance » qui contribuerait à garantir la mise en œuvre de ce projet et renforcerait le fonctionnement des instances communautaires, en la dotant d'un cadre de suivi et de pilotage.

Recommandation n° 1 : adopter dès à présent un « pacte de gouvernance », afin de renforcer la transparence du fonctionnement des instances communautaires et garantir la mise en œuvre et le suivi du projet de territoire adopté le 20 octobre 2023.

1.1.3.5 La création tardive d'une « conférence des maires »

La « conférence des maires », a été mise en place par délibération du 10 mars 2023, alors même que tous les maires des communes de l'EPCI n'étaient pas membres du bureau institué après le renouvellement général des conseils municipaux de 2020.

La première réunion de cette instance s'est déroulée le 23 mai 2023, avec à l'ordre du jour la présentation du projet de territoire.

La chambre prend acte de la création de la conférence des maires, tout en relevant son caractère tardif.

1.2 Le projet communautaire

1.2.1 La longue élaboration d'un projet de territoire

Le projet commun de développement dit « projet de territoire »

La nécessité d'associer les communes membres à la définition des priorités de l'action publique sur le territoire, dans le respect des compétences de chacun, est évoquée sous des termes différents par la loi :

- l'article L. 5210-1 du CGCT prévoit que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* » ;
- l'article L. 5216-1 du CGCT dispose que la communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes qui « *s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire* » ;
- l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dispose que « *sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale, les signataires du contrat de ville s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun* ».

Le projet de territoire a donc pour objet d'organiser l'action publique en fonction des ressources dont il dispose et des enjeux auxquels il est confronté.

Son contenu n'est pas précisé par la loi. Pour certaines intercommunalités, il détermine le cadre stratégique de l'action publique locale. Pour d'autres, il comprend une approche programmatique et opérationnelle, avec la définition d'un plan d'action et des indicateurs de suivi.

Dans son précédent rapport, la chambre relevait que l'EPCI travaillait sur un projet commun de développement et d'aménagement du territoire, devant être achevé en 2016.

Or, les travaux ont été stoppés en 2018, lors de la dernière phase d'élaboration d'un projet de plan d'action collectif. Cette absence de concrétisation traduit la difficulté à définir et réaliser des actions en commun.

En 2021, la démarche a été relancée et, par délibération du 20 octobre 2023, le conseil d'agglomération a adopté un « *Projet d'agglomération – Horizon 2035* » valant projet de territoire.

Il a été élaboré avec l'assistance d'un cabinet de conseil, notamment après des consultations ayant associé les 35 maires des communes membres et les agents de Douaisis aggro.

Le projet est défini comme « *une feuille de route stratégique à horizon dix ans, ancrée dans les changements d'ampleur qui attendent le territoire [...]. En s'appuyant sur les compétences et projets portés par Douaisis aggro, [il] a pour ambition de montrer les lignes directrices de l'action intercommunale* ».

Il est perçu par l'EPCI comme un outil permettant de développer son rayonnement et fixe trois priorités recouvrant l'ensemble des domaines d'intervention de l'intercommunalité :

- l'attractivité du territoire ;
- l'amélioration du bien-être des habitants ;
- la lutte contre le changement climatique.

Sa mise en œuvre effective dépendra, en définitive, du pilotage et du suivi – à l'aide d'objectifs et d'indicateurs opérationnel – assurés par les instances intercommunales.

1.2.2 L'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

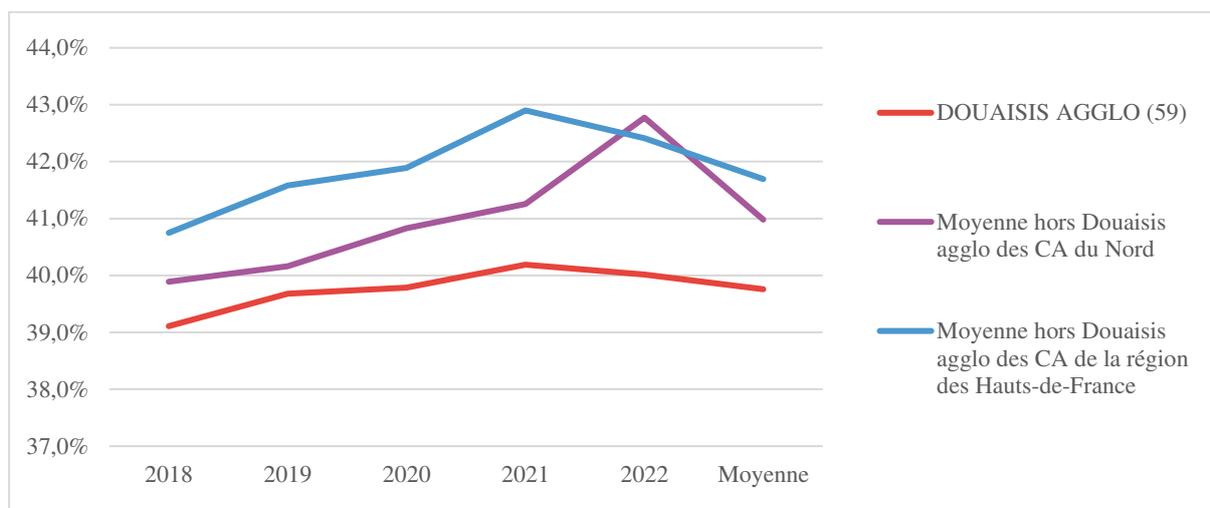
Cet agrégat mesure le rapport entre la fiscalité levée par l'intercommunalité et la fiscalité totale recouvrée au sein du bloc communal.

Il repose sur l'hypothèse qu'il existe une corrélation étroite entre la part des ressources perçues par un EPCI et la part des charges et des compétences assumées par cette structure sur son territoire.

Plus le CIF est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'EPCI est supposé être important, et plus la dotation d'intercommunalité attribuée à l'EPCI est valorisée³².

Sur la période de contrôle, le CIF de Douaisis aggro reste stable à 40 % (malgré une progression légère et continue), signe d'une intégration communautaire qui ne progresse pas.

³² La dotation d'intercommunalité est une composante de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux EPCI. Son montant tient compte de la population du groupement, du revenu des habitants, du potentiel fiscal, du coefficient d'intégration fiscale.

Graphique n° 1 : Évolution du CIF

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

En comparaison avec la moyenne des autres communautés d'agglomération à population équivalente du département du Nord et de la région des Hauts de France, le CIF de Douaisis agglo est légèrement inférieur, et l'écart a même tendance à s'accroître avec le temps : il était respectivement de 0,8 et de 1,6 points en 2018 et atteint 2,8 et 2,4 points en 2022.

Tableau n° 1 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale des communautés d'agglomération du département du Nord (strate de population de 100 000 à 299 999 habitants)

CIF en %	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Douaisis agglo	39,1 %	39,7 %	39,8 %	40,2 %	40,0 %	39,8 %
CA Maubeuge Val-de-Sambre	46,3 %	46,4 %	47,0 %	46,8 %	45,8 %	46,5 %
CA De La Porte Du Hainaut	39,2 %	39,5 %	40,7 %	40,7 %	46,6 %	41,4 %
CA de Valenciennes Métropole	34,1 %	34,6 %	34,8 %	36,3 %	35,9 %	35,1 %
Moyenne des CA du Nord (hors Douaisis agglo)	39,9 %	40,2 %	40,8 %	41,3 %	42,8 %	41,0 %
Moyenne des CA de la région des Hauts-de-France (hors Douaisis agglo)	40,7 %	41,6 %	41,9 %	42,9 %	42,4 %	41,7 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Ce constat illustre le faible niveau d'intégration de Douaisis agglo et confirme celui effectué sur les actions et la gouvernance de l'EPCI. Il traduit également le choix des élus d'exercer prioritairement leurs compétences à l'échelon communal.

1.2.3 Les mécanismes de redistribution

Douaisis agglo procède à d'importants versements de fiscalité à ses communes membres : 58 % de la fiscalité levée, contre en moyenne 41 % dans la région. Les 42 % restants contribuent à l'exercice de ses compétences par Douaisis agglo.

Tableau n° 2 : Reversements de la fiscalité au sein du bloc communal

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Fiscalité levée par les communes (A)	66 738 368	67 256 806	68 634 170	66 046 628	68 582 612	67 451 717
Fiscalité levée par le groupement (B)	66 085 657	67 120 693	67 206 672	61 049 718	63 344 197	64 961 387
Total communes et groupement (C=A+B)	132 824 025	134 377 499	135 840 842	127 096 345	131 926 809	132 413 104
Fiscalité transférée par le groupement (D)	- 37 111 787	- 37 111 563	- 37 208 111	- 38 853 352	- 37 088 910	- 37 474 745
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+D)	28 973 870	30 009 130	29 998 561	22 196 365	26 255 287	27 486 150
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	21,8 %	22,3 %	22,1 %	17,5 %	19,9 %	20,7 %
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	43,8 %	44,7 %	44,6 %	36,4 %	41,4 %	42,2 %
Fiscalité perçue par les communes après versements de l'EPCI (F=A-D)	103 850 155	104 368 369	105 842 281	104 899 980	105 671 522	104 926 461

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Ces versements sont réalisés au moyen des outils de redistribution, tels que l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire. L'EPCI verse également des fonds de concours aux communes.

Tableau n° 3 : Les outils de redistribution financière aux communes membres

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Total cumulé
Attribution de compensation	31 802 278	31 936 223	32 005 634	32 002 079	32 002 079	159 748 293
Dotation de solidarité communautaire	5 310 149	5 175 980	5 206 672	6 851 914	5 089 936	27 634 650
Fonds de concours	3 445 396	5 321 274	4 508 994	4 340 889	2 993 582	20 610 135
Total	40 557 823	42 433 477	41 721 300	43 194 881	40 085 597	207 993 078

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

1.2.3.1 L'attribution de compensation

L'attribution de compensation (AC) est un transfert financier qui a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI et ses communes membres³³.

De 2018 à 2022, le montant annuel a peu évolué, se situant autour de 32 M€.

Les charges transférées des communes vers l'intercommunalité sont évaluées par une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). La CLECT s'est réunie à deux reprises, au cours de la période contrôlée :

- le 22 mars 2019, pour étudier les conséquences financières du transfert de la compétence GEMAPI³⁴ ;
- le 12 octobre 2021, afin de geler la restitution des transferts de charges de la gestion des ordures ménagères des communes membres (cf. *supra*).

1.2.3.2 La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire (DSC) peut être versée par l'EPCI à ses communes, afin de réduire les disparités de ressources et de charges entre ces dernières.

L'institution d'une DSC est facultative pour les communautés d'agglomération. En revanche, lorsque l'EPCI a signé un contrat de ville et qu'il n'a pas adopté un pacte financier et fiscal, ce qui est le cas de Douaisis agglo³⁵, elle est obligatoire.

L'article L. 5211-28-4 du CGCT³⁶ précise qu'elle est « répartie librement par le conseil communautaire selon des critères qui tiennent compte majoritairement :

- de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre [...];
- de l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre [...].

Ces deux critères sont pondérés de la part de la population communale dans la population totale de [l'EPCI] à fiscalité propre [...]. Ils doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la dotation de solidarité communautaire entre les communes. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire. ».

³³ Conformément à l'article 1 609 nonies C du code général des impôts.

³⁴ Le 1^{er} janvier 2018, Douaisis agglo s'est substituée à six communes (Anhiers, Faumont, Flines-lez-Râches, Lallaing, Râches, Raimbeaucourt) au sein du syndicat mixte pour l'aménagement hydraulique des vallées de la Scarpe et du Bas Escaut. Les cotisations syndicales sont désormais réglées par l'EPCI.

³⁵ Approuvé par délibération du conseil communautaire du 29 mai 2015, le contrat de ville de Douaisis agglo couvre la période 2015-2020 et le territoire des communes de Douai, Auby, Sin-le-Noble, Waziers, Flers-en-Escrebieux, Roost-Warendin. Il a été étendu au quartier prioritaire de la commune de Cuincy, par un avenant approuvé par délibération du 29 mars 2019. Le contrat a été prolongé par avenants jusqu'en 2023.

³⁶ En vigueur depuis le 30 décembre 2019.

Sur la période contrôlée, Douaisis agglo verse aux communes cinq parts de DSC :

- une « part 1 », régie par une délibération du 03 mai 2002, répartissant la DSC entre les communes en tenant compte des critères de la population (50 %) et du potentiel fiscal (50 %). Or, cette délibération ne prend pas en compte les nouveaux critères introduits par l'article L. 5211-28-4 du CGCT cité *supra* ;
- une « part 4 » (délibération du 17 décembre 2010), permettant de reverser une partie des produits de la cotisation foncière des entreprises (CFE) liée aux implantations sur les parcs d'activité, pour les communes en hébergeant ; par délibération du 05 juillet 2018, 50 % du montant de « part 4 » est converti en fonds de concours, afin d'optimiser le CIF de Douaisis agglo, et donc d'accroître la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État ; l'intercommunalité a finalement mis un terme à ce dispositif, par délibération du 09 juillet 2021, jugeant les fonds de concours complexes et lourds à gérer ; la chambre rappelle que DSC et fonds de concours constituent des dispositifs aux finalités distinctes ;
- une part « installations éoliennes et photovoltaïques » (délibération du 28 juin 2013), pour les communes accueillant ces dispositifs sur leur territoire ; l'EPCI leur reverse alors une part de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et de la CFE perçues ;
- une « part 7 » (délibération du 30 mars 2018), qui correspond au reversement du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC)³⁷, converti en part de DSC et ainsi soustrait des critères prévus par l'article L. 2336-5 du CGCT ;
- une « part 11 » (délibération du 31 mars 2023), se substituant au mécanisme du fonds de concours ; une dotation minimale de 80 000 € par commune est prévue ; la délibération précise que « *la mobilisation [des] fonds de concours s'avère complexe au niveau administratif tant pour la commune que pour Douaisis agglo avec la nécessité de signer des conventions, les passer en conseil municipal et [...] communautaire. De plus, la commune doit apporter l'équivalent en auto-financement ce qui [la] pénalise financièrement* ».

Par ailleurs, dans le cadre du projet d'implantation d'une usine de batteries pour véhicules électriques sur le territoire des communes de Cuincy et de Lambres-lez-Douai, le conseil communautaire a, par délibération du 24 juin 2022, autorisé la signature d'une convention entre Douaisis agglo et ces deux communes constatant :

- le versement par celles-ci de 60 % de leurs produits fiscaux³⁸ ;
- le reversement par l'EPCI de cette part aux 33 autres communes, par la création de « parts 8 » (pour les communes de moins de 5 000 habitants), « 9 » (5 000 à 10 000 habitants) et « 10 » (communes de plus de 10 000 habitants) de DSC.

En conclusion, l'organisation de la solidarité communautaire au plan financier apparaît complexe et manque de clarté.

³⁷ Le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale au sein du bloc communal, mis en place en 2012 à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, qui vise à redistribuer une part des recettes fiscales des groupements et communes isolées, en prélevant sur les entités riches pour reverser à des communes pauvres, avec un système de partage des gains et des pertes entre le groupement et ses communes membres.

³⁸ Pour l'essentiel, constituée de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

1.2.3.3 L'absence de pacte financier et fiscal

Conformément à l'article L. 5211-28-4 du CGCT, un EPCI à fiscalité propre signataire d'un contrat de ville doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières.

Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la DSC, et des critères retenus par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du fonds national de rééquation des ressources intercommunales et communales.

L'intercommunalité devrait se saisir de la mise en place obligatoire d'un pacte financier et fiscal pour redéfinir les critères et la composition de la DSC. La chambre prend note de l'engagement pris par l'EPCI d'adopter un tel instrument pour régir ses relations financières avec les communes membres.

Rappel au droit n° 2 : adopter un pacte financier et fiscal, conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.

1.2.3.4 Les fonds de concours

Les fonds de concours

Ils constituent un mode de coopération financière et de solidarité territoriale.

En l'espèce, il s'agit d'une participation versée par un EPCI à des communes membres pour aider à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement (article L. 5216-5 du CGCT).

Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assuré, hors subventions, par son bénéficiaire.

Douaisis agglo utilise les fonds de concours pour octroyer à ses communes membres un droit de tirage pour le financement de projets, dont le dossier est approuvé par le conseil communautaire. En pratique, « [...] *la règle depuis des années c'est qu'il y a une somme fixe par commune, et ce sont les communes qui souverainement mettent en face des opérations réelles [...] de leur plan d'investissement, qui seront couvertes par cette somme-là. Donc ce n'est pas un fonds de concours choisi, volontariste de la part de l'agglo sur une opération qu'elle repère, c'est un fonds de concours fixe et les communes mettent en face ce qu'elles souhaitent* », selon une définition présentée en conseil communautaire³⁹.

L'EPCI octroie chaque année « *un seuil minimal de fonds de concours* », dont le montant est passé de 30 000 € par commune en 2018, à 60 000 € en 2022 et 80 000 € en 2023.

³⁹ Cf. séance du 9 octobre 2020.

Par délibération du 31 mars 2023 précitée, le conseil communautaire a décidé de mettre un terme à ce mécanisme et de le remplacer par une nouvelle part de DSC, lui permettant ainsi de n'avoir plus à mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT. Seul un fonds de concours spécifique, créé par Douaisis aggro et dénommé « fonds communautaire d'investissement solidaire » (FCIS), perdure. Il a pour vocation d'aider les communes de moins de 5 000 habitants à financer les investissements qu'ils effectuent dans le cadre de leurs compétences propres (voirie, éclairage public, bâtiments, acquisitions foncières, etc.).

Ainsi, par la voie des fonds de concours, l'EPCI a apporté un soutien individuel à l'investissement de ses communes membres, libres de choisir leurs investissements, mais également dépendantes de l'agglomération pour les réaliser. Ce dispositif de solidarité perd de son sens, dès lors qu'il ne peut être relié à la réalisation d'objectifs partagés, conduisant à une plus forte intégration communautaire.

1.2.4 La mutualisation des services

Lors de son précédent contrôle, la chambre recommandait à la communauté d'agglomération de mettre en place un schéma de mutualisation de ses services avec ceux des communes membres⁴⁰.

Dans sa réponse au rapport d'observations définitives, datée du 17 mai 2016, le président indiquait que la communauté d'agglomération « *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* ».

La chambre constate que, jusqu'en 2019, l'établissement public n'a pas adopté un tel schéma, prescription désormais devenue facultative⁴¹.

La mutualisation peut prendre différentes formes, allant de la mise à disposition d'agents ou de services, jusqu'à la mise en place d'un service en commun.

Elle se limite, en l'espèce, à l'exercice de prestations de services⁴², auxquelles 29 communes adhèrent. L'EPCI coordonne, enfin, une quinzaine de groupements de commandes⁴³, pour lesquels ses services ont assuré la passation des marchés publics.

⁴⁰ Cf. article L. 5211-39-1 du CGCT.

⁴¹ Modifications apportées à l'article L. 5211-39-1 du CGCT par la loi n° 2019-1461 du 7 décembre 2019.

⁴² Telles que l'accompagnement des petites communes pour se conformer au règlement général sur la protection des données ou la mise en place d'un service commun d'instruction des autorisations du droit du sol.

⁴³ Cf. articles L. 2113-6 à L. 2113-8 du code de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée en 2002, le périmètre de Douaisis agglo n'a pas évolué depuis 2014 (reprise de compétences exercées par d'autres entités), hormis les modifications imposées par la loi.

La communauté d'agglomération n'a pas mis à profit cette stabilité pour rationaliser l'exercice de compétences telles que l'eau et l'assainissement (pour simplifier et harmoniser les tarifs sur l'ensemble du territoire) ou l'enlèvement des ordures ménagères (dont la chambre rappelle l'obligation légale de fixation d'un taux unique, au plus tard en 2015). Ses statuts doivent également être mis à jour des évolutions reprises au code général des collectivités territoriales.

Douaisis agglo vient d'adopter en octobre 2023 son projet de territoire, pour la mise en œuvre duquel la chambre lui recommande de se doter d'un « pacte de gouvernance », afin de lui permettre de renforcer la transparence de son fonctionnement.

L'intercommunalité se caractérise par un faible degré d'intégration fiscale, en lien avec les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre ses compétences et le choix des élus de les exercer prioritairement à l'échelon communal.

Elle mène en revanche une politique active de redistribution vers ses communes membres, par la multiplication des parts de dotation de solidarité communautaire et l'attribution, au moyen de fonds de concours, de quasi droits de tirage, sans lien identifié avec l'exercice d'une politique communautaire.

Ces dispositifs manquent cependant de lisibilité et de transparence, et s'éloignent des règles de solidarité communautaire et de leur objectif d'assurer une péréquation entre les communes.

La chambre rappelle enfin l'obligation d'adopter un pacte financier et fiscal, lequel doit permettre de redéfinir globalement les relations financières avec ses communes membres, conformément aux critères définis par la loi.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE

Douaisis Agglo dispose d'un budget principal, régi par l'instruction budgétaire et comptable M14⁴⁴, et de 10 budgets annexes :

- cinq budgets sous la nomenclature M14 (« déchets », « développement économique », « écoquartier le Raquet », « zone Ecopark », « zone Ermitage II ») ;
- trois budgets sous la nomenclature M4⁴⁵ (« archéologie préventive », « base de loisirs », « équipements culturels/musée Arkéos ») ;
- deux budgets en M49⁴⁶ (« assainissement », « eau potable »).

2.1 La qualité et la transparence des informations budgétaires

L'information financière à destination des élus et des administrés doit présenter un caractère exhaustif et qualitatif afin d'assurer la transparence des comptes publics locaux.

2.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires

Le budget primitif est adopté chaque année au cours du premier trimestre et est précédé d'un débat sur les orientations budgétaires dans le délai légal de deux mois.

L'information contenue dans les rapports sur les orientations budgétaires est satisfaisante et comporte l'ensemble des données requises par l'article D. 2312-3 du CGCT⁴⁷.

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI)⁴⁸ 2021-2026, actualisé en 2023, prévoit un investissement total de 201 M€ pour le budget principal, dont 143,7 M€ de dépenses réparties sur les exercices 2023 à 2026, dans les principaux domaines suivants :

- grands projets, pour 77,8 M€ (notamment la patinoire et, dans le cadre d'EuraDouai, la passerelle ferroviaire, le parking silo et le musée du livre d'art et de l'estampe) ;
- habitat, pour 21,8 M€ ;
- voiries et bâtiments communautaires, pour 23,6 M€ ;
- reversements aux communes (fonds de concours en investissement), pour 7,4 M€ ;
- environnement hors déchets (trame verte, GEMAPI, etc.), pour 5,3 M€.

⁴⁴ Applicable aux communes et aux EPCI à caractère administratif.

⁴⁵ Applicable aux services publics à caractère industriel et commercial.

⁴⁶ Applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable.

⁴⁷ Applicable aux EPCI par renvoi de l'article R. 5211-13 du CGCT.

⁴⁸ Un PPI est un outil d'aide à la décision permettant d'offrir aux élus une vision quasi exhaustive des opérations à réaliser à court et moyen terme. Les données qu'il contient, en dépenses et en recettes, doivent être suffisamment complètes et fiables pour permettre d'opérer les arbitrages en toute connaissance de cause. Il doit être adopté par l'assemblée délibérante, seule compétente pour décider des investissements à réaliser.

2.1.2 Les annexes budgétaires

Les annexes aux documents budgétaires suivantes doivent être complétées, pour se conformer à l'article L. 2313-1 du CGCT⁴⁹ et garantir la qualité de l'information délivrée à l'organe délibérant et aux citoyens :

- annexes A1, relatives à la présentation croisée par fonction, qui ne sont pas renseignées, malgré l'obligation de présentation fonctionnelle s'appliquant aux groupements comprenant au moins une commune de 3 500 habitants, conformément à l'article R. 5211-14 du CGCT ;
- annexe C2, qui présente la liste des organismes dans lesquels l'EPCI a pris un engagement financier, dans laquelle doivent figurer les délégataires de service public et le montant de l'engagement souscrit ;
- annexe C3.5, relative à une présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes ;
- état, annexé au budget, retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre du contrat de ville, dans lequel figurent les actions conduites et les moyens apportés par les différentes parties au contrat (notamment les départements et les régions), en distinguant ceux relevant de la politique de la ville de ceux relevant du droit commun.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il sera remédié à ces constats à partir du budget 2024 et que le fournisseur du logiciel financier de l'EPCI sera sollicité afin de produire automatiquement l'annexe C3.5.

2.2 La fiabilité des comptes

La régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques sont inscrites dans la Constitution (article 47-2). Pour contribuer au bon fonctionnement de la démocratie locale, les comptes des collectivités locales et de leurs groupements doivent donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

2.2.1 La fiabilité de l'actif

Le recensement et le suivi des immobilisations constituent un préalable à la gestion patrimoniale. La responsabilité en incombe de manière conjointe à l'ordonnateur (par la tenue de l'état d'inventaire) et au comptable public (par l'établissement de l'état de l'actif).

Lors du dernier contrôle des comptes et de la gestion, la chambre avait rappelé à l'EPCI la nécessité d'une stricte tenue de l'inventaire. La discordance au titre de l'exercice 2014 s'élevait à 269,3 M€, en valeur nette tous budgets confondus, pour un total des balances des comptes de 459,6 M€.

⁴⁹ Applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

Au 31 décembre 2022, la discordance relevée entre l'inventaire et l'état de l'actif s'élève à 7,1 M€ pour le budget principal, ce qui représente 2,4 % de la valeur nette comptable de l'état de l'actif. Sur l'ensemble des budgets de la communauté d'agglomération, l'écart s'élève à 16,3 M€, soit 2,6 % de la valeur nette comptable.

Si les écarts se sont significativement réduits, la tenue de l'inventaire pourrait toutefois être améliorée, notamment en ce qui concerne le chapitre 23 « immobilisations en cours », pour lequel des sommes anciennes apparaissent toujours (dont un tiers de la valeur nette comptable correspond à des opérations antérieures aux années 2000). La chambre prend note de la poursuite, en 2023, de l'amélioration de la tenue de son inventaire par l'EPCI.

Par ailleurs, le compte 238 « avances versées sur commandes d'immobilisation » du budget annexe « assainissement » présente un solde débiteur à hauteur de 7 433 269,53 € sur l'état de l'actif pour des opérations datant du 31 décembre 2004. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise qu'un travail conjoint est engagé avec le comptable public pour régulariser ces écarts liés à l'absorption du SIADO, ce que la chambre l'encourage à poursuivre.

Douaisis Agglo a réalisé un travail de mise en cohérence de son inventaire avec l'état de l'actif, depuis le dernier contrôle. Les opérations restant à régulariser concernent le budget principal, les budgets annexes assainissement et développement économique. La chambre l'invite à mettre en place des procédures permettant de suivre régulièrement son patrimoine.

2.2.2 Les provisions

Conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, les provisions sont des dépenses obligatoires. Elles doivent être constituées, en vertu du principe de prudence, pour constater une dépréciation ou un risque, ou étaler une charge. La décision appartient à l'assemblée délibérante, y compris dans le cas des provisions rendues obligatoires par la loi.

L'EPCI constitue des provisions pour dépréciation des comptes de redevables sur ses budgets annexes « développement économique », « eau potable » et « musée Arkéos ».

En revanche, il n'a pas constitué, sur la période, de provisions en dépit de l'existence de contentieux⁵⁰. Or, une provision pour litige doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre l'établissement, en fonction du risque financier estimé. Elle est maintenue et ajustée, si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

2.2.3 La comptabilité de stock des zones d'activité

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé l'absence de comptabilité de stock pour les zones d'activité de la communauté d'agglomération.

⁵⁰ En matière de ressources humaines et d'occupation du domaine public (faibles enjeux financiers), et d'exécution de marché public et de vente de terrains fonciers (enjeux financiers plus significatifs).

Les opérations réalisées sur les zones d'activité comportent en effet un risque économique attaché à l'exécution et à l'équilibre des opérations au regard de leur prix de vente prévisionnel, ce qui nécessite une individualisation de chacune d'elles, pour un meilleur suivi.

La chambre observe que seules les opérations relatives aux nouvelles zones d'activité sont suivies dans une comptabilité de stock, individualisée dans un budget annexe. Elle réitère donc son rappel au droit relatif à la tenue d'une comptabilité de stock, concernant également les opérations les plus anciennes.

Rappel au droit n° 3 : tenir une comptabilité de stocks pour l'ensemble des zones d'activité, conformément aux instructions budgétaires et comptables en vigueur.

2.3 Analyse de la situation financière

Compte tenu de la diversité des instructions comptables applicables aux budgets annexes, la chambre a principalement fait porter son analyse sur le budget principal, qui représente en moyenne 67 % des recettes et 68 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Tableau n° 4 : Tableau d'analyse financière du budget principal – 2018-2022

	(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
1	Produits de gestion (y compris production immobilisée, travaux en régie)	52 886 560	53 880 442	53 595 015	51 985 918	56 131 125	1,5%
2	Dont impôts locaux (nets des restitutions)	52 839 166	53 831 547	53 821 178	47 575 887	49 878 789	- 1,4%
3	Dont autres taxes	- 86 133	- 51 137	- 48 481	48 877	- 146 012	14,1%
4	Dont fiscalité reversée	- 23 865 296	- 23 822 417	- 23 822 617	- 25 379 521	- 23 623 502	- 0,3%
5	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	13 127 862	12 888 067	12 708 387	12 510 053	12 296 448	- 1,6%
6	Dont autres dotations et participations	489 899	457 157	532 300	380 415	182 170	-21,9%
7	Charges de gestion	24 876 253	26 076 404	26 087 955	27 661 756	32 688 426	7,1%
8	Dont charges à caractère général	2 869 029	3 360 606	3 145 486	3 728 053	5 658 048	18,5%
9	Dont charges nettes de personnel (y compris atténuations de charges)	6 638 366	6 951 612	7 040 284	7 185 994	7 891 999	4,4%
10	Dont subventions de fonctionnement aux associations et autres personnels de droit privé	1 627 134	1 315 001	1 446 125	1 386 841	1 694 296	1,0%
11	Résultat de gestion	28 010 307	27 804 038	27 507 060	24 324 162	23 442 699	-4,4%
12	Résultat financier	4 764	245 794	475 189	596 092	453 060	212,3%

	(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
13	Résultat exceptionnel (hors cessions)	351 832	- 34 108	- 387 421	- 1 712 896	- 132 748	
14	Subventions exceptionnelles versées aux budgets annexes	11 174 341	9 047 383	8 729 258	8 759 203	10 258 363	-2,1%
16	Capacité d'autofinancement brute (CAF) (= 11+12+13+14+15)	17 192 562	18 968 341	18 865 572	14 448 155	13 504 648	-5,9%
17	Annuité en capital de la dette	6 915 649	7 114 579	7 353 504	7 969 765	9 852 814	9,3%
18	Capacité d'autofinancement nette (= 16-17)	10 276 912	11 853 762	11 512 067	6 478 389	3 651 834	-22,8%
19	Recettes d'investissement hors emprunt (y compris cessions)	6 634 327	6 409 940	2 989 165	8 790 698	15 921 099	24,5%
20	Financement propre disponible (= 18+19)	16 911 240	18 263 702	14 501 232	15 269 087	19 572 933	3,7%
21	Dépenses d'équipement (y compris subventions d'équipement et travaux en régie)	16 641 558	13 645 838	18 576 999	31 249 911	25 007 148	10,7%
22	Nouveaux emprunts de l'année	77 957	0	9 000 000	10 000 000	40 000 000	375,9%
23	Encours de dette du budget principal au 31/12	82 217 735	75 103 956	76 749 252	78 779 486	111 363 257	7,9%
24	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	4,8	4,0	4,1	5,5	8,3	14,6%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

2.3.1 Les produits de gestion

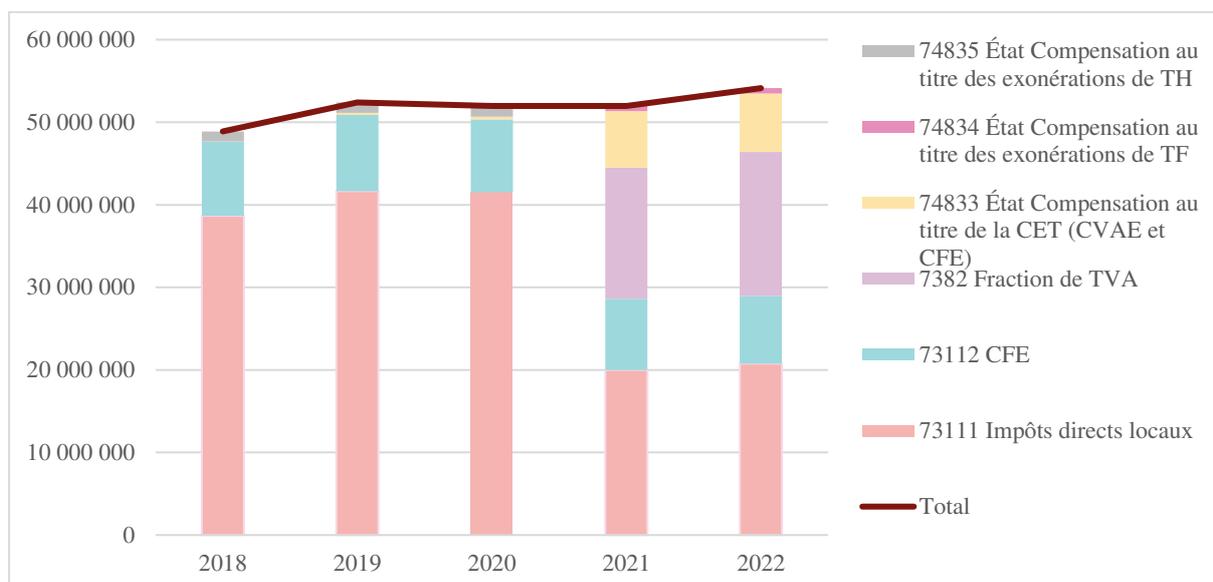
Sur la période examinée, les produits de gestion augmentent en moyenne de 1,5 % par an, passant de 52,9 M€ en 2018 à 56,1 M€ en 2022. Ils sont composés à 47 % de fiscalité, à 48 % de ressources institutionnelles et à 6 % de ressources d'exploitation.

Tableau n° 5 : Évolution des ressources fiscales

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	52 753 033	53 780 410	53 772 697	47 624 764	49 732 777	- 1,5 %
+ Fiscalité reversée	- 23 865 296	- 23 822 417	- 23 822 617	- 25 379 521	-23 623 502	- 0,3 %
= Fiscalité totale (nette)	28 887 737	29 957 993	29 950 080	22 245 243	26 109 275	- 2,5 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Les ressources fiscales propres nettes des restitutions diminuent de 5,7 % sur la période (49,7 M€ en 2022). Cette réduction s'explique par la diminution de la fiscalité directe locale à compter de 2021, compensée par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

Graphique n° 2 : Conséquence des réformes de la fiscalité directe locale


Source : chambre régionale des comptes, à partir de la balance des comptes.

Concernant les ressources institutionnelles, les dotations et participations sont en forte augmentation sur la période, passant de 20,9 M€ en 2018 à 26,7 M€ en 2022, en raison du versement par l'État d'allocations compensatrices au titre de la cotisation foncière des entreprises, à compter de l'exercice 2021.

Tableau n° 6 : Évolution des ressources institutionnelles

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	13 127 862	12 888 067	12 708 387	12 510 053	12 296 448	- 1,6 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	13 127 862	12 888 067	12 708 387	12 510 053	12 296 448	- 1,6 %
FCTVA	3 702	4 509	5 398	37 666	26 589	63,7 %
Participations	489 899	457 157	532 300	380 415	182 170	- 21,9 %
<i>Dont Etat</i>	236 231	157 772	160 525	233 603	99 685	- 19,4 %
<i>Dont régions</i>	4 981	27 500	36 000	36 919	0	- 100 %
<i>Dont départements</i>	101 915	5 726	7 126	6 326	11 526	- 42 %
<i>Dont communes</i>	144 815	202 793	250 020	6 020	0	- 100 %
<i>Dont autres</i>	1 957	63 366	78 630	97 547	70 959	145,4 %
Autres attributions et participations	7 318 933	7 609 686	7 730 912	13 605 704	14 185 577	18,0 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	7 318 933	7 609 686	7 730 912	13 605 704	14 185 577	18,0 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	20 940 397	20 959 419	20 976 996	26 533 839	26 690 783	6,3 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Les ressources d'exploitation sont relativement stables sur la période, se chiffrant à 3,33 M€ en 2022. Elles sont composées à 70 % des remboursements de frais des services publics gérés en régie par les budgets annexes.

Tableau n° 7 : Évolution des ressources d'exploitation

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
+ Domaine et récoltes	34 728	120 000	220 014	210 205	211 812	57,2 %
+ Travaux, études et prestations de services	44 562	46 250	10 737	12 167	15 527	- 23,2 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	77 173	92 635	107 766	142 639	133 529	14,7 %
+ Remboursement de frais	2 379 641	2 139 404	1 967 310	2 248 127	2 333 521	- 0,5 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2 536 103	2 398 288	2 305 827	2 613 138	2 694 388	1,5 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	345 391	348 767	172 454	378 813	352 451	0,5 %
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	176 932	215 974	189 658	214 886	284 228	12,6 %
= Autres produits de gestion courante (b)	522 323	564 742	362 112	593 699	636 679	5,1 %
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	3 058 426	2 963 030	2 667 939	3 206 837	3 331 067	2,2 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

En conclusion, Douaisis aggro bénéficie de recettes dynamiques, pour lesquelles la réforme de la fiscalité directe locale n'a pas eu d'impact quant au niveau de produits perçus.

2.3.2 Les charges de gestion

Tableau n° 8 : Évolution des charges de gestion

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 869 029	3 360 606	3 145 486	3 728 053	5 658 048	18,5 %
+ Charges de personnel	6 638 366	6 951 612	7 040 284	7 185 994	7 891 999	4,4 %
+ Subventions de fonctionnement	3 071 373	3 163 400	3 036 919	4 090 875	4 136 615	7,7 %
+ Autres charges de gestion	12 297 485	12 600 787	12 865 267	12 656 834	15 001 765	5,1 %
= Charges de gestion (B)	24 876 253	26 076 404	26 087 955	27 661 756	32 688 426	7,1 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Les charges de gestion sont en nette augmentation sur la période (près de 31 %), passant de 24,9 M€ en 2018 à 32,7 M€ en 2022.

Elles sont composées pour 46 % des « autres charges de gestion » regroupant la contribution aux services d'incendie et de secours, pour 5,7 M€, et la contribution de l'EPCI au syndicat mixte des transports du Douaisis (SMTD), pour 5 M€. Depuis 2022, l'instauration de la gratuité du service de transport a impliqué une augmentation de 2,2 M€ de cette contribution.

Les charges de personnel augmentent de près de 20 % sur la période, représentant, en 2022, 24 % des charges de gestion pour atteindre 7,9 M€. Au-delà de l'augmentation de la valeur du point d'indice, cette forte augmentation s'explique en partie par les recrutements opérés par l'EPCI. D'après les états du personnel annexés au compte administratif (budget principal) l'effectif passe de 143 ETPT en 2018 à 150 ETPT en 2022. Cette tendance est confirmée par l'analyse des fiches de paie.

Les charges à caractère général connaissent, quant à elles, la plus forte hausse parmi les charges de gestion, passant de 2,9 M€ en 2018 à 5,7 M€ en 2022. Cela s'explique par la forte augmentation des chapitres 61 « services extérieurs » et 62 « autres services extérieurs » (+ 1,5 M€) et, notamment, par les imputations comptables liées à la publicité, aux publications et aux relations publiques ainsi qu'à l'entretien et les réparations.

2.3.3 Le financement des investissements

Tableau n° 9 : Financement des investissements (budget principal)

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
= CAF nette ou disponible (C)	10 276 912	11 853 762	11 512 067	6 478 389	3 651 834	43 772 965
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 318 027	344 623	919 287	2 681 273	2 573 805	7 837 016
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	4 966 732	5 789 755	1 952 046	6 065 181	13 110 040	31 883 754
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	175 059	209 602	100 992	6 944	167 253	659 849
+ Produits de cession	174 509	65 960	16 840	37 300	70 000	364 609
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 634 327	6 409 940	2 989 165	8 790 698	15 921 099	40 745 229
= Financement propre disponible (C+D)	16 911 240	18 263 702	14 501 232	15 269 087	19 572 933	84 518 194
<i>Financement propre dispo / dépenses d'équipement (y c. subventions d'équipement et travaux en régie)</i>	<i>101,6 %</i>	<i>133,8 %</i>	<i>78,1 %</i>	<i>48,9 %</i>	<i>78,3 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	9 895 473	3 892 493	11 434 909	23 571 816	18 139 484	66 934 175
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	6 746 085	9 753 345	7 142 091	7 678 095	6 867 664	38 187 279
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 3 805	0	0	0	0	- 3 805
- Participations et inv. financiers nets	0	24 844 570	-4 565 503	3 998 707	7 869 770	32 147 543
+/- Variation autres dettes et cautionnements	2 200	-800	1 200	0	0	2 600
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	271 287	- 20 225 905	488 536	- 19 979 531	- 13 303 985	- 52 749 598

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Constitué pour moitié par la capacité d'autofinancement (CAF) nette, le financement propre disponible représente 84,5 M€ sur la période 2018 à 2022, soit 16,9 M€ par an. Il représente l'essentiel du financement des dépenses d'équipement (subventions d'équipement comprises), qui s'élèvent à 105 M€ cumulés sur la période, soit 21 M€ par an.

Avec un financement propre disponible correspondant à 80 % des dépenses d'équipement, la politique d'investissement de la collectivité apparaît soutenable.

L'EPCI verse des avances à ses budgets annexes (32 M€), en réduction du financement propre disponible. Le besoin de financement cumulé s'élève donc à 52,7 M€ (10,5 M€ par an), devant être financés par l'emprunt ou la mobilisation du fonds de roulement.

Tableau n° 10 : Évolution du besoin de financement (budget principal)

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	271 287	-20 225 905	488 536	-19 979 531	-13 303 985	- 52 749 598
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	77 957	0	9 000 000	10 000 000	40 000 000	59 077 957
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	349 245	- 20 225 905	9 488 536	-9 979 531	26 696 015	6 328 359

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Sur la période contrôlée par la chambre, le besoin de financement a donc été financé par les différents leviers dont dispose l'établissement public : mobilisation du fonds de roulement (en 2019) et recours à l'emprunt (en 2020 et 2021).

2.3.4 Le recours à l'emprunt

Sur la période, l'EPCI a emprunté à hauteur de 59 M€.

En 2020 et 2021⁵¹, le conseil communautaire a autorisé la souscription d'emprunts d'un montant respectif de 9 M€ et 10 M€, « afin de financer les divers projets inscrits au plan pluriannuel d'investissement ».

L'emprunt de 40 M€, souscrit en 2022, s'inscrit dans le cadre du projet d'acquisition et d'aménagement de terrains appartenant à la société Renault, en vue de l'installation d'une usine de production de batteries pour véhicules électriques⁵². À cet effet, le conseil communautaire a autorisé, par délibération du 15 juin 2021, la signature, avec l'établissement public foncier (EPF) des Hauts-de-France, d'une convention opérationnelle d'une durée de cinq ans. Au terme des opérations de portage foncier de l'EPF, la communauté d'agglomération devra acquérir les terrains, pour un montant estimé à environ 40 M€.

⁵¹ Cf. délibérations du 24 juillet 2020 et du 15 octobre 2021.

⁵² Investissement de la société Envision dans la construction d'une première usine de batteries pour véhicules électriques à compter de 2022, qui devrait permettre de créer 1 000 emplois d'ici à 2024 et potentiellement 2 500 emplois d'ici à 2030, en fonction de la construction de deux à quatre autres unités de production.

Par ailleurs, l'encours de dette de Douaisis agglo progresse de 35 % de 2018 à 2022 pour atteindre 111 M€ fin 2022. La CAF brute diminuant en parallèle, la capacité de désendettement s'est dégradée, passant de 4,8 ans à 8,3 ans en 2022. Avec la souscription, par anticipation, de l'emprunt de 40 M€, Douaisis agglo a couvert son besoin de financement par l'endettement.

Tableau n° 11 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement (budget principal)

	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	82 217 735	75 103 956	76 749 252	78 779 486	111 363 257	7,9 %
CAF brute	17 192 562	18 968 341	18 865 572	14 448 155	13 504 648	- 5,9 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	4,8	4	4,1	5,5	8,3	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Tous budgets consolidés, la dette de l'EPCI s'élève en 2022 à 145 M€, constituée à 77 % par celle du budget principal. La capacité de désendettement consolidée suit la même évolution que celle du budget principal, passant de 4,8 ans en 2018 à 8 ans en 2022.

Tableau n° 12 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement des budgets consolidés

	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Encours de dette consolidé au 31 décembre	126 189 146	116 588 437	115 620 536	114 774 894	145 307 959	3,6 %
CAF brute	26 343 528	23 380 436	26 413 088	20 190 299	18 116 212	- 8,9 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	4,8	5	4,4	5,7	8	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

2.3.5 Le fonds de roulement

Tableau n° 13 : Évolution du fonds de roulement net global (budget principal)

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	349 245	-20 225 905	9 488 536	-9 979 531	26 696 015
Fonds de roulement net global (E-F)	50 225 602	29 999 696	39 488 233	29 508 701	56 524 871
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>737,1</i>	<i>423,9</i>	<i>562,7</i>	<i>398,0</i>	<i>640,0</i>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de l'établissement.

Le fonds de roulement net global de Douaisis agglo représente, en moyenne, 552 jours de charges courantes sur la période 2018 à 2022, soit un niveau *a priori* excessif. Les derniers emprunts réalisés ont contribué à le porter à un niveau supérieur à celui de 2018.

Tableau n° 14 : Évolution de la trésorerie au 31 décembre

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	50 225 602	29 999 696	39 488 233	29 508 701	56 524 871
- Besoin en fonds de roulement global	- 545 650	- 24 134 574	- 14 442 734	- 18 991 507	- 19 200 985
=Trésorerie nette	50 771 252	54 134 271	53 930 967	48 500 209	75 725 856
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>745,1</i>	<i>765,0</i>	<i>768,6</i>	<i>654,1</i>	<i>857,4</i>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de l'établissement.

La trésorerie nette s'élève, en moyenne sur la période, à 56,6 M€, soit 758 jours de charges courantes.

Malgré les investissements réalisés sur la période, Douaisis agglo dispose de très importantes réserves. La chambre considère qu'un tel niveau de trésorerie ne se justifie que s'il est utilisé dans le cadre du financement d'un investissement, ce à quoi une stratégie de mobilisation anticipée d'emprunt ne répond pas. À défaut, l'EPCI sur-mobilise de l'emprunt.

2.3.6 Les perspectives 2023-2026

Le budget principal de l'exercice 2023 prolonge les tendances observées sur la période 2018-2022. L'intercommunalité prévoit 74 M€ de dépenses d'équipement.

Tableau n° 15 : Prévisions budgétaires de l'exercice 2023 – budget principal

(en €)	2023
Produits de gestion (A)	56 833 983
Charges de gestion (B)	36 909 994
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	19 923 989
+/- Résultat financier	550 930
+/- Autres produits et charges excep. Réels	-10 740 520
= CAF brute	9 734 399
- Annuité en capital de la dette	10 740 520
= CAF nette	- 1 006 121
Recettes d'investissement (hors emprunt)	22 992 121
Dépenses d'équipements (y compris subventions d'équipement)	74 082 158
Nouveaux emprunts de l'année	0
Encours de dette	100 622 737
Capacité de désendettement	10,3

Source : chambre régionale des comptes, à partir des prévisions budgétaires (budget primitif et décision modificative du 6 juillet 2023).

Douaisis agglo s'appuie sur son plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour établir sa prospective. Celui-ci couvre la période s'étendant jusqu'en 2026, soit le terme du mandat actuel. Actualisé chaque année, il prévoit, pour le budget principal, 143,7 M€ de dépenses. Dans un périmètre consolidé (hors budgets annexes eau potable, assainissement et archéologie préventive), l'investissement de Douaisis agglo s'élève à 190,4 M€.

Tableau n° 16 : Le PPI 2023-2026 consolidé – dépenses

(en M€)	2023	2024	2025	2026	Total
Budget principal	54,1	45,2	24,4	20	143,7
Budgets annexes (développement économique, Loisirparc, équipements culturels, déchets) – hors eau potable, assainissement, archéologie préventive	10,8	10,9	20	5	46,7
Total consolidé	64,9	56,1	44,4	25	190,4

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de Douaisis agglo.

Le PPI est financé à partir des éléments de prospective établis par l'établissement, figurant dans le rapport sur les orientations budgétaires. Le financement du PPI intègre des prévisions de financement propre disponible (CAF nette et subventions d'investissement). Sur les trois derniers exercices écoulés, la chambre relève un écart d'en moyenne 24 M€ entre les prévisions consolidées inscrites dans le PPI et le montant réalisé présenté lors de son actualisation annuelle⁵³, soit un taux d'exécution moyen de 59 %.

Tableau n° 17 : Financement prospectif des investissements de Douaisis agglo (budgets consolidés)

(en M€)	2022	2023	2024	2025	2026	Total
CAF nette	5,8	2,1	1,5	1,1	6,6	17,1
FCTVA	2,6	3,2	3,6	2	1,6	13
Produits de cessions	0	8,3	0	8,7	8,7	25,7
Subventions	14,2	17,3	16,3	13,9	8,9	70,6
Financement propre disponible	22,6	30,9	21,4	25,7	25,8	126,4
Dépenses d'investissement	38,1	64,9	56,1	44,4	25	228,5
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 15,5	- 34	- 34,7	- 18,7	0,8	- 102,1
Emprunt	40	0	12,5	13	13,5	79
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDR	24,5	- 34	- 22,2	- 5,7	14,3	- 23,1
FDR	62,7	28,7	6,5	0,8	15,1	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de Douaisis agglo.

⁵³ Ces données sont corroborées par les comptes administratifs présentant, pour le budget principal, un taux d'exécution des dépenses réelles d'équipement d'en moyenne 56 % entre 2018 et 2022.

Ces écarts peuvent conduire à modifier la teneur des informations présentées dans les rapports sur les orientations budgétaires. Selon ses projections figurant au tableau n° 17, Douaisis agglo aurait un besoin de financement de 102 M€, 40 M€ ayant déjà été empruntés en 2022. L'EPCI envisage d'emprunter 39 M€ supplémentaires de 2024 à 2026. Le reliquat (23 M€) proviendrait d'une mobilisation de son fonds de roulement.

En appliquant le taux de réalisation du PPI aux projections, les prévisions de dépenses s'élèveraient à 149,9 M€, au lieu de 228,5 M€. Par conséquent, le besoin de financement ne serait plus que de 23,5 M€ au lieu de 102,1 M€. Le recours à l'emprunt ne se justifierait donc plus, sauf à vouloir abonder un fonds de roulement déjà important.

En définitive, Douaisis agglo dispose d'un PPI exhaustif. Les prévisions de dépenses inscrites au budget gagneraient toutefois à être fiabilisées et le PPI ajusté en conséquence. La chambre invite l'EPCI à engager une réflexion sur les modalités de couverture de son besoin de financement, entre la mobilisation de son fonds de roulement et le recours pertinent à l'emprunt.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de Douaisis agglo demeure perfectible. Si l'établissement a fortement réduit les écarts entre son inventaire patrimonial et l'état de l'actif, la chambre réitère son rappel au droit quant à l'obligation de tenir une comptabilité de stock pour l'ensemble de ses zones d'activité.

L'établissement public dispose d'une situation financière confortable, lui offrant d'importantes marges de manœuvre pour conduire ses projets. Il dispose, à cet effet, d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) actualisé chaque année.

Cependant, le suivi de ce dernier mériterait d'être fiabilisé pour améliorer la qualité de l'information financière présentée au conseil communautaire. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement inscrites au budget est faible. Parallèlement, le recours anticipé à l'emprunt, indépendamment du besoin à financer, contribue à alimenter le fonds de roulement de l'intercommunalité, d'un niveau déjà très élevé.

La chambre invite la communauté d'agglomération, d'une part, à renforcer le pilotage de son PPI en réduisant les écarts entre prévisions et exécution budgétaire et, d'autre part, à engager une réflexion sur les modalités de financement de ses investissements.

3 LA GESTION DÉLÉGUÉE DU CENTRE AQUATIQUE SOURCÉANE

Les observations suivantes participent à une enquête thématique de la Cour des comptes relative à la délégation de gestion par les collectivités territoriales.

3.1 Présentation de l'équipement

Le centre aquatique *Sourcéane* est un équipement communautaire situé dans l'écoquartier du Raquet, à Sin-le-Noble. Il se compose de différents espaces :

- un hall sports et loisirs de 2 640 m², comprenant notamment un bassin sportif de 25 mètres, un bassin de loisirs de 220 m², un bassin enfants, une pataugeoire, un pentagliss (toboggan rapide, mono ou multi-couloirs) et un bassin nordique de 250 m² ;
- un espace consacré aux activités de bien-être de 900 m², avec des bassins intérieur et extérieur, des saunas, un hammam et un frigidarium ;
- des annexes (accueil, vestiaires, locaux administratifs) d'une surface utile de 1 000 m² ;
- des locaux techniques pour environ 2 500 m² ;
- des aménagements et un parking extérieurs.

Réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de Douaisis agglo, pour un coût de 25 M €, l'équipement a été mis en service le 17 décembre 2016. Sa gestion a été confiée, à compter de cette date, à la société *Espace Récréa*, par un contrat de délégation de service public, sous la forme d'un affermage⁵⁴.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la délégation de service public est assurée par la société *Vert Marine*, dans le cadre d'un contrat dont le périmètre a été étendu à l'exploitation d'une patinoire, dont la mise en service est prévue pour le dernier trimestre de l'année 2024⁵⁵.

3.2 Le bilan du contrat de délégation de service public (2016-2022)

Dispositions réglementaires applicables aux délégants

Une convention de délégation de service public constitue un contrat par lequel la gestion d'un service public est confiée à un opérateur à qui est transféré un risque lié à l'exploitation.

Le délégataire a l'obligation de produire un rapport annuel comportant les comptes et une analyse de la qualité de service, permettant d'apprécier les conditions de son exécution. Dès sa production, son examen doit être mis à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante (article L. 1411-3 du CGCT) et il doit être joint au compte administratif (article R. 1411-8).

⁵⁴ L'affermage est l'une des modalités de délégation d'un service public.

⁵⁵ Construit sur le site de l'écoquartier du Raquet, à proximité du centre aquatique et du boulodrome couvert, cet équipement occupera une surface de bâtiment de 5 843 m², dont 3 650 m² d'aires de glace et de tribunes, et d'aménagements extérieurs sur 4 875 m². Il représente un investissement global estimé à 18,3 M€ HT.

3.2.1 Le choix du recours à la gestion déléguée

Par délibération du conseil communautaire du 25 mars 2016, Douaisis agglo retient le mode de gestion de la délégation de service public, sous la forme d'un affermage, pour gérer le centre aquatique communautaire, pour une durée de cinq ans.

En application de l'article L. 1411-4 du CGCT, cette délibération se fonde sur un rapport de présentation sur le choix du mode de gestion et le principe du recours à une délégation de service public, après avis favorables de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) et du comité technique.

Il ressort de ce rapport que le choix de Douaisis agglo repose sur plusieurs critères : la complexité de gestion d'un tel équipement, conjuguée à l'absence de compétences et de savoir-faire internes à l'EPCI, tant sur le plan technique que sur celui de l'animation d'activités spécifiques et d'une politique commerciale.

3.2.2 Le contrat et les conditions d'exploitation

Le contrat a été signé le 3 octobre 2016, pour une durée de cinq ans. Il a, par la suite, fait l'objet de cinq avenants :

- l'avenant n° 1, reporte la date d'entrée en vigueur du contrat, initialement prévue le 04 novembre 2016, au 18 novembre 2016 ;
- l'avenant n° 2, dont la signature est autorisée par délibération du conseil communautaire du 19 décembre 2019, accroît la participation financière de l'EPCI en compensant, rétroactivement et pour l'avenir, le manque à gagner du délégataire lié à une surestimation de la fréquentation des scolaires et à la prise en charge de surcoûts en matière de sécurité et de gardiennage, à la suite d'incidents récurrents ;
- l'avenant n° 3, pris sur décision du 25 juin 2020 du président de l'EPCI, octroie au délégataire une compensation financière exceptionnelle, liée à la fermeture du centre aquatique entre les mois de mars et de juin 2020, du fait de la crise sanitaire ;
- l'avenant n° 4, dont la signature est autorisée par délibération du conseil communautaire du 26 mars 2021, prolonge la durée du contrat jusqu'au 31 décembre 2022, en prévision d'une délégation commune du centre aquatique avec celle de la future patinoire ;
- l'avenant n° 5, après délibération du conseil communautaire du 09 juillet 2021, alloue une compensation financière exceptionnelle au regard des pertes financières d'exploitation constatées sur la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2020, en raison de la prolongation de la fermeture de la piscine liée à la crise sanitaire.

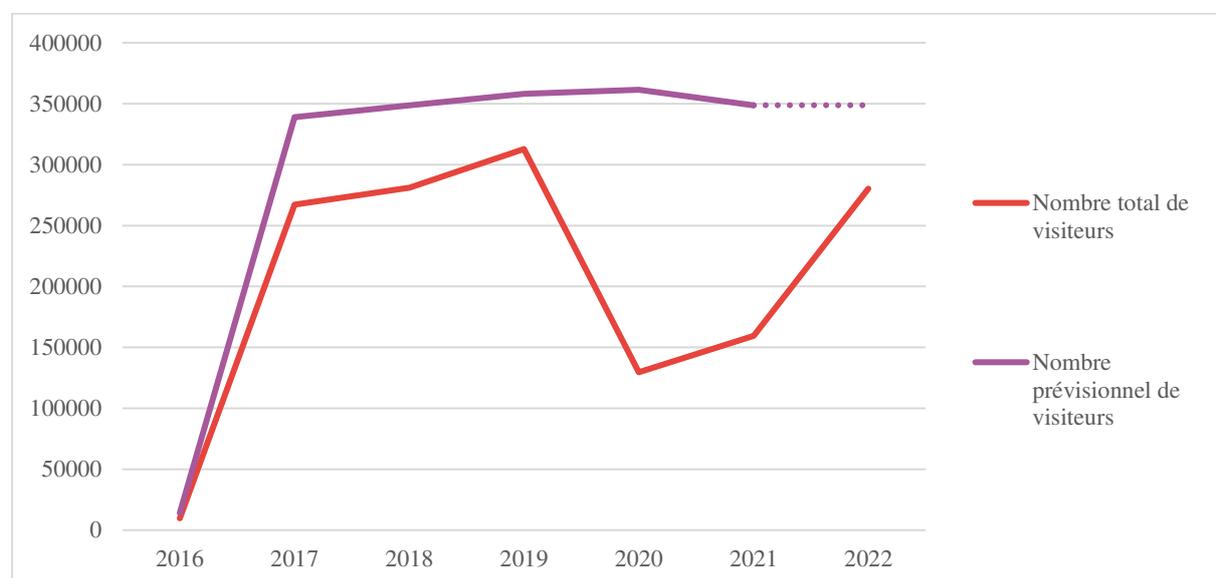
Les principales missions confiées au délégataire sont la gestion, l'exploitation, l'entretien, la maintenance de l'équipement. Outre l'accueil du public, l'exploitation comprend l'organisation d'activités et animations à destination de groupes d'utilisateurs (enfants en bas âge, activités maternelles, scolaires, centres de loisirs, clubs sportifs et associations), ainsi que le développement d'une politique de communication et de promotion du centre aquatique.

Le contrat mentionne, à bon droit, que le délégataire assure à ses risques et périls l'exploitation du centre aquatique, et précise que « *le risque transféré au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service* ».

3.2.3 La fréquentation du centre aquatique

Le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat prévoit une fréquentation moyenne de 351 000 visiteurs par an entre 2017 et 2021.

Graphique n° 3 : Fréquentation du centre aquatique



Source : chambre régionale des comptes, à partir du compte d'exploitation prévisionnel et des rapports annuels du délégataire.

Durant les trois premiers exercices complets d'exploitation, le centre aquatique accueille, en moyenne, 287 000 visiteurs, soit un résultat en deçà des prévisions. Quoiqu'en progression, la fréquentation est fortement affectée en 2020 et 2021 par la crise sanitaire, durant laquelle le centre aquatique a été fermé⁵⁶. En 2022, il retrouve, avec 280 285 visiteurs, un niveau de fréquentation comparable à celui de 2018. En 2022, 63 % des visiteurs proviennent du territoire de Douaisis agglo, selon le rapport du délégataire.

⁵⁶ Périodes de fermeture du 15 mars au 30 juin 2020, puis du 24 octobre 2020 au 9 juin 2021.

Tableau n° 18 : Fréquentation du centre aquatique

	2016 (1 mois)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de visiteurs	9 700	267 225	281 119	312 776	129 629	159 403	280 285

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports annuels du délégataire.

L'accueil des scolaires a également fait l'objet d'une estimation haute dans le contrat d'exploitation prévisionnel, avec pour effet la surévaluation des recettes commerciales du délégataire. L'EPCI l'explique par sa volonté de proposer aux écoles un nombre de créneaux accessibles important, tout en soutenant, par ailleurs, les piscines communales situées sur son territoire, en finançant notamment des maîtres-nageurs (40 000 € par piscine communale). Cette situation aboutit, de fait, à une concurrence entre ces équipements.

Les piscines dans le Douaisis

La gestion des équipements sportifs, dont les piscines, relève de la compétence des communes.

Le territoire de la communauté d'agglomération comprend cinq piscines communales : deux à Douai, une à Auby, Sin-le-Noble et Waziers.

Il s'agit souvent d'équipements vétustes nécessitant d'importants investissements, comme c'est le cas à Sin-le-Noble et Waziers. La piscine de Waziers est d'ailleurs fermée depuis l'été 2022 et celle d'Auby depuis l'été 2023, pour plusieurs mois.

L'agglomération ne dispose donc plus que de trois piscines communales en activité.

L'augmentation du coût de l'énergie conduit également les communes à adapter le fonctionnement de leur équipement, parfois au détriment des usagers en cas de réduction des créneaux d'ouverture.

Sourcéane renouvelle l'offre en matière de piscines et d'espace de loisirs dans le Douaisis. La chambre regrette toutefois que la construction de ce nouvel équipement communautaire n'ait pas été l'occasion d'engager avec les communes membres une réflexion, à l'échelle du territoire intercommunal, sur l'offre globale de piscines, au regard des investissements majeurs à conduire pour les années à venir et des besoins des habitants. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que « *les élus communautaires ont décidé de ne pas aller vers une prise de compétence des équipements sportifs* ».

3.2.4 L'équilibre économique du contrat

3.2.4.1 Le compte d'exploitation prévisionnel

Le contrat de délégation dispose d'un compte d'exploitation prévisionnel, qui retrace l'estimation des produits et des charges prévus par le délégataire. Il retranscrit notamment les recettes commerciales et compensations versées par l'EPCI.

Tableau n° 19 : Plan d'affaires prévisionnel initial

(en €)	2016 (1 mois)	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Charges HT (A)	95 949	2 246 511	2 306 045	2 326 181	2 347 548	2 267 695	11 589 929
Recettes ⁵⁷ HT (B)	68 648	1 647 550	1 755 845	1 835 489	1 862 407	1 803 104	8 973 043
Ecart (B-A)	- 27 301	- 598 961	- 550 200	- 490 692	- 485 141	- 464 591	- 2 616 886
Compensation pour sujétions de service public	27 301	598 961	550 201	490 692	485 141	464 590	2 616 886
Résultat prévisionnel	0	0	1	0	0	- 1	0

Source : chambre régionale des comptes, à partir du compte d'exploitation prévisionnel du contrat.

Les recettes ne couvrant pas l'intégralité des charges, le compte d'exploitation s'annonce déficitaire. Une compensation est donc prévue pour couvrir le coût lié aux sujétions de service public. Ce financement public participe, de fait, à l'équilibre économique du contrat.

3.2.4.2 Les compensations

Le versement, à une entreprise, d'une subvention pour compenser des obligations de service public, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, est une exception autorisée à l'article L. 2224-2 du CGCT.

Cette subvention est régulière, au sens de la jurisprudence européenne, à condition de remplir les trois conditions cumulatives suivantes :

- l'entreprise bénéficiaire a été effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;
- les paramètres de calcul de la compensation sont préalablement établis de façon objective et transparente ;
- la compensation ne dépasse pas la couverture, en tout ou partie, des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, au vu des recettes et d'un bénéfice raisonnable pour l'exploitant.

Selon l'article 39 du contrat, la rémunération du délégataire repose sur une « *part substantielle des recettes d'exploitation commerciale des activités qui lui sont confiées* ». L'article 40 du contrat prévoit qu'une compensation financière est versée au délégataire par le délégant, composée de deux parties :

- une compensation financière en contrepartie des sujétions de service public imposées par le délégant, dite « C1 » ;

⁵⁷ Recettes commerciales et recettes liées à l'accueil des scolaires.

- une compensation financière en contrepartie d'une contrainte imposée par le délégant, dite « C2 », relative à la mise à disposition des équipements pour des utilisateurs spécifiquement désignés, en l'espèce les scolaires du premier degré du territoire du délégant⁵⁸.

Le contrat comporte une liste de sujétions de service public⁵⁹ présentée comme non-exhaustive. Certains *items*, tels que ceux liés à la qualification du personnel ou la réalisation de contrôles d'hygiène et de sécurité, relèvent toutefois, non d'une sujétion de service public, mais de l'exploitation normale du service. De plus, le mode de calcul des sujétions n'est pas explicitement défini, ce qui ne permet pas d'en apprécier l'incidence financière.

3.2.4.3 L'exécution financière du contrat

La situation financière a été étudiée à partir des comptes d'exploitation transmis par l'EPCI, afin de la comparer avec le compte d'exploitation prévisionnel, les rapports annuels du délégataire étant peu lisibles, compte tenu d'un changement de présentation des éléments financiers intervenu à compter du rapport annuel 2019.

Tableau n° 20 : L'exécution financière du contrat (plan d'affaires réalisé)⁶⁰

(en €)	2016/2017	2018	2019	2020	2021	Total
Recettes HT ⁶¹	1 629 105	1 629 611	1 754 246	714 475	1 036 714	6 764 151
Compensation pour sujétions de service public	626 262	571 168	779 819	584 327	614 967	3 176 543
Compensation supplémentaire ou exceptionnelle	218 992	143 642	0	267 144	134 267	764 045
Produits HT	2 474 359	2 344 421	2 534 065	1 565 946	1 785 948	10 704 739
Charges HT	2 612 437	2 600 761	2 622 016	1 705 756	1 684 882	11 225 852
Résultat	- 138 078	- 256 340	- 87 951	- 139 810	101 066	- 521 113

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes d'exploitation transmis par Douaisis agglo.

Les produits du délégataire reposent sur les recettes tirées de l'activité du centre aquatique et sur la participation financière du délégant, dont le montant est fixé dans le contrat.

⁵⁸ Le créneau de piscine est directement facturé aux communes par le délégataire (60 € TTC par séance et par classe). L'intercommunalité verse, en sus, ladite compensation (30 € TTC par séance et par classe).

⁵⁹ Plages d'ouverture au public ; tarifs fixés par l'EPCI ; obligations liées à la présence et à la qualification du personnel, notamment voué à l'encadrement des scolaires ; créneaux alloués à un club de natation et de water-polo ; mise à disposition au délégant du hall sports et loisirs ; contrôles d'hygiène et de sécurité.

⁶⁰ Ces données proviennent des comptes d'exploitation. Le retraitement opéré *a posteriori* par l'EPCI n'a pas été pris en compte pour 2018, celui-ci ne modifiant pas significativement le résultat de l'exercice.

⁶¹ Recettes commerciales et recettes liées à l'accueil des scolaires.

En comparaison avec le compte d'exploitation prévisionnel, la situation est globalement déficitaire. Cette situation s'explique par une fréquentation moindre qu'escomptée et des charges supérieures aux prévisions.

Le résultat d'exploitation de l'exercice 2022 présente les mêmes caractéristiques que celles observées sur la plupart des exercices du contrat, avec des charges supérieures aux recettes.

3.2.4.4 Des avenants favorables au délégataire

Durant cette période, la participation financière de l'intercommunalité a été significativement accrue, par la conclusion d'avenants. Le délégataire n'a donc pas entièrement assuré la gestion de l'équipement à ses « risques et périls ».

Par un avenant n° 2, l'EPCI prend à sa charge une partie importante des surcoûts liés au gardiennage, nécessaires pour assurer la sécurité de l'équipement et la tranquillité des usagers. Le centre aquatique fait en effet régulièrement l'objet de désordres et d'incivilités, qui auraient pu être mieux anticipés.

Tableau n° 21 : Surcoûts de prestations de gardiennage du centre aquatique

(en €)	Compte d'exploitation prévisionnel (A)	Coût supporté par le délégataire (B)	Surcoût (B-A)	Prise en charge par le délégant
2016/2017	60 000	308 312	248 312	165 000
2018	45 000	188 642	143 642	124 000
Total	105 000	496 954	391954	289 000

Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'avenant n° 2 au contrat.

Cet avenant règle, par ailleurs, les conséquences financières de la surestimation de la fréquentation des scolaires. Il fait état d'un manque à gagner de 185 993 € pour le délégataire au titre des exercices 2016 à 2018, dont 179 000 € sont pris en charge par Douaisis agglo.

Le compte prévisionnel d'exploitation est, enfin, actualisé. Il prévoit, pour les exercices 2019 à 2021, une baisse de la compensation pour contraintes institutionnelles et une augmentation de celle pour sujétions de service public. Il en résulte un surcoût de 172 038 €.

D'un montant total de 640 038 €, cet avenant apparaît favorable au délégataire. La modification du contrat, représentant 7 % du chiffre d'affaires prévisionnel, n'est toutefois pas substantielle, au regard des dispositions du code de la commande publique⁶².

Deux avenants ont été adoptés pour faire face à la pandémie de Covid-19, durant laquelle le centre aquatique a fermé ses portes⁶³.

⁶² Cf. articles L. 3135-1, R. 3135-7 et R. 3135-8 du code de la commande publique.

⁶³ Du 15 mars 2020 au 30 juin 2020, et du 24 octobre 2020 au 09 juin 2021.

Par avenant n° 3 du 25 juin 2020, et sur sollicitation du délégataire, l'EPCI octroie une compensation de 99 521 €, soit le montant du déficit d'exploitation sur la première période de fermeture du centre aquatique. Le déficit d'exploitation prévisionnel, sur la même période, évalué à 19 515 €, n'a pas été déduit de la compensation versée par l'établissement. L'avenant prévoit également la suspension du versement par le délégataire de la redevance d'occupation domaniale pour la période⁶⁴, soit 44 354,84 €. Le coût total de l'avenant s'élève à 143 876 €.

Un avenant n° 5 prévoit une compensation financière exceptionnelle de 220 000 €, destinée à couvrir le déficit d'exploitation du délégataire sur la période du 24 octobre au 31 décembre 2020, estimé à 269 443 €. Le délégataire a, également, bénéficié de dispositifs d'aides mis en place par l'État, dont 9 105 € en 2020 au titre du fonds de solidarité.

En conclusion, le contrat repose sur un déficit structurel d'exploitation, dont l'équilibre est obtenu par des compensations pour service public mal définies. Son exécution s'est traduite par un accroissement significatif de la participation financière de Douaisis agglo, prenant à sa charge une partie des risques d'exploitation qui auraient dû peser sur le délégataire.

Contestant cette analyse, Douaisis agglo considère que l'accroissement de sa participation résulte d'événements imprévisibles, point de vue que ne partage pas la chambre s'agissant des surcoûts de sécurité et de la surestimation de la fréquentation des scolaires. Dès lors, celle-ci estime, que l'intérêt pour ce mode de gestion s'en trouve fortement réduit.

3.2.5 Le contrôle du délégataire

Le CGCT prévoit l'information complète et régulière de l'assemblée délibérante sur les services publics délégués, afin de lui permettre d'exercer sa mission de contrôle, au moyen des rapports annuels d'activité du délégataire⁶⁵ qui lui sont soumis.

Ceux-ci doivent être joints au compte administratif⁶⁶. Ils sont inscrits à la plus proche réunion de l'organe délibérant⁶⁷, avant le 30 juin, date avant laquelle l'assemblée délibérante doit arrêter les comptes. L'article L. 1413-1 du CGCT précise que ces rapports doivent, en outre, être examinés par la commission consultative des services publics locaux.

Or, les rapports annuels du délégataire ont été présentés au conseil communautaire seulement en 2021 et 2022⁶⁸, privant ce dernier d'informations sur les premières années d'exécution du contrat de délégation de service public.

⁶⁴ Cf. article 6 de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020.

⁶⁵ Le contenu du rapport annuel du délégataire est régi par l'article L. 3135-5 du code de la commande publique.

⁶⁶ Article R. 1411-8 du CGCT.

⁶⁷ Article L. 1411-3 du CGCT.

⁶⁸ Délibérations des 15 octobre 2021 et 15 décembre 2022 relatives respectivement aux exercices 2020 et 2021.

Le contrat prévoit que le délégataire a une obligation générale d'information, d'avis et de conseil du délégant, qui dispose d'un droit de contrôle permanent de l'exécution technique et financière de la délégation. Le délégataire transmet des tableaux de bord mensuels de suivi de la fréquentation, un état des recettes et de la consommation énergétique de l'équipement. Un comité de gestion se réunit périodiquement, permettant aux parties d'échanger sur tous les sujets ayant trait à l'état de l'équipement et aux activités du centre aquatique⁶⁹.

Durant les quatre premières années du contrat, l'EPCI a réalisé, avec l'assistance de cabinets d'études extérieurs, des visites de contrôle, lui permettant de disposer de son propre diagnostic sur les performances énergétiques et l'exploitation technique du centre.

D'autres visites techniques réalisées par le délégant, à l'approche de l'échéance du contrat, ont contribué à identifier des défauts et dysfonctionnements liés à l'entretien de l'équipement et à demander au délégataire de procéder aux interventions jugées nécessaires.

3.3 Le nouveau contrat de délégation de service public et les perspectives

3.3.1 Le choix de conserver le recours à une délégation de service public

Le contrat initial de délégation de service public de l'espace aquatique est arrivé à son terme le 31 décembre 2022.

Par délibération du 09 juillet 2021, le conseil communautaire a approuvé le principe du recours à une délégation de service public sous la forme d'un affermage pour l'exploitation du centre aquatique et de la patinoire en construction.

En vertu de l'article L. 1411-4 du CGCT, le conseil communautaire s'est prononcé à partir d'un rapport sur le choix du mode de gestion, annexé à la délibération. Celui-ci présente les avantages et inconvénients des divers modes de gestion envisageables, d'un point de vue théorique, mais ne contient aucune analyse chiffrée, contrairement à celui concernant la précédente délégation. En réponse aux observations provisoires, Douaisis agglo a communiqué une étude dont la chambre constate qu'elle n'a pas été communiquée au conseil communautaire à l'appui du rapport précité.

La chambre regrette que l'EPCI ne se soit pas donné les moyens de choisir un mode de gestion adapté, au terme d'une véritable analyse tenant compte du bilan de l'exécution du précédent contrat. Le choix de confier à un tiers la gestion, l'exploitation et l'animation commerciale de l'équipement semble pertinent, compte tenu de ses caractéristiques et de sa complexité. Cependant, en raison de son équilibre économique précaire, les différentes options envisageables auraient mérité d'être mieux étayées, pour éclairer la décision prise.

⁶⁹ Le suivi du contrat, par les services techniques et la cellule contrôle de gestion (rattachée à la direction générale) pourrait être intégré au pôle équipements sportifs et de loisirs, dont la création est envisagée.

3.3.2 La procédure de renouvellement du contrat de délégation de service public

Par délibération du 24 juin 2022, le conseil communautaire a approuvé le choix d'un nouveau délégataire, à qui serait confiée, pour une durée de sept ans, la délégation sous la forme d'un affermage de l'exploitation du centre aquatique *Sourcéane*.

La procédure de délégation d'un service public comprend les étapes suivantes⁷⁰ :

- le choix de principe de recourir à la gestion déléguée ;
- la publicité et la présélection des candidats ;
- la sélection des offres ;
- la négociation et l'approbation du projet de convention ;
- la signature de la convention.

Les règles et grands principes de la commande publique (liberté d'accès à la commande, égalité de traitement des candidats, transparence) ont, en l'espèce, été respectés.

La délégation a été étendue à l'exploitation d'une patinoire, cette possibilité étant admise par le Conseil d'État⁷¹, dès lors que son périmètre n'est pas excessif et que les services délégués sont liés. L'exploitation d'un espace aquatique et d'une patinoire présente en effet des complémentarités techniques et la mise en œuvre de savoir-faire communs.

3.3.3 Le contrat et son équilibre économique

Signé le 1^{er} août 2022, le contrat est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Les fréquentations prévisionnelles du centre aquatique sont comparables à celles du précédent contrat avec, en moyenne, 343 000 visiteurs par an. Or, sur la période précédente la fréquentation moyenne – hors période de crise sanitaire – s'établit à 284 000 visiteurs, le meilleur exercice étant 2019, avec 312 000 visiteurs. Ces prévisions apparaissent donc peu réalistes, dès lors qu'elles n'intègrent pas une éventuelle phase de montée en puissance.

Selon le plan d'affaires prévisionnel, les produits sont constitués de recettes commerciales (70 %) et de compensations (30 %), soit une proportion similaire à celle du précédent contrat. Concernant la patinoire, le déficit structurel est encore plus marqué, la part des compensations pour sujétions de service public représentant 48 % des produits.

Le contrat est établi selon les mêmes hypothèses que le précédent. La grille tarifaire demeure inchangée, selon la volonté de l'EPCI d'éviter de risquer de créer un effet d'éviction⁷².

⁷⁰ Articles L. 1411-1, L. 1411-5, L. 1411-7, L. 1411-9 et L. 1411-18 du CGCT.

⁷¹ CE 21 septembre 2016, req. n° 399656, *Communauté urbaine du Grand Dijon et Société Keolis*.

⁷² Le prix d'une entrée unitaire adulte est fixé à 4 € dans le contrat de 2016 pour un résident de Douaisis aggro et 4,10 € dans le contrat de 2023. Or, une entrée coûte en moyenne 9 € (en rapportant les charges d'exploitation du centre aquatique en coût complet à la fréquentation.), obligeant l'EPCI à compenser cet écart.

Les sujétions pour service public figurant en annexe du contrat et concernant le centre aquatique et la patinoire sont peu précises⁷³, tout comme leur mode de calcul. Elles ne relèvent, pour la plupart, pas d'une sujétion particulière. En outre, la tarification fixée par le délégant, pourtant le déterminant principal des recettes commerciales, ne figure pas dans la liste des obligations du délégataire, confirmant que la compensation prévue a à nouveau pour simple objectif de couvrir le déficit prévisionnel d'exploitation.

La chambre constate que le contrat prévoit une compensation pour sujétions de service public et une autre pour contraintes institutionnelles, alors que la loi ne prévoit qu'un seul type de subvention pour compenser les obligations de service public.

La compensation versée au délégataire inclut en outre la redevance pour occupation du domaine public due par ce dernier⁷⁴, ce qui contrevient à l'article L. 2224-2 du CGCT.

La chambre recommande donc à Douaisis agglo de négocier un nouvel avenant avec le délégataire pour redéfinir les compensations financières versées (en particulier, s'agissant des sujétions de service public) et faire cesser la prise en charge par le délégant de la redevance pour occupation du domaine public.

Recommandation n° 2 : négocier avec Vert Marine un avenant définissant précisément, et en conformité avec la loi, les conditions de versement des compensations financières.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Douaisis agglo a retenu la délégation de service public sous forme d'affermage comme mode de gestion du centre aquatique, lequel a ouvert ses portes à la fin de 2016. Le choix de recourir à un tiers se justifie, compte tenu de la complexité technique d'un tel équipement et de l'absence de compétence interne à l'EPCI pour le faire fonctionner et en animer les activités.

L'équilibre économique du contrat se caractérise par un déficit structurel, en ce que les recettes du délégataire ne permettent pas de couvrir ses charges sans une compensation versée par le délégant. L'exécution du contrat, arrivé à son terme le 31 décembre 2022, a été marquée par un accroissement significatif de la participation financière de Douaisis agglo. L'intercommunalité a pris à sa charge des risques d'exploitation relevant pourtant de la responsabilité du délégataire, devant gérer l'équipement « à ses risques et périls », face à des surcoûts en matière de sécurité et à un manque à gagner dû à la surestimation de la fréquentation prévisionnelle (notamment des scolaires).

La délégation de service public relative à la gestion du centre aquatique a été renouvelée et étendue à la nouvelle patinoire, dont l'ouverture est prévue à l'automne 2024. Elle est confiée, depuis le 1^{er} janvier 2023, à un nouveau délégataire.

⁷³ Obligations de service public : amplitudes d'ouverture ; redevance d'occupation ; contrats d'entretien, maintenance et gros entretien ; renouvellement des équipements et du matériel ; sécurité-médiation ; gestion administrative ; promotion et communication ; amortissements techniques et financiers.

⁷⁴ Annexe n° 5, tableaux n° 31 et 32.

Le nouveau contrat présente les mêmes caractéristiques financières que le précédent.

La chambre regrette que le choix de conserver ce mode de gestion n'ait pas fait l'objet d'un bilan de l'exécution du précédent contrat, pour étayer la décision soumise à l'organe délibérant. Elle recommande à l'intercommunalité de négocier avec le délégataire un avenant au contrat, afin de définir précisément les conditions de versement des compensations financières.

* *

*

ANNEXES

Annexe n° 1. Compétences exercées par Douaisis aggro.....	48
Annexe n° 2. Compétences « eau potable » et « assainissement »	51

Annexe n° 1. Compétences exercées par Douaisis agglo

<i>Compétences obligatoires</i>
<p style="text-align: center;"><i>Développement économique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ;</i> • <i>création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</i> • <i>politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;</i> • <i>promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme.</i>
<p style="text-align: center;"><i>Aménagement de l'espace communautaire :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ;</i> • <i>plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;</i> • <i>création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;</i> • <i>organisation de la mobilité.</i>
<p style="text-align: center;"><i>Équilibre social de l'habitat :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>programme local de l'habitat ;</i> • <i>politique du logement d'intérêt communautaire ;</i> • <i>actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;</i> • <i>réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;</i> • <i>action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;</i> • <i>amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.</i>
<p style="text-align: center;"><i>Politique de la ville :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;</i> • <i>animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</i> • <i>programmes d'actions définis dans le contrat de ville.</i>
<i>GEMAPI</i>
<i>Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage</i>
<i>Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés</i>

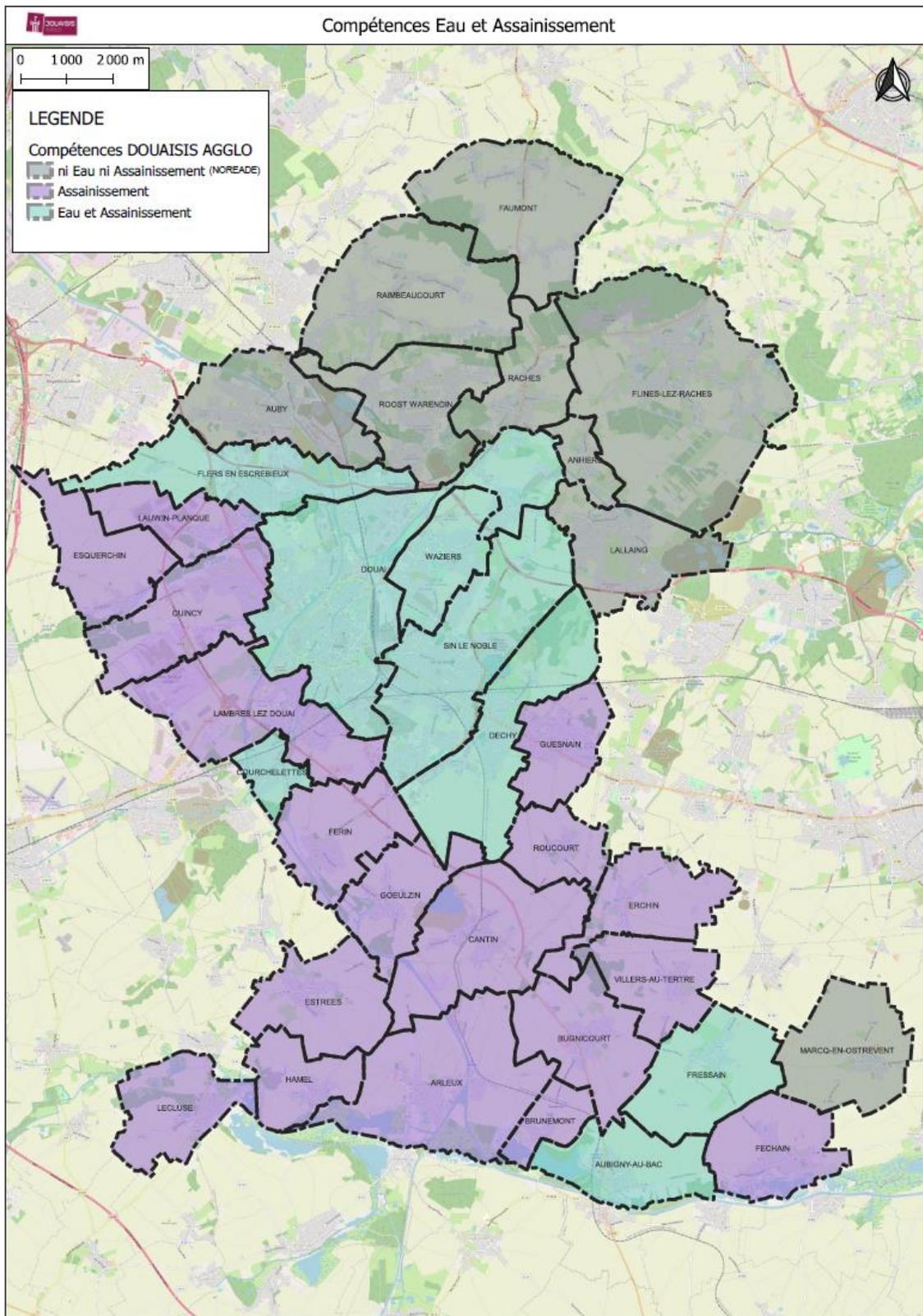
<i>Compétences obligatoires</i>
<i>Eau potable : production, protection du point de prélèvement, traitement, transport, stockage et distribution.</i>
<p><i>Assainissement des eaux usées :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>assainissement collectif et non collectif ;</i> • <i>exécution de tous les travaux de voirie et de réseaux divers, à la demande des collectivités adhérentes, lorsque ceux-ci sont accessoires et concomitants à des travaux d'assainissement devant être réalisés sur les mêmes voies ;</i> • <i>collecte et élimination des eaux pluviales : les déversoirs d'orage, les bassins, les avaloirs, les bouches d'égout, le réseau séparatif, les techniques alternatives dans les zones délimitées ;</i> • <i>gestion du réseau hydrographique de surface d'intérêt commun.</i>
<i>Gestion des eaux pluviales urbaines.</i>

<i>Compétences supplémentaires prévues à l'article L. 5216-5 du CGCT</i>
<i>Création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.</i>
<p><i>Protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>lutte contre la pollution de l'air ;</i> • <i>lutte contre les nuisances sonores ;</i> • <i>soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie dont, la création, l'entretien et l'exploitation d'un réseau d'infrastructure pour les véhicules électriques et hybrides.</i>
<i>Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.</i>

<i>Compétences supplémentaires au sens l'article L. 5211-17 du CGCT</i>
<i>Création et gestion de réseaux câblés ou hertziens.</i>
<i>Maîtrise d'ouvrage d'opérations de requalification des abords de grandes infrastructures routières, fluviales ou ferroviaires des grands axes d'entrée dans la communauté d'agglomération.</i>
<i>Création de réserves foncières hors zones d'activités.</i>

<i>Compétences supplémentaires au sens l'article L. 5211-17 du CGCT</i>
<i>Mise en œuvre des obligations des communes adhérentes concernant la capture et la garde des animaux errants.</i>
<i>Prise en charge des dépenses relatives à la gestion administrative et financière des structures inhérentes au service de secours et de lutte contre l'incendie.</i>
<i>Gestion du Parc des expositions du Rivage Gayant ainsi que la réalisation de tous travaux afférents à cet équipement.</i>
<i>Actions de développement touristique d'intérêt commun.</i>
<i>Actions de développement rural d'intérêt commun.</i>
<i>Archéologie préventive.</i>
<i>Élimination et valorisation des déchets issus d'activités de soins à risque infectieux.</i>
<i>Mise en place d'un schéma d'aménagement et de gestion du paysage et réalisation des opérations d'intérêt commun s'y rapportant.</i>
<i>Réseaux publics de distribution d'électricité.</i>
<i>Création et gestion d'un parc de matériel.</i>
<i>Actions de formation des demandeurs d'emploi de 16 ans et plus, hors système scolaire.</i>
<i>Représentation des communes au sein de la mission locale.</i>
<i>Participation financière à des études préalables ou d'ingénierie liées à des projets de « maisons de santé ».</i>
<i>Action de promotion touristique relevant des missions d'un office de tourisme.</i>
<i>Animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.</i>

Annexe n° 2. Compétences « eau potable » et « assainissement »



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du Douaisis agglo.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION « DOUAISIS AGGLO »

(Département du Nord)

Exercices 2018 et suivants

Une réponse reçue :

- M. Christian Poirer, président de la communauté d'agglomération « Douaisis Agglo ».

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« 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 ».



DG | Direction Générale des Services

746, rue Jean-Perrin
Parc d'activités de Douai-Dorignies
BP 300 - 59351 Douai Cedex
☎ 03 27 99 89 89

Affaire suivie par : Camille PERIN
☎ 03 27 08.88.82
✉ cperin@douaisis-agglo.com

Nos réf : 2024.000861
Vos réf : ROD 2023-001087
Envoi dématérialisé avec AR

M. le Président
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
14 rue du Marché au Filé
62012 ARRAS CEDEX

Douai, le **22 FEV. 2024**

Objet : Réponse à la notification du rapport d'observations définitives de la CRC

Monsieur le Président,

Par courrier dématérialisé du 26 janvier 2024, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de Douais Agglo pour les exercices 2018 et suivants.

Au préalable¹, j'ai pu porter à votre connaissance des remarques et précisions au rapport provisoire dont je me félicite qu'elles aient été, pour certaines, prises en compte.

En réponse et conformément aux dispositions réglementaires, il m'importe de faire valoir l'action et le projet communautaire voulus par les élus.

Tout d'abord, Douais Agglo maintient de manière volontariste un large champ de compétences au bénéfice des communes. Le niveau d'intégration et de mutualisation est ainsi déterminé en fonction des compétences que les élus du territoire ont décidé pertinent d'exercer à l'échelon intercommunal.

Dans ce contexte, je tiens compte de vos rappels au droit et de vos recommandations. Comme le suggère la chambre, Douais Agglo négociera prochainement un avenant avec son délégataire Vert Marine et s'engage à adopter un pacte financier et fiscal ainsi qu'un pacte de gouvernance.

Concernant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les élus de Douais Agglo ont toujours souhaité rendre cette fiscalité supportable par les ménages par un lissage dans le temps. J'ai pris note de l'article 1636 B undecies du code général des impôts visant le vote d'un taux unique. Une évaluation est en cours pour appréhender la pression fiscale supplémentaire qu'auraient à supporter les contribuables les plus impactés.

Quant à la comptabilité de stock, les efforts sont poursuivis, un budget promoteur consacré à EURADOUAI a notamment été créé au 1^{er} janvier 2024. La création de tels budgets est systématique depuis le dernier contrôle (2015) pour toute nouvelle zone d'activité et ce, conformément aux précédents échanges² avec la chambre. Traiter l'antériorité engagerait des ressources humaines au détriment de dossiers prégnants, et ce, sans plus-value.

¹ Courrier du 1^{er} décembre 2023

² Bilan remis en octobre 2017

Par ailleurs, je souhaite réitérer certains arguments sur les aspects de gestion financière et de gestion déléguée du centre aquatique Sourcéane.

Concernant la gestion financière de l'agglomération, la souscription d'un emprunt de 40 M€ en 2022 répond à un investissement (lié à l'arrivée de la gigafactory) à financer.

Cette stratégie, de ne pas utiliser la trésorerie, a permis à Douaisis Agglo de financer ses opérations à des taux avantageux et de ne pas recourir à l'emprunt en 2023 dans un contexte de forte inflation. Elle garantit également une forte réactivité pour investir en cours d'exercice, en cas de besoin.

Concernant la gestion déléguée du centre aquatique Sourcéane, la réflexion menée par les élus communautaires a conduit à ne pas aller vers une prise de compétence des équipements sportifs mais répond au besoin de mettre à disposition une piscine communautaire bénéficiant d'une politique tarifaire avantageuse et de nombreux créneaux d'apprentissage pour les scolaires.

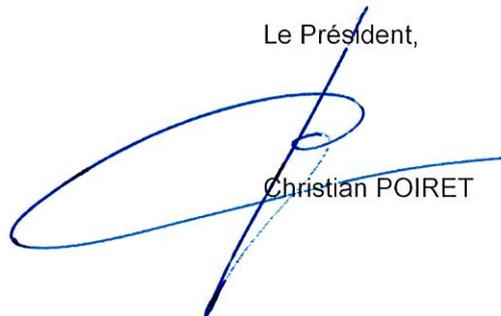
Douaisis Agglo conteste ainsi l'affirmation selon laquelle les piscines du territoire seraient en concurrence. En effet, dès l'ouverture de Sourcéane, un accord politique a été passé pour une harmonisation des tarifs des créneaux scolaires et un maintien dans les piscines existantes des créneaux occupés précédemment. Sourcéane remédie uniquement au déficit structurel d'équipement sur le territoire et élargit l'offre via un panel de services non couverts précédemment (espaces soin et bien être).

De plus, des tarifs accessibles au plus grand nombre, et particulièrement aux habitants du territoire, ont été exigés par l'agglomération dans la cadre de la consultation. Ces tarifs sont déconnectés du coût de revient réel justifiant ainsi le versement d'une compensation importante.

Plus généralement et pour conclure, je souhaite remercier la Chambre Régionale des Comptes pour le bon déroulement du contrôle et plus particulièrement pour son écoute et la qualité des échanges.

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

Le Président,



Christian POIRET



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14, rue du Marché au Filé – 62012 – Arras Cedex

hautsdefrance@ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-hauts-de-france