Chambre régionale
des comptes
Hauts-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CAMBRAI

(Département du Nord)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 10 avril 2019.

14 rue du Marché au Filé – 62012 – Arras cedex ▪ Téléphone : 03 21 50 75 00 ▪ www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 5
INTRODUCTION 7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CAMBRAI 8
2 GOUVERNANCE ET ORGANISATION 9
2.1 Une intercommunalité née de la fusion, début 2017, de l'ancienne communauté d'agglomération de Cambrai et de la communauté de communes de la Vacquerie 9
2.1.1 La fusion s'est traduite par un examen insuffisant des attributions de compensation et de la reprise de la dette 9
2.1.2 Un champ de compétences modifié à trois reprises depuis début 2017 14
2.2 Une organisation marquée par les effets inaboutis de la mutualisation avec la commune de Cambrai 15
2.2.1 Une mutualisation peu lisible et inachevée 15
2.2.2 La nécessité d'une démarche de « schéma de mutualisation » 17
2.2.3 Les agents de l'office de tourisme : une situation à corriger 18
2.3 La gouvernance 19
2.3.1 Le règlement intérieur 19
2.3.2 La nécessité de faire évoluer les conditions de publication des délibérations et documents budgétaires 19
2.3.3 Le conseil communautaire doit adapter ses modalités de réunion à huis clos 20
2.3.4 Un régime de délégations limitatif, récemment modifié 21
2.3.5 Le remboursement des frais liés au mandat spécial 21
3 INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES 23
3.1 Information financière et comptable 23
3.1.1 L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire est perfectible 23
3.1.2 Des annexes budgétaires incomplètes 24
3.1.3 Des taux de réalisation élevés en fonctionnement 24
3.2 Fiabilité des comptes 25
3.2.1 La comptabilité d'engagement 25
3.2.2 La comptabilité patrimoniale doit donner lieu à l'établissement d'un inventaire fiable et à la correction des écritures de dettes et créances 28
4 ANALYSE FINANCIÈRE 31
4.1 Préalablement à la fusion, la situation financière de la communauté d'agglomération de Cambrai était globalement satisfaisante 32
4.2 Suite à la fusion, et sous réserve de la fiabilité des comptes, la situation financière met en évidence le maintien de bons indicateurs 32
4.3 Analyse des produits 34
4.3.1 Des produits « flexibles » caractérisés par des bases dynamiques 34

4.3.2 Des produits « rigides » prélevés au titre de la contribution au redressement des finances publiques 36
4.3.3 La structuration des produits est comparable à celle des autres communautés d'agglomération 37
4.4 Des charges maîtrisées, notamment celles de personnel 37
4.5 Une dette globalement saine 38
4.6 Analyse du financement des investissements 40
4.7 Une importante trésorerie 41
4.8 Les perspectives financières sont insuffisamment définies 42
5 RESSOURCES HUMAINES 44
5.1 La masse salariale 44
5.1.1 Pilotage de la masse salariale 44
5.1.2 Des effectifs qui ont peu varié avec la fusion 45
5.2 Le temps de travail 46
5.2.1 Le dispositif d'aménagement du temps de travail, tel que délibéré à la communauté d'agglomération de Cambrai, est conforme à la réglementation 46
5.2.2 Un taux d'absentéisme élevé 46
5.3 Examen de situations individuelles 47
5.3.1 La situation du directeur de cabinet du président 47
5.3.2 La commune et la communauté d'agglomération ont prolongé l'activité d'un agent ayant atteint la limite d'âge en lui confiant des vacations 48
5.4 La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences 49
6 COMMANDE PUBLIQUE 50
6.1 Organisation de la commande publique 50
6.1.1 Les délégations en matière de commande publique 50
6.1.2 La commande publique repose sur des ressources partagées avec la commune et des procédures à compléter 50
6.1.3 Les commissions compétentes en matière de marchés 51
6.1.4 Observations générales sur la passation des marchés 51
6.2 Examen de la passation et de l'exécution de marchés 52
6.2.1 Le bâtiment-relais de Gouzeaucourt 52
6.2.2 Le golf de Niergnies 57
ANNEXES 60

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de Cambrai regroupe, à ce jour, près de 83 700 habitants et 55 communes, parmi lesquelles une majorité de moins de 2 000 habitants et la ville-centre, Cambrai, qui concentre, à elle seule, 40 % de sa population.

La fusion intervenue le 1er janvier 2017 avec la communauté de communes de la Vacquerie ne s'est pas effectuée à périmètre de compétences constant. Elle a entraîné parallèlement la création d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) sur le territoire de l'ancienne communauté de communes. L'agglomération, au titre des politiques et des équipements lui revenant, n'a pas procédé à l'analyse de la dette et des attributions de compensation qu'elle a reprises. Elle n'a pas davantage vérifié la concordance entre les compensations versées aux communes et les charges que celles-ci assument. Enfin, elle n'a pas recouvré le montant d'attributions de compensation, de l'ordre de 667 000 €, perçu en excès par les communes de l'ancienne intercommunalité de la Vacquerie en 2016 pour le fonctionnement du nouveau SIVOM.

Si plusieurs services ont été mutualisés il y a une dizaine d'années, cette organisation, qui a peu évolué depuis, manque aujourd'hui de lisibilité. L'adoption d'un schéma de mutualisation devrait permettre de formaliser ce cadre et d'approfondir l'intégration intercommunale. La commune et l'agglomération devraient, par ailleurs, veiller à respecter la répartition de leurs compétences respectives telle qu'organisée par la loi, en particulier en mettant fin au rattachement des agents de l'office de tourisme à la ville.

La communauté d'agglomération doit aussi revoir certaines modalités de fonctionnement de ses services et améliorer les conditions de publication de ses actes.

La fiabilité des comptes n'est pas pleinement assurée : l'établissement doit notamment veiller à l'exacte détermination des rattachements de charges et produits, ainsi que des restes à réaliser. Il ne peut pas faire reposer la seule connaissance de ses biens immobilisés sur un état fourni par le comptable public, sans établir lui-même et suivre, en parallèle, son inventaire physique.

Les indicateurs financiers de l'intercommunalité sont favorables, avec une dette globalement saine et contenue, et des marges de manœuvre pour le financement de ses investissements. Cependant, alors que d'importants projets sont envisagés, ils ne sont que partiellement chiffrés dans les documents de programmation. La prospective gagnerait donc à être mieux formalisée.

L'examen de la masse salariale ne met pas en évidence d'évolution notable des effectifs du fait de la fusion. Les délibérations de la communauté d'agglomération respectent la durée légale annuelle du travail (1 607 heures) mais l'établissement doit s'efforcer de réduire l'absentéisme de ses agents.

La réalisation d'un bâtiment-relais, à Gouzeaucourt, destiné à pouvoir accueillir rapidement tout type d'entreprise, avait été conçue en deux phases : la construction et le gros œuvre dans un premier temps, puis dans un second temps, des travaux d'adaptation mineurs, en fonction de l'activité spécifique du futur locataire. Or, des travaux conséquents se sont avérés nécessaires dans des délais contraints, qui ont pesé sur les modalités de passation et d'exécution des marchés publics. Le choix de l'agglomération de poursuivre cette opération a entraîné des surcoûts importants : ainsi, hors acquisitions foncières, les travaux se sont élevés à plus de 3,5 M€ hors taxes, au regard d'une prévision initiale d'1,5 M€.

L'exploitation du Golf de Niergnies, qui ne compte aujourd'hui que 9 trous sur les 18 initialement prévus, a fait l'objet d'une convention d'occupation précaire, passée sans publicité ni mise en concurrence, alors qu'elle présente les caractéristiques d'une délégation de service public. La chambre constate, en outre, qu'en dépit des obligations confiées à l'exploitant privé, la communauté d'agglomération de Cambrai a pris à sa charge, de façon continue, une partie des prestations d'entretien du golf.

RECOMMANDATIONS[1]

Rappels au droit (régularité) – 1/2

	Totalement mis en œuvre[2]	*Mise en œuvre en cours*[3]	*Mise en œuvre incomplète*[4]	*Non mis en œuvre*[5]	*Page*
Rappel au droit n° 1 : élaborer et proposer aux élus intercommunaux et communaux un rapport comportant, notamment, un schéma de mutualisation, conformément à l'obligation posée par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.				X	18
Rappel au droit n° 2 : régulariser la situation des agents mis à disposition de l'office de tourisme, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.				X	18
Rappel au droit n° 3 : préciser, au sein du règlement intérieur, les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.				X	19
Rappel au droit n° 4 : assurer la publication en ligne des documents et comptes rendus prévus notamment par les articles L. 2313-1, R. 2131-1-A et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.		X			20

---

1 Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

2 L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

3 L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

4 L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

5 L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.
L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Rappels au droit (régularité) – 2/2

	Totalement mis en œuvre	*Mise en œuvre en cours*	*Mise en œuvre incomplète*	*Non mis en œuvre*	*Page*
Rappel au droit n° 5 : conditionner la tenue du conseil communautaire à huis clos au respect des dispositions posées par l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales, et en faire état à l'appui des délibérations ainsi prises.				X	21
Rappel au droit n° 6 : mettre en place et tenir l'inventaire physique des biens, en application des dispositions de la comptabilité M14, découlant notamment de l'article 54 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.				X	28

Recommandations (performance)

	Totalement mis en œuvre	*Mise en œuvre en cours*	*Mise en œuvre incomplète*	*Non mis en œuvre*	*Page*
Recommandation n° 1 : procéder, après nouvelle évaluation exhaustive par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), à la détermination des charges assumées à l'issue des différentes fusions, et revoir en conséquence le montant des attributions de compensation.				X	14
Recommandation n° 2 : mettre en place un contrôle interne renforcé et une comptabilité d'engagement centralisée propres à assurer la fiabilité des restes à réaliser et des rattachements de charges et produits.				X	27
Recommandation n° 3 : procéder à l'inventaire et à la correction des écritures de dettes et créances figurant dans les comptes du budget principal et des budgets annexes.				X	29
Recommandation n° 4 : proposer à l'assemblée délibérante une prospective des investissements et les échéanciers détaillés correspondants, pour l'ensemble des opérations à mettre en œuvre à compter de 2019.				X	43
Recommandation n° 5 : élaborer et faire délibérer par le conseil communautaire un règlement interne de la commande publique actualisé.				X	51

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Cambrai à compter de l'année 2017 a été ouvert le 3 avril 2018 par lettre du président de la chambre adressée à M. François-Xavier Villain, président et ordonnateur sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 3 octobre 2018 avec M. Villain.

La chambre, dans sa séance du 30 novembre 2018, a formulé des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur par courrier du 19 décembre 2018. À la même date, des extraits ont été adressés à plusieurs tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 10 avril 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur les conditions de la fusion de la communauté d'agglomération de Cambrai avec la communauté de communes de la Vacquerie, la fiabilité des comptes et la situation financière, la gestion du personnel et l'examen de projets passés, en cours et à venir.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CAMBRAI

La communauté d'agglomération de Cambrai (Nord) a constitué l'une des cinq communautés de villes, établissements publics intercommunaux à fiscalité propre, issues de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Elle comptait alors 17 communes et environ 54 000 habitants. L'établissement a été transformé en communauté d'agglomération à l'issue de la simplification opérée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999[6] (dite « Loi Chevènement »).

Le périmètre et la population de la communauté d'agglomération ont fortement évolué depuis 1999, d'abord par l'adhésion individuelle de 16 communes entre 2001 et 2013, puis par les fusions opérées dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale :

- au 1er janvier 2014, avec les communautés de communes de Sensescaut (6 communes, 3 200 habitants) et de l'Ouest Cambrésis (10 communes, 4 000 habitants) ;
- au 1er janvier 2017, avec la communauté de communes de la Vacquerie (6 communes, 5 729 habitants)[7].

À l'issue de ces évolutions, la communauté d'agglomération regroupe 55 communes[8] et près de 83 700 habitants.

Cette population présente une composante rurale prépondérante : celle de Cambrai, ville-centre, regroupe certes 40 % des habitants de l'agglomération, mais 43 des 55 communes membres comptent moins de 2 000 habitants.

La communauté d'agglomération connaît, par ailleurs, une situation socio-économique caractérisée par un taux de chômage sur la zone d'emploi légèrement supérieur à celui de la région (11,6 % au 4ème trimestre 2018, contre 11 % au plan régional). Elle bénéficie, cependant, d'importantes réserves foncières, dont certaines récemment libérées (notamment d'anciennes implantations militaires aériennes – les bases de Niergnies et Cambrai-Epinoy) et d'une localisation au cœur de réseaux de transports actuels ou projetés. Ces atouts devraient lui permettre d'envisager des projets d'aménagement (plateformes logistiques, bâtiments industriels, ferme photovoltaïque…).

---

6 Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

7 En application du seuil de 15 000 habitants fixé par la loi NOTRe, la communauté de communes de la Vacquerie devait obligatoirement fusionner avec un EPCI dépassant cette population.

8 Liste en annexe.

2 GOUVERNANCE ET ORGANISATION

2.1 Une intercommunalité née de la fusion, début 2017, de l'ancienne communauté d'agglomération de Cambrai et de la communauté de communes de la Vacquerie

2.1.1 La fusion s'est traduite par un examen insuffisant des attributions de compensation et de la reprise de la dette

2.1.1.1 Un transfert de compétences partiel et le maintien d'une structure intercommunale sur le secteur de la Vacquerie

L'intercommunalité fusionnée au 1er janvier 2017 exerce, à titre principal les compétences obligatoires suivantes : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, l'accueil des gens du voyage, ainsi que la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés.

Elle dispose, parallèlement, de compétences optionnelles ou complémentaires, notamment la voirie et le stationnement d'intérêt communautaire, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, l'action sociale d'intérêt communautaire, le service d'incendie et de secours, la politique touristique.

Si la nouvelle communauté d'agglomération a pris en charge l'essentiel des compétences des deux établissements fusionnés, il a été acté, en 2016, que le champ de compétences de la communauté de communes de la Vacquerie ne serait pas intégralement transféré. Ainsi, l'éclairage public, l'enfance et la jeunesse[9], ainsi que deux équipements sportifs (salles de sport de Gouzeaucourt et de Masnières) sont restés de la responsabilité des anciennes communes membres de cette intercommunalité.

Par conséquent, celles-ci ont décidé de la création, au 1er novembre 2016, d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) chargé d'assurer la continuité de l'exercice de ces compétences. Cette création, actée par arrêté préfectoral le 27 octobre 2016, semble contradictoire avec l'évolution générale de l'intercommunalité ces dernières années, qui est de favoriser la disparition des syndicats de communes.

Chronologiquement, la communauté de communes de la Vacquerie a donc, dans un premier temps, restitué des compétences à ses communes membres, afin que celles-ci les confient au SIVOM. Dans un second temps, elle a fusionné avec l'agglomération.

---

[9] Accueils de loisirs, accueils périscolaires, animation jeunesse et séjours.

2.1.1.2 Le transfert de la dette de la communauté de communes de la Vacquerie

L'endettement de la communauté de communes de la Vacquerie a été intégralement repris par la communauté d'agglomération de Cambrai au 1er janvier 2017, au titre de la compétence « développement économique ». Les contrats d'emprunts concernés désignent, en effet, le financement d'opérations liées à cette compétence.

Or, à l'occasion de la fusion, aucun inventaire de l'usage réel des fonds provenant de ces emprunts n'a été effectué, alors même que, du fait de l'absence d'affectation des recettes, ces emprunts pouvaient avoir préalablement été utilisés à d'autres dépenses que celles désignées dans les contrats.

Ainsi, notamment, la communauté d'agglomération a repris, dans le cadre de la fusion, un emprunt d'1,5 M€ mobilisé en 2015 par la communauté de communes de la Vacquerie et destiné au financement du bâtiment-relais de Gouzeaucourt[10]. Fin 2016, cette opération avait donné lieu à une dépense de 831 557 € TTC. Le solde inutilisé de l'emprunt, soit près de 668 500 €, aurait donc dû figurer dans les résultats d'investissement de 2017 de la communauté de communes, tels que repris à l'occasion de la fusion. Or, ces résultats ne s'étant élevés qu'à un excédent de l'ordre de 351 000 €, inférieur à celui constaté fin 2014 (440 142 €), la chambre s'interroge sur le devenir du solde de cet emprunt.

Ces éléments auraient dû conduire la communauté d'agglomération à examiner l'usage des fonds provenant de cet emprunt, et le cas échéant des autres contrats signés par la communauté de communes, ne serait-ce que pour s'assurer que ces dettes avaient bien permis le financement de dépenses relevant de ses compétences propres. En effet, la communauté de communes de la Vacquerie avait notamment financé, en 2015 et 2016, de l'ordre de 970 000 € d'investissements sur ses réseaux d'éclairage public, transférés en quasi-totalité au SIVOM fin 2016.

Aucun élément ne peut justifier que le solde de financement rattaché au bâtiment-relais de Gouzeaucourt n'ait pas été intégralement transféré à la communauté d'agglomération de Cambrai. En effet, l'emprunt était spécifiquement affecté à cette opération qui relevait de la communauté d'agglomération de Cambrai après le 1er janvier 2017, et l'intégralité des droits et obligations liés à cet investissement auraient dû lui être transférés. En conséquence, la communauté d'agglomération a dû assurer la charge financière, par des emprunts ou sur ses fonds propres, du montant équivalent au solde de financement qu'elle n'a pas perçu.

En réponse aux observations de la chambre, l'ancien président et les maires des communes membres de l'ancienne communauté de communes de la Vacquerie ont mis en avant le transfert de diverses recettes ou soldes d'exécution au profit de la communauté d'agglomération au moment de la fusion. La chambre réfute ces arguments : les diverses ressources échues à l'agglomération correspondent au cadre normal de ses compétences et des

[10] Selon les dispositions des articles 1 et 2 du contrat n° 37509 afférent à cet emprunt, le montant du prêt était « destiné au financement de l'opération Construction d'un bâtiment-relais, Bâtiment public, Investissements, située Rue de l'Europe 59231 GOUZEAUCOURT ».

éléments comptables qui lui ont été transférés au 1er janvier 2017. Enfin, s'ils avancent, par ailleurs, que la communauté d'agglomération aurait perçu une recette de 121 000 € de FCTVA[11] au titre des investissements réalisés par la communauté de communes sur son réseau d'éclairage public, ils n'en apportent pas la preuve, la communauté d'agglomération contestant par ailleurs avoir perçu cette recette.

2.1.1.3 L'absence de réexamen des attributions de compensation antérieures à la fusion

Les attributions de compensation correspondent aux ressources réparties, à des fins de neutralité budgétaire, entre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, au regard des compétences qu'ils assument respectivement, et sur le fondement du coût de celles-ci. Leur régime juridique relève notamment de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

Les conditions de calcul du montant des attributions de compensation à l'issue de la fusion d'établissements sont elles aussi posées par cet article. Lorsque la fusion donne lieu à la restitution de compétences à des communes membres, ainsi que cela a été le cas concernant la nouvelle communauté d'agglomération de Cambrai, la détermination des coûts afférents à ces compétences, et par conséquent des attributions de compensation correspondantes, doit s'effectuer sous l'égide de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) constituée au sein du nouvel établissement[12]. Les montants sont alors arrêtés sur la base des charges constatées au cours des précédents exercices.

Cependant, au cas d'espèce, la fusion ayant donné lieu préalablement à la création du SIVOM de la Vacquerie, les dispositions précitées n'ont pas été mises en œuvre car la restitution de compétences n'a pas été considérée comme concomitante. Ainsi, le conseil communautaire de la Vacquerie avait fixé par délibération, en novembre 2016 et sur la base d'un rapport de sa CLECT, le montant des attributions liées à la création du SIVOM[13], en portant la valeur annuelle des attributions d'1,097 M€ à 1,897 M€.

Pour autant, alors qu'il aurait été de bonne gestion de procéder à l'évaluation exhaustive de la répartition des charges avec les communes membres pour fixer le montant des attributions de compensation[14], la communauté d'agglomération a choisi, par une délibération d'avril 2017, de conserver les montants antérieurs. En effectuant ce choix, elle n'a pu vérifier la réalité des charges transférées non seulement au 1er janvier 2017, mais aussi au titre de l'ensemble des changements de périmètre antérieurs, choix pénalisant pour l'avenir de la communauté d'agglomération.

---

[11] FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

[12] 4e alinéa du 1 du 5° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

[13] La création du SIVOM de la Vacquerie a nécessité la révision des attributions de compensation des communes membres de l'ancienne communauté de communes, afin de leur permettre de contribuer à ce syndicat au titre des compétences qu'il allait devoir prendre en charge.

[14] 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts : « *Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.*
[...] À défaut d'accord, le montant de l'attribution est fixé dans les conditions figurant aux 2°, 4° et 5° ».

Le président de la communauté d'agglomération indique, en réponse, que lorsque l'établissement a décidé de conserver les montants antérieurs, il n'avait pas assez de recul ni de retour d'information pour permettre à la CLECT de statuer en toute connaissance.

L'absence d'une telle expertise a privé la communauté d'agglomération de la possibilité d'apprécier la valeur des charges transférées par la communauté de communes de la Vacquerie et, à ce titre, le montant des charges transférées au SIVOM.

2.1.1.4 L'absence de recouvrement des excédents d'attributions de compensation perçus par les anciennes communes de la communauté de communes de la Vacquerie en 2016

L'évaluation précitée, si elle avait été menée, aurait pu conduire l'établissement à constater l'existence d'un versement excédentaire des attributions de compensation aux anciennes communes de la communauté de communes de la Vacquerie en 2016.

En effet, comme déjà précisé, le conseil communautaire de la Vacquerie avait, en novembre 2016, augmenté de près de 800 000 € le montant des attributions de compensation versées aux communes membres, en raison du transfert de compétences bénéficiant au SIVOM.

Or, ainsi que l'établit le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), cette révision correspondait à une valeur annuelle, alors même que les communes n'étaient appelées à couvrir, cette année-là, que les deux premiers mois de fonctionnement du SIVOM (novembre et décembre 2016).

Sur la base d'une valeur annuelle de l'ordre de 800 000 €, le besoin réel du SIVOM ne s'élevait donc qu'à deux douzièmes de cette somme, soit environ 133 000 €, les dix premiers mois de l'année ayant déjà été pris en charge par le budget communautaire. Or, le rapport de la CLECT exprimait l'intention de verser l'intégralité du montant de 800 000 € aux communes, puis de le reverser au SIVOM.

Le président de la communauté de communes justifiait, fin 2016, le versement d'un montant annuel d'attributions de compensation aux communes en se fondant sur la rédaction de l'article 1609 nonies C précité. Une disposition applicable en cas de fusion entre établissements publics à fiscalité propre[15] prévoit, en effet, que les nouvelles attributions de compensation puissent être fondées sur le montant « versé » aux communes l'année précédente. La communauté de communes aurait, ainsi, entendu garantir que les communes membres bénéficient, à compter de 2017, des attributions de compensation à hauteur de 800 000 € annuels.

---

[15] 1 du 5° du V de l'article 1609 nonies C.

La chambre relève cependant :

- en premier lieu, que la définition du montant des attributions sur la valeur « versée » l'année précédente est dérogatoire[16] : elle ne s'applique qu'en cas de désaccord entre les communes membres et le nouvel établissement. Or, aucun élément ne permettait au président de la communauté de communes de présumer, en amont de la fusion, qu'un tel désaccord aurait lieu au sein de la future intercommunalité. Il ne pouvait pas non plus en conclure que la fixation des attributions de compensation pour 2017 ne prendrait pas en compte la valeur nécessaire à l'exercice complet des compétences du SIVOM ;
- en second lieu, qu'aucune disposition explicite du code général des impôts, y compris celle précitée, n'emporte autorisation de verser aux communes membres la valeur annuelle des attributions si celles-ci sont destinées à couvrir une période inférieure à 12 mois.

Dans les faits, si les communes ont bien perçu la valeur annuelle des attributions de compensation, elles n'en ont reversées que deux douzièmes au SIVOM. Elles ont donc conservé, de manière non justifiée, dix douzièmes qui constituent autant de trop-perçus, et ce au détriment de la communauté d'agglomération, qui n'a pu constater le transfert des sommes correspondantes, au titre de sa situation patrimoniale, qu'à l'issue de la fusion en 2017.

Tableau n° 1 : Montants des attributions de compensation perçues et des contributions reversées au SIVOM de la Vacquerie au titre de 2016

Commune	Montant perçu de la CC Vacquerie	Montant reversé au SIVOM	Trop-perçu
Banteux	64 188,77	10 698,13	53 490,64
Bantouzelle	57 309,09	9 551,52	47 757,57
Gonnelieu	52 942,50	8 823,75	44 118,75
Gouzeaucourt	161 854,66	26 975,78	134 878,88
Masnières	402 198,32	67 033,05	335 165,27
Villers-Plouich	61 314,94	10 219,16	51 095,78
Total	**799 808,28**	**133 301,39**	**666 506,89**

Source : chambre régionale des comptes à partir de la délibération du 14 novembre 2016 de la communauté de communes de la Vacquerie.

2.1.1.5 L'hypothèse d'un nouvel inventaire des transferts de charges et de produits supportés par la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération devrait s'interroger sur la mise en œuvre d'une évaluation exhaustive du coût des compétences qu'elle prend à sa charge et de celles qui sont assumées par les communes, le cas échéant en proposant de corriger les montants correspondants, en faisant application des dispositions du 1 du 5° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts avant le 31 décembre 2019. La prise en compte des charges d'emprunts portant éventuellement sur des équipements qui ne lui sont pas revenus (*cf. supra*) trouverait aussi, dans ce cadre, toute sa pertinence.

---

[16] 1°bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts précité.

Recommandation n° 1 : procéder, après nouvelle évaluation exhaustive par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), à la détermination des charges assumées à l'issue des différentes fusions, et revoir en conséquence le montant des attributions de compensation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien président et les maires des communes membres de l'ancienne intercommunalité de la Vacquerie font valoir que les montants des attributions de compensation sont figés et baissent donc en valeur avec le temps, au regard de l'inflation. Ils indiquent, qu'à terme, ces recettes seront insuffisantes pour compenser les charges liées à l'exercice des compétences du SIVOM et qu'elles en empêcheront tout développement. La chambre rappelle que la législation interdit certes l'indexation des attributions de compensation, mais que la révision de ces dernières, basée le cas échéant sur une nouvelle évaluation des charges transférées, n'est nullement exclue. De même, les attributions de compensation n'ont pas vocation à financer l'extension éventuelle d'activités relevant, comme c'est ici le cas, de compétences restées dans le champ communal.

Le président de la communauté d'agglomération, pour sa part, indique dans sa réponse que la commission locale d'évaluation des charges transférées devra statuer sur une nouvelle évaluation exhaustive et redéfinir éventuellement les nouvelles attributions de compensation.

2.1.2 Un champ de compétences modifié à trois reprises depuis début 2017

Depuis le printemps 2017, la communauté d'agglomération a vu le périmètre de ses compétences évoluer.

Elle a ainsi restitué aux anciennes communes de la communauté de communes de la Vacquerie, en avril 2017, des compétences relatives à l'action sociale et à l'aide aux clubs sportifs.

Dans un deuxième temps, la compétence de la communauté d'agglomération en matière sportive a dû être précisée. En effet, des délibérations permettant d'octroyer des subventions à des clubs, votées en 2017, ont été contestées par le sous-préfet, puis déférées au tribunal administratif[17]. L'agglomération a donc entendu élargir son champ de compétences, par une délibération de mars 2018, portant, d'une part, sur la valorisation de l'image communautaire, et, d'autre part, sur la coopération avec la commune de Kantchari (Burkina Faso).

Cependant, à l'invitation du sous-préfet, le conseil communautaire a choisi de rapporter cette délibération de mars 2018, insuffisamment précise, et de proposer une nouvelle formulation des compétences en ciblant explicitement le champ sportif[18], ainsi que l'action sociale d'intérêt communautaire et les dispositifs culturels qui concernent au minimum 15 communes de l'agglomération. La délibération adoptée à ce titre le 24 septembre 2018, est actuellement soumise aux conseils municipaux des communes membres, en vue d'une modification prochaine des statuts.

---

[17] Ce dernier a confirmé, par un jugement rendu en juillet 2018, que ces délibérations n'entraient pas, au moment où elles ont été prises, dans le champ de compétence de la communauté d'agglomération.

[18] « Partenariats avec les clubs sportifs évoluant à un niveau départemental, régional, national ou international, variant en fonction des niveaux de compétition ; actions de prévention santé du sportif de tous niveaux ».

2.2 Une organisation marquée par les effets inaboutis de la mutualisation avec la commune de Cambrai

2.2.1 Une mutualisation peu lisible et inachevée

Ainsi que l'ont relevé les précédents rapports de la chambre[19], la commune et la communauté d'agglomération de Cambrai ont historiquement cherché à réduire leurs charges par une mutualisation de services et de fonctions. Celle-ci était d'autant plus pertinente que le maire de la commune était également président de l'intercommunalité.

En 2009, les deux entités ont donc décidé, par convention, de mettre en commun plusieurs services (direction générale, direction des services financiers, ressources humaines, marchés publics) et certaines ressources informatiques (matériel et logiciels).

La mise en œuvre de cette démarche constitue une bonne pratique et participe à la création de marges de manœuvre en termes d'économie de moyens et d'organisation.

Entre 2011 et 2015, quatre délibérations du conseil municipal ont fait évoluer le nombre et la nature des emplois mutualisés, parfois en revenant sur des décisions antérieures : ainsi, alors qu'ils relevaient d'un seul poste depuis 2009, les emplois des directeurs généraux des services de la commune et de l'agglomération ont été séparés en 2012.

En 2015, la mutualisation concernait 29 agents mis à disposition de l'une ou de l'autre entité, en rapport avec les fonctions et les projets. De même, les conditions de remboursement avaient fortement évolué, passant d'un remboursement initialement assis sur les rémunérations de seulement quatre agents à des paiements au *prorata* des activités correspondantes.

À l'issue de la fusion, en 2017, entre la communauté d'agglomération de Cambrai et la communauté de communes de la Vacquerie, une nouvelle convention a été passée pour les années 2017 et 2018. Celle-ci a repris l'essentiel des dispositions antérieures, et y a notamment ajouté un secrétariat de l'exécutif commun. Sa dernière modification, transmise en réponse aux observations provisoires de la chambre, a été validée par une délibération du 28 juin 2018.

Le schéma subséquent concerne 35 agents :

- deux services, ainsi que le cabinet, sont considérés comme mutualisés, dans la continuité de l'organisation définie dès 2009 : les directions des ressources humaines (12 agents), et des finances (8 agents). Pour ces deux directions, les remboursements s'effectuent sur la base d'indicateurs d'activité ;
- l'informatique ne relève toujours pas d'un service commun : seulement un agent administratif, ainsi que des moyens matériels et logiciels sont mutualisés ;
- le secrétariat de l'exécutif est lui aussi mutualisé, bien que la quotité consacrée à la communauté d'agglomération de Cambrai ne s'élève, en moyenne, qu'à 20 % du temps de travail de deux agents (respectivement 15 % et 25 %) ;

---

[19] Les rapports d'observations définitives ont été notifiés respectivement le 6 août 2014 à la communauté d'agglomération et le 9 avril 2014 à la commune.

- les agents de plusieurs services ou fonctions font l'objet d'une mutualisation partielle : tel est le cas, par exemple, de la directrice générale adjointe et de deux agents au sein de la direction de la culture (50 % de leurs quotités respectives sont partagées), du rédacteur chargé du financement des projets de ville (50 %), ou de l'attaché chargé des contrats urbains de cohésion sociale (25 % à l'agglomération). Certains agents ont une faible quotité consacrée à l'agglomération (de l'ordre de 10 %).

Par ailleurs, les fonctions de pilotage restent entrecroisées entre, d'une part, le directeur général des services de la commune, mis à disposition de la communauté d'agglomération à hauteur de 15 % de son temps de travail, au titre de la gestion des affaires générales, des assemblées et des affaires juridiques de l'agglomération, et, d'autre part, le directeur général des services de la communauté d'agglomération, mis à disposition de la commune à hauteur de 15 % lui aussi, au titre de la gestion des ressources et du développement durable.

La pertinence de ce partage devrait être interrogée, dans la mesure où il consiste à confier à chacun de ces deux cadres une quotité égale, de 15 %, au sein de l'entité qu'ils ne dirigent pas, et dans les deux cas pour prendre en charge des fonctions liées aux ressources. Cette organisation crée aussi des problèmes de légitimité des décisions prises : ainsi, le directeur général des services de la commune a-t-il pu signer, sans que celui de la communauté d'agglomération n'y soit associé, des notes relevant pourtant du champ de compétences de ce dernier au sein de l'intercommunalité.

Globalement, la mutualisation reste positive mais sa mise en œuvre est aujourd'hui inachevée. Elle n'a évolué que marginalement depuis l'organisation posée en 2009 et ne répond pas à la logique d'intégration, en faveur de l'intercommunalité, qui préside couramment aux démarches de mutualisation.

Ainsi, en dehors des services effectivement mis en commun, les mises à disposition restent déterminées par agent, sans que la convention ne précise la définition des objectifs politiques associés, ni la logique de mutualisation qui président à cette répartition. Le président de la communauté d'agglomération fait valoir que les évolutions décidées ont été principalement concomitantes aux parcours de carrières d'agents ou aux nouveaux périmètres de compétence.

De même, le partage des moyens bénéficie plus à la commune qu'à la communauté d'agglomération, alors que les mutualisations ont été encouragées pour renforcer la mise en commun de ressources au sein des intercommunalités. Ainsi, les quotités partagées sont essentiellement consacrées à l'activité communale, pour atteindre, sur ces emplois, une moyenne de l'ordre de 0,65 équivalents temps plein (ETP) dans les services de la ville et de 0,35 ETP dans ceux de l'intercommunalité. Les remboursements effectués entre les deux entités mettent en évidence les mêmes ordres de grandeur : leur masse financière bénéficie, à hauteur de 62 %, à la commune.

Cette complexité et cette absence de lisibilité se traduisent dans les organigrammes respectifs de la commune et de l'agglomération, le premier évoquant de façon indistincte et incorrecte des « services ou fonctions mutualisés », tandis que le second s'attache à reprendre distinctement les six cas juridiques pouvant en découler.

Cette situation ne paraît, surtout, pas conforme au principe posé par l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, qui encadre le droit applicable à la mutualisation des fonctions ressources, au sein de « services communs »[20] et prévoit que ceux-ci « *sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale* ». Bien que le président indique que le rattachement de tels services à la commune est possible, la chambre rappelle que ce type d'organisation est dérogatoire et nécessite une décision de l'organe délibérant de l'intercommunalité.

La mutualisation mise en place, en l'espèce, entre la commune et la communauté d'agglomération devrait donc aboutir à un rattachement à l'intercommunalité des services et agents mis en commun, sans croisement des fonctions hiérarchiques, à l'exception des prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination (6ème alinéa de l'article précité). Or, tant la situation actuelle que son évolution, marquée, selon la réponse du président, par de nouveaux mouvements d'agents de la communauté d'agglomération vers la commune, mettent en évidence que l'intégration s'effectue majoritairement au sein des services communaux.

2.2.2 La nécessité d'une démarche de « schéma de mutualisation »

Ainsi, les démarches de mutualisation entre la commune et la communauté d'agglomération de Cambrai sont inachevées, alors même que leur formalisation et leur planification ont été rendues obligatoires par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

Celui-ci a, en effet, prévu qu'à compter du renouvellement des conseils municipaux de 2014, un rapport portant sur la mutualisation de services, et comportant un schéma de mutualisation, soit établi. Ce schéma doit faire l'objet d'une communication annuelle du président de l'établissement public de coopération intercommunale, soit à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, soit lors du vote du budget.

Si la communauté d'agglomération a effectivement élaboré un document de travail relatif au schéma de mutualisation en 2014, celui-ci n'a pas été finalisé, ni présenté aux élus des communes membres et du conseil communautaire. La constitution de l'agglomération sous sa nouvelle forme, à l'issue de la fusion opérée en 2017, aurait dû être une nouvelle occasion d'adopter un tel schéma, qui n'a pas non plus été saisie.

Formellement, si certains rapports relatifs à l'activité de l'intercommunalité ont évoqué très brièvement cette démarche, l'agglomération n'a pas respecté l'obligation d'établir un tel schéma. En cours d'instruction, le président de la communauté d'agglomération a expressément indiqué ne pas avoir souhaité mettre en œuvre cette démarche.

---

[20] En application des dispositions combinées des articles L. 5211-4-1-III et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, la mutualisation des compétences fonctionnelles relève de la mise en place de services communs.

Or, nonobstant son caractère obligatoire, l'élaboration d'un schéma cible, au sein d'un rapport relatif à la mutualisation, devrait permettre, d'une part, la clarification et le retour à la conformité législative des modalités organisationnelles actuelles, et, d'autre part, l'adoption et la formalisation d'objectifs s'inscrivant véritablement dans une logique d'intégration.

Rappel au droit n° 1 : élaborer et proposer aux élus intercommunaux et communaux un rapport comportant, notamment, un schéma de mutualisation, conformément à l'obligation posée par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse, le président de la communauté d'agglomération de Cambrai indique que l'élaboration d'un schéma de mutualisation a été rendue complexe du fait des changements de périmètres et des évolutions de compétences de l'intercommunalité intervenus entre 2014 et 2017. Il envisage de mettre en œuvre cette obligation lors du renouvellement du conseil communautaire en 2020.

La chambre rappelle la nécessité de mettre rapidement en place un schéma de mutualisation efficient.

2.2.3 Les agents de l'office de tourisme : une situation à corriger

L'article 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe ») a rendu les communautés d'agglomération compétentes de plein droit en matière de promotion touristique.

Cependant, les agents municipaux de Cambrai travaillant au sein de l'office de tourisme n'ont pas été transférés à la communauté d'agglomération. Ils font l'objet d'une double mise à disposition, en premier lieu de la commune vers l'intercommunalité, et en second lieu de l'intercommunalité vers l'office de tourisme.

De ce fait, les cinq agents concernés continuent à être rémunérés par la commune, qui se fait rembourser les dépenses correspondantes par l'agglomération. Or, la délibération du conseil communautaire du 15 janvier 2017 qui organise ce régime ne couvre que la situation de trois d'entre eux.

L'état de fait ainsi créé ne respecte pas les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Celui-ci pose le principe du transfert des personnels concernés à l'intercommunalité, à l'issue d'une procédure impliquant l'établissement d'une fiche d'impact, la consultation des comités techniques compétents et la prise de décisions conjointes des deux entités.

Rappel au droit n° 2 : régulariser la situation des agents mis à disposition de l'office de tourisme, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse, le président de la communauté d'agglomération précise avoir demandé à la direction des ressources humaines d'engager ce processus.

2.3 La gouvernance

2.3.1 Le règlement intérieur

Adopté en avril 2017, le règlement intérieur du conseil communautaire encadre les modalités de fonctionnement et d'organisation du conseil communautaire et des organes qui lui sont liés.

Les dispositions relatives à l'organisation du débat d'orientation budgétaire sont comparables à celles qui ont conduit le tribunal administratif de Lille à annuler partiellement, en janvier 2017, le règlement intérieur de la commune de Cambrai. En effet, en l'absence de dispositions détaillées concernant ce débat, la juridiction a considéré que dans les circonstances propres au débat d'orientation budgétaire, le délai ordinaire de convocation de l'organe délibérant, de cinq jours, apparaissait « manifestement insuffisant ». Or les dispositions combinées des articles 2 et 22 du règlement intérieur de la communauté d'agglomération conduisent à organiser la préparation du débat d'orientation budgétaire selon le même délai ordinaire de cinq jours pour la convocation du conseil communautaire.

Le conseil communautaire a adopté ces dispositions, alors même que les termes du jugement du tribunal administratif étaient connus des services, mutualisés, et du président, maire de la commune de Cambrai. Le conseil communautaire devrait modifier son règlement intérieur afin de mettre en conformité les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire avec les dispositions législatives en vigueur.

Accessoirement, à l'occasion de cette refonte, la rédaction des troisième et quatrième alinéas de l'article 11 pourrait être clarifiée. Celle-ci crée en effet une confusion entre le rôle de président de la communauté d'agglomération et celui de l'élu chargé d'assurer la présidence de séance à l'occasion du débat portant sur le compte administratif.

Rappel au droit n° 3 : préciser, au sein du règlement intérieur, les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération indique que le règlement intérieur sera modifié en ce sens.

2.3.2 La nécessité de faire évoluer les conditions de publication des délibérations et documents budgétaires

Les délibérations, de même que les rapports d'activité et d'autres documents publics, dont le bilan sur le développement durable, sont publiés sur le site internet de la communauté d'agglomération. Tel n'est pas le cas pour les comptes rendus du conseil communautaire et du bureau. De même, les délibérations sont rarement accompagnées de leurs annexes, notamment en ce qui concerne les décisions budgétaires ou comptables.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales[21] rendent obligatoire la publication en ligne de documents relatifs aux finances de l'établissement, dont :

- la présentation brève et synthétique des informations financières essentielles ;
- le rapport sur les orientations budgétaires ;
- les notes explicatives de synthèse annexées, d'une part, au budget primitif, et, d'autre part, au compte administratif.

Parmi ces pièces, seuls des éléments de communication sur le budget de 2017 sont disponibles sur le site internet de l'agglomération.

Au-delà de ces obligations, qui restent donc en cours de mise en œuvre, la communauté d'agglomération devrait assurer une meilleure information de ses citoyens en publiant en ligne les annexes des délibérations du conseil communautaire, notamment ses décisions budgétaires et ses comptes administratifs.

Rappel au droit n° 4 : assurer la publication en ligne des documents et comptes rendus prévus notamment par les articles L. 2313-1, R. 2131-1-A et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations de la chambre, le président de la communauté d'agglomération de Cambrai annonce que la publication en ligne sera complétée.

2.3.3 Le conseil communautaire doit adapter ses modalités de réunion à huis clos

Certaines délibérations du conseil communautaire portent l'intitulé de « comité secret ». Cette appellation correspond aux réunions à huis clos de l'organe délibérant. La distinction introduite par le règlement intérieur entre « comité secret » (article 15) et « huis clos » (article 17) n'est d'ailleurs pas justifiée.

Les conditions de réunion du conseil communautaire à huis clos sont précisées par l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales. Sur la demande de cinq membres ou du président, l'organe délibérant peut décider, sans débat, à la majorité absolue de ses membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.

Aucun élément, en l'espèce, ne vient confirmer la mise en œuvre de ces dispositions lorsque des délibérations sont prises en « comité secret ».

Celui-ci ne devrait se réunir qu'après qu'un vote formel, spécifiquement applicable aux sujets en question, l'ait décidé. Il doit être rendu compte de ce vote à l'appui des décisions ainsi délibérées.

---

[21] Notamment les articles L. 2313-1, R. 2131-1-A et R. 2313-8, applicables aux EPCI de plus de 10 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, du fait des dispositions combinées des articles L. 5211-36 et R. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales.

Rappel au droit n° 5 : conditionner la tenue du conseil communautaire à huis clos au respect des dispositions posées par l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales, et en faire état à l'appui des délibérations ainsi prises.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération indique que « les dispositions du huis clos seront mises en place si cela s'avère nécessaire ».

2.3.4 Un régime de délégations limitatif, récemment modifié

L'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales énumère les domaines dans lesquels le conseil communautaire peut donner une délégation au président pour la durée de son mandat. Celle-ci a été accordée par délibération du 12 janvier 2017 et n'appelle pas d'observation particulière.

Il est régulièrement rendu compte des décisions prises par le président, à ce titre, lors des réunions du conseil communautaire.

À l'occasion de son installation, le 12 janvier 2017, le conseil communautaire a désigné 15 vice-présidents. Ceux-ci, ainsi que 2 autres élus communautaires, sont membres du bureau. Par ailleurs, 11 conseillers délégués ont été désignés par arrêtés du président.

Ces arrêtés, organisant les délégations de fonctions à ces conseillers, de même que les délégations de fonctions aux vice-présidents, prévoient explicitement que ces élus puissent signer les actes relevant de leur champ de compétences.

Le président n'a délégué sa signature au directeur général des services et à deux élus qu'en septembre 2018.

2.3.5 Le remboursement des frais liés au mandat spécial

Ainsi que le rappelle la jurisprudence, les mandats spéciaux donnés aux élus par l'organe délibérant doivent être liés à des missions distinctes des attributions traditionnelles des intéressés et limités dans le temps[22]. Ce cadre est distinct de la prise en charge des frais de déplacements ou d'hébergement liés au mandat courant des élus concernés[23].

Par délibération du 28 septembre 2017, l'organe délibérant a octroyé un mandat spécial, dans l'intérêt communautaire, à l'un des vice-présidents. Ce mandat a été rattaché à « diverses réunions du 1er janvier au 31 décembre 2017, au regard de [la désignation de l'intéressé] à assurer des missions spécifiques pour les pôles d'excellence ».

---

[22] Réponse ministérielle n° 62894 publiée au JO du 11 novembre 2014, renvoyant notamment à l'arrêt Conseil d'État, 24 mars1950, Sieur Maurice.

[23] Concernant les communautés d'agglomération, ces frais sont encadrés par les articles L. 5211-12 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Cette délibération ne répondait pas aux critères jurisprudentiels applicables, non seulement au regard des exigences précitées, mais aussi du fait de l'interdiction, en la matière, de toute forme de rétroactivité[24].

La chambre relève donc l'utilisation inadéquate du mandat spécial, qui a fondé, de façon continue, le remboursement de frais de déplacement et de restauration de l'élu concerné, pour un montant total de 2 796,42 € en 2017.

Elle relève par ailleurs que les justificatifs fournis par l'intéressé pour l'indemnisation de ses frais ne permettent pas d'établir leur lien avec le mandat spécial. Elle note que ce dernier ne peut pas non plus permettre le remboursement de frais engagés au titre du déplacement d'autres élus.

En 2018, le conseil communautaire n'a pas voté de nouveau mandat spécial. Les frais de l'intéressé ont cependant continué à être remboursés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen de la gouvernance permet d'identifier des difficultés liées à la fusion opérée en 2017 : la correcte appréciation, par la communauté d'agglomération de Cambrai, de sa situation patrimoniale à l'issue de la fusion aurait dû reposer sur un inventaire de l'utilisation des emprunts de la communauté de communes de la Vacquerie, sur le recouvrement des attributions de compensation que cette intercommunalité avait versées en excès en 2016 à ses communes membres, ainsi que sur l'éventuel réexamen des charges compensées.

Par ailleurs, l'organisation de la communauté d'agglomération est marquée par la mutualisation des services. Pour autant, cette organisation, qui a peu évolué depuis 2009, est inaboutie et n'a pas fait l'objet d'un schéma de mutualisation, pourtant obligatoire. Les conditions de transfert de la compétence « tourisme » ne respectent pas non plus le cadre légal.

Enfin, l'établissement doit réviser le règlement intérieur du conseil communautaire et revoir les conditions de réunion de celui-ci à huis clos.

---

[24] Conseil d'État, 11 janvier 2006, Département des Bouches-du-Rhône, n° 265325 : « Considérant, d'autre part, que la délibération de la commission permanente délivrant à M. X un mandat spécial est intervenue postérieurement au déplacement auquel elle se rapporte ; qu'elle est, par suite, entachée d'une rétroactivité illégale ».

3 INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES

La communauté d'agglomération de Cambrai est dotée d'un budget principal et de six budgets annexes, dont un créé en 2018[25]. Parmi ceux-ci, le budget « transports urbains » revêt, en 2017, une masse financière significative en fonctionnement (8 % des produits de fonctionnement consolidés), tout comme le budget « interventions économiques » en investissement (30,5 % des dépenses d'équipement consolidées) ainsi qu'en matière d'endettement (17 % de l'endettement consolidé). Les données financières de ces budgets annexes sont retracées en annexe n° 1 du présent rapport.

3.1 Information financière et comptable

3.1.1 L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire est perfectible

En 2017, la communauté d'agglomération de Cambrai, en sa qualité de nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) issu d'une fusion, n'était pas soumise à l'obligation de la tenue d'un débat d'orientation budgétaire[26]. En mars 2018, ce débat s'est tenu dans les délais requis.

Le rapport afférent a par ailleurs pris en compte les évolutions apportées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015[27] et le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, en présentant les perspectives et objectifs, en recettes et en dépenses, en fonctionnement comme en investissement, les engagements pluriannuels et les informations sur la dette.

Cependant, ces éléments ne permettent pas toujours d'avoir une vision claire des perspectives financières attendues : en investissement, les différents projets ne détaillent pas leur financement, et les coûts prévisionnels consolidés ne sont retracés que pour les principales opérations. La communauté d'agglomération devrait affiner et compléter le plan pluriannuel d'investissement présenté en appui du rapport sur les orientations budgétaires, afin d'améliorer l'information budgétaire donnée à ses élus, conformément aux objectifs du décret précité.

Au titre de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, le débat doit, par ailleurs, porter sur un rapport sur le personnel[28]. La plupart des éléments présentés à ce sujet sont succincts et identiques à ceux qui figurent en annexe des documents budgétaires et comptables ; ils sont notamment insuffisants pour la partie relative aux ressources humaines (voir *infra*).

---

[25] Budgets annexes « transports urbains », « interventions économiques », « pôles gares », « lapin noir » (zone d'activités), « Iwuy Ouest » (zone d'activités), « ordures ménagères » (budget annexe créé en 2018).

[26] Conseil d'État, 13 août 2002, commune de Fontenay-le-Fleury.

[27] « Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République », ou « Loi NOTRe ».

[28] La structure des effectifs, des éléments sur la rémunération (les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature), la durée effective du temps de travail ainsi que les évolutions prévisionnelles pour l'année à venir.

3.1.2 Des annexes budgétaires incomplètes

Dans son précédent rapport d'observations, la chambre avait relevé le caractère incomplet des états annexes des comptes administratifs. Tel est toujours le cas en 2017 : certaines pages de la partie IV des comptes ne sont pas remplies, d'autres renvoient à des documents annexes qui ne répondent pas aux exigences de clarté ou d'exhaustivité applicables[29].

3.1.3 Des taux de réalisation élevés en fonctionnement

La fusion opérée en 2017 n'a pas eu d'impact significatif sur les prévisions en section de fonctionnement. En effet, l'analyse de la section de fonctionnement du budget principal de la nouvelle communauté d'agglomération affiche une qualité des prévisions satisfaisante en dépenses, avec un taux de réalisation de 95 %. En recettes, les prévisions sont dépassées grâce au soutien des éco-organismes.

Cette situation confirme donc le caractère sincère et réaliste des prévisions budgétaires en fonctionnement.

Tableau n° 2 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement[30]

(en €)		2015		2016		2017
		CC Vacquerie	CA Cambrai	CC Vacquerie	CA Cambrai	CA Cambrai
Dépenses réelles	Prévisions	4 332 350,00	34 442 096,84	4 819 783,00	33 907 347,12	37 406 142,75
	Réalisé	3 733 148,76	33 389 774,01	4 773 196,98	31 509 500,00	35 393 484,46
	Taux de réalisation	86 %	97 %	99 %	93 %	95 %
Recettes réelles	Prévisions	3 874 906,40	37 142 768,54	3 472 887,63	38 740 528,00	42 187 914,90
	Réalisé	4 043 670,67	38 253 170,66	3 547 823,48	39 569 958,96	46 215 062,65
	Taux de réalisation	104 %	103 %	102 %	102 %	110 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs.

En revanche, en section d'investissement, l'année 2017 est caractérisée par des taux d'exécution faibles, de l'ordre de 69 % en dépenses et de 76 % en recettes. La difficulté de prévoir les investissements à réaliser à court terme, dans le contexte de la fusion, n'y est pas étrangère. La communauté d'agglomération doit cependant perfectionner la prévisibilité de ses projets et adapter ses inscriptions budgétaires en conséquence.

---

[29] Par exemple, d'une part, les annexes relatives aux opérations pour comptes de tiers ne sont pas remplies, d'autre part, les annexes se rapportant aux engagements hors bilan ne font figurer aucune information ou récapitulatif mais renvoient au détail d'autres pièces, difficilement lisibles.

[30] Les données de 2015 et 2016 sont reprises à titre d'information.

Tableau n° 3 : Taux de réalisation de la section d'investissement[31]

(en €)		2015		2016		2017
		CC Vacquerie	CA Cambrai	CC Vacquerie	CA Cambrai	CA Cambrai
Dépenses réelles	Prévisions	4 227 277,00	20 156 132,69	3 145 831,00	13 697 699,95	16 791 280,45
	Réalisé	782 008,92	12 701 135,55	2 025 205,87	10 706 851,66	10 648 204,37
	Taux de réalisation (hors RAR N)	19 %	63 %	64 %	78 %	63 %
	RAR (au 31/12/N)	2 130 131,49	418 441,75	0	878 417,51	869 292,72
	Taux de réalisation (avec RAR N)	69 %	65 %	64 %	85 %	69 %
Recettes réelles	Prévisions	1 944 150,62	15 822 845,33	714 883,03	9 927 694,65	10 288 098,37
	Réalisé	1 523 733,62	9 145 063,68	302 006,00	8 367 116,20	7 788 485,25
	Taux de réalisation (hors RAR N)	78 %	58 %	42 %	84 %	76 %
	RAR (au 31/12/N)	573 817,37	0	0	0	0
	Taux de réalisation (avec RAR N)	108 %	58 %	42 %	84 %	76 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs.

3.2 Fiabilité des comptes

Les comptes administratifs, tenus par l'ordonnateur, et les comptes de gestion, tenus par le comptable public, sont concordants.

3.2.1 La comptabilité d'engagement

3.2.1.1 Le traitement des factures

Les factures sont réceptionnées, soit au siège de la communauté d'agglomération, soit à la mairie. Elles sont renvoyées au directeur général des services pour validation, puis au service des finances. Ce dernier effectue leur rapprochement avec le bon de commande dans le système d'information financier. Les bordereaux de mandat sont établis après certification du service fait et envoyés pour signature du président ou du vice-président en charge des finances, puis transmis à la trésorerie.

[31] Les données de 2015 et 2016 sont reprises à titre d'information.

La communauté d'agglomération entreprend actuellement une phase de tests afin de préparer la dématérialisation des factures, qui devait être effective au 1er janvier 2019, conformément aux dispositions de l'article 108 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

3.2.1.2 Des restes à réaliser dont la conformité est incomplète

En application des dispositions du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser relèvent d'une évaluation précise des engagements pris par la communauté d'agglomération sur l'année suivante, voire sur plusieurs années. Ils ont un effet sur le résultat, qui doit donner une image sincère et fidèle de la situation de l'exercice écoulé.

Il n'existe pas de guide interne des procédures comptables au sein de l'agglomération.

L'établissement n'inscrit aucun reste à réaliser en recettes. En dépenses, ceux de 2017 correspondent essentiellement à des subventions d'équipement, des travaux de construction et des études. Le service finances les retranscrit sans effectuer de contrôle.

L'échantillon contrôlé révèle pourtant des inexactitudes : ainsi, sur un dixième des restes à réaliser en dépenses de 2017, un report de 2016, représentant 30 % du montant total examiné, n'aurait pas dû être effectué.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération a mis en place, antérieurement à la fusion, une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement pour des opérations à caractère pluriannuel. Depuis la fusion, elle gère trois opérations sous cette forme[32]. La chambre attire son attention sur la nécessité d'un suivi plus précis des échéanciers de crédits de paiement restant à payer sur les opérations faisant l'objet d'autorisations de programme.

Les annexes B2-1 et B2-2 du compte administratif 2017 ne sont toutefois pas renseignées : elles informent donc insuffisamment du déroulement financier de ces opérations.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que les restes à réaliser en recettes ne sont pas comptabilisés car ils concernent essentiellement des opérations engagées sur autorisations de programme. La chambre réfute cet argument : d'une part, seules trois opérations font l'objet d'autorisations de programme, d'autre part, indépendamment de ce mode d'engagement, les restes à réaliser en recettes ont vocation à être fidèlement retracés : ceux-ci contribuent, en effet, à la fiabilité du résultat comptable et de son affectation.

3.2.1.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice doit être mieux contrôlé

En application du principe d'indépendance des exercices, la nomenclature budgétaire et comptable M14 impose le rattachement des charges et des produits pour les établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, il convient de faire apparaître, dans le résultat d'un exercice donné, les seuls produits et charges qui s'y rapportent et, par conséquent, de retracer les écritures comptables correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré.

---

[32] Le laboratoire culturel, le fonds de concours PLH et le musée du tank de Flesquières.

L'agglomération a pris, en mai 2018, une délibération fixant un seuil de rattachement minimum de 1 000 €. Dans les faits, aucun rattachement de produits n'est réalisé, en raison du faible nombre de subventions de fonctionnement perçues. En revanche, les intérêts courus non échus sont comptabilisés, de même que les rattachements de charges.

Malgré cette situation, en progrès au regard du constat de l'absence de rattachements posé lors du précédent contrôle de la chambre, antérieur à la fusion, la chambre constate cependant deux erreurs sur les rattachements de charges 2017, représentant 28 % de l'échantillon ciblé de 34 498,41 €.

Dès lors, elle recommande une fiabilisation de ces traitements, par la mise en œuvre de contrôles améliorés.

Recommandation n° 2 : mettre en place un contrôle interne renforcé et une comptabilité d'engagement centralisée propres à assurer la fiabilité des restes à réaliser et des rattachements de charges et produits.

En réponse, le président de la communauté d'agglomération indique que l'amélioration des procédures est en cours, sans pour autant en illustrer les caractéristiques précises ou les résultats.

3.2.1.4 La nécessité d'un meilleur suivi des délais de paiement

Au titre des dispositions des articles L. 3133-10 à L. 3133-14 et R. 2192-10 à R. 2192-36 du code de la commande publique, les collectivités locales sont soumises à une obligation de respect du délai global de paiement de 30 jours comprenant le délai octroyé à l'ordonnateur (20 jours) et celui du comptable (10 jours). Ce délai court entre la date de réception de la facture et son paiement.

La communauté d'agglomération de Cambrai retrace ses délais de paiement à partir d'un tableau de bord tenu par le comptable public. Ce mode de suivi est insatisfaisant car les dates de réception des factures ne sont pas saisies dans le système d'information financier utilisé par l'établissement. La chambre estime que l'établissement doit mettre en place un suivi des dates de réception des factures, permettant de fonder l'appréciation des délais globaux de paiement et le règlement éventuel d'intérêts moratoires.

En réponse aux observations provisoires, le président fait valoir que la dématérialisation permettra de satisfaire à cette exigence.

3.2.2 La comptabilité patrimoniale doit donner lieu à l'établissement d'un inventaire fiable et à la correction des écritures de dettes et créances

3.2.2.1 La nécessité de mettre en œuvre un inventaire physique

Le suivi du patrimoine porte sur l'ensemble des immobilisations détenues par l'établissement. Selon l'instruction M14, tome II, titre 4, il relève de la responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable public. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification (inventaire physique), le second de leur enregistrement et de leur tenue à l'actif du bilan (état de l'actif, fichier des immobilisations, documents et soldes comptables). Ainsi, l'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

La communauté d'agglomération devrait établir son inventaire physique de façon autonome. Or, elle suit, en réalité, son patrimoine à partir d'un fichier constitué par la trésorerie. Dans les faits, l'inventaire n'est donc tenu que par le comptable public. La communauté d'agglomération ne respecte pas son obligation de tenue d'une comptabilité patrimoniale propre à permettre les vérifications de concordance avec celle que tient la trésorerie, à garantir la sincérité des amortissements réalisés et donc, *in fine*, celle des équilibres budgétaires et du résultat.

Elle se trouve donc dans une situation patente d'absence de tenue de son inventaire physique. Elle doit entamer les démarches lui permettant de mettre en œuvre cette obligation, conformément aux dispositions de l'instruction interministérielle du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif.

Rappel au droit n° 6 : mettre en place et tenir l'inventaire physique des biens, en application des dispositions de la comptabilité M14, découlant notamment de l'article 54 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération de Cambrai exprime son intention d'engager l'inventaire physique des biens.

3.2.2.2 Des comptabilisations de dettes et créances qui ne correspondent pas à la réalité de la situation financière

Les comptes de la communauté d'agglomération portent des dettes et créances importantes, issues de fusions antérieures, et sur lesquelles, en majorité, les services financiers n'ont plus de vision.

Ainsi, des dettes de 5 M€ sur le budget principal (dettes envers les autres groupements), et de 8,7 M€ sur les budgets annexes (principalement envers le budget principal) figurent au compte de gestion, en contrepartie, au moins partielle, de créances inscrites pour plus de 19,9 M€. À une exception près (perceptions de remboursements annuels de l'ordre de 0,2 M€ sur le budget principal, liés à une opération d'aménagement au Tilloy), ces dettes et créances sont reportées d'année en année, pour les mêmes montants, et ne paraissent pas refléter une situation réelle.

De même, des « dettes envers les locataires acquéreurs », pour environ 0,9 M€, sont comptabilisées sur le budget annexe « Interventions économiques ».

En réponse aux observations provisoires, le président de la communauté d'agglomération indique qu'une part importante de ces dettes pourrait résulter de la précédente fusion avec la communauté de communes de l'Ouest Cambrésis et des mouvements entre budgets principaux et budgets annexes : ainsi, l'intégration de celles dues à la communauté d'agglomération par des établissements ayant fusionné avec elle ne s'est manifestement pas effectuée par contraction des montants correspondants avec les créances détenues par l'établissement, mais plutôt en maintenant dans le bilan les doubles écritures correspondantes.

Aussi, l'inventaire précis des dettes et créances rattachées à ces différents comptes est nécessaire, en lien avec le comptable public, pour certifier l'exactitude des montants de dettes inscrits sur les différents budgets, établir leur correspondance avec les comptes de créances du budget principal, et comptabiliser, le cas échéant, les montants échus ou devenus irrécouvrables au sein des créances du budget principal.

Recommandation n° 3 : procéder à l'inventaire et à la correction des écritures de dettes et créances figurant dans les comptes du budget principal et des budgets annexes.

Le président, en réponse, précise son intention de faire régulariser les écritures correspondantes. La chambre souligne la nécessité d'y procéder sans délai.

3.2.2.3 Les dispositions relatives aux amortissements devraient être complétées

La communauté d'agglomération a mis en place des durées d'amortissement définies par catégories de biens concernant ses propres immobilisations, et pour une durée maximale de cinq ans concernant les subventions d'équipement. Elle devrait se conformer au décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 et se référer à la catégorie de bien amorti pour l'ensemble des amortissements.

3.2.2.4 Des recouvrements qui devront être rigoureusement suivis

Le code général des collectivités territoriales associe l'ordonnateur aux poursuites engagées par le comptable public. L'ordonnateur peut, en effet, autoriser l'exécution forcée des titres de recettes selon des modalités qu'il arrête, après avoir recueilli l'avis du comptable public. L'autorisation générale de poursuites accordée en 2014 à ce dernier n'a pas été renouvelée depuis la fusion.

Le montant des créances en recouvrement fin 2017 est particulièrement important. Il se répartit entre près de 515 000 € de créances en recouvrement amiable et 792 000 € de créances contentieuses.

Tableau n° 4 : Recouvrements

Comptes (en €)	2017
4111 – Redevables - amiable	277 898,32
4116 – Redevables - contentieux	76 716
4141 – Locataires acquéreurs - amiable	162 869,13
4146 – Locataires acquéreurs - contentieux	7 300,04
46721 – Débiteurs divers - amiable	73 599,28
46726 – Débiteurs divers - contentieux	708 235,94
Total créances	1 306 618,71

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de la communauté d'agglomération.

Les admissions en non-valeur et créances irrécouvrables représentent les pertes potentielles de créances de l'agglomération. Elles sont normalement prononcées par l'assemblée délibérante pour l'apurement des comptes de prise en charge des titres de recettes, sur saisine du comptable public. Dans sa forme actuelle, la communauté d'agglomération n'a pas encore délibéré sur des admissions en non-valeur. Elle l'avait fait la dernière fois en 2014.

L'adoption d'une délibération permettant la comptabilisation des créances devenues irrécouvrables est nécessaire afin d'assurer la sincérité des recettes inscrites au budget. Le montant des recouvrements contentieux, comptabilisés à hauteur de près de 0,8 M€, est particulièrement préoccupant. Il appelle un suivi très attentif ; en outre, les créances correspondantes pourraient justifier l'inscription de provisions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la communauté d'agglomération de Cambrai est perfectible.

Ainsi, l'inventaire des inscriptions de dettes et créances s'impose : l'agglomération semble, notamment, avoir intégré dans son bilan des sommes qui lui étaient dues par des groupements avec lesquels elle a fusionné, tout en continuant à comptabiliser les créances correspondantes.

De même, la comptabilisation des restes à réaliser et des rattachements, ainsi que le suivi des recouvrements de recettes appellent des actions correctives.

4 ANALYSE FINANCIÈRE

Méthodologie et analyse des budgets annexes

L'analyse financière de la communauté d'agglomération de Cambrai est fondée, à titre principal, sur les comptes de 2017, et à la marge sur les projections d'exécution pour 2018 communiquées par l'établissement au cours de l'instruction, le compte administratif pour 2018 n'ayant pas été adopté préalablement au délibéré de la chambre. Afin de mieux apprécier les tendances identifiées en 2017, les données comptables des établissements antérieurs à la fusion du 1er janvier 2017 seront rappelées.

Au titre de 2017, seuls les budgets annexes « interventions économiques » et « transports urbains » peuvent être considérés comme significatifs. De même, la chambre rappelle que les budgets annexes consacrés à des services publics industriels et commerciaux sont censés s'équilibrer par eux-mêmes. En ce sens, la consolidation de ces budgets et des budgets principaux est rendue complexe.

Aussi l'essentiel de l'analyse porte sur le budget principal. Cette analyse reste cependant conditionnée au caractère perfectible de la fiabilité des comptes.

Tableau n° 5 : Part des budgets annexes dans les comptes consolidés en 2017

Part des budgets annexes dans les comptes consolidés	BA Interventions économiques	BA Transports	Autres budgets annexes	Comptes consolidés
Produits de gestion	1,0 %	8,0 %	0,0 %	50 775 379,00
Charges courantes	0,6 %	9,5 %	0,0 %	39 132 007,00
Capacité d'autofinancement brute	2,6 %	5,0 %	0,0 %	10 514 158,00
Annuité de la dette	12,3 %	0,0 %	0,0 %	3 653 491,00
Recettes d'investissement hors emprunt	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6 462 753,00
Dépenses d'équipement	30,5 %	0,0 %	0,0 %	9 769 216,00
Nouveaux emprunts	100,0 %	0,0 %	0,0 %	2 500 000,00
En-cours de dette au 31 décembre	23,1 %	0,0 %	0,0 %	38 866 477,00

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Enfin, sur l'ensemble des budgets de la communauté d'agglomération, seule la dette financière comptabilisée au compte 1641 « Emprunts en euros » est prise en compte pour le calcul des encours de dette et de la capacité de désendettement.

4.1 Préalablement à la fusion, la situation financière de la communauté d'agglomération de Cambrai était globalement satisfaisante

Dans sa forme antérieure, la communauté d'agglomération de Cambrai disposait d'un budget de fonctionnement annuel de l'ordre de 38 à 40 M€ en recettes et de 33 M€ en dépenses.

Sa capacité d'autofinancement (CAF) brute s'élevait à 6,7 M€ en 2016. L'augmentation des recettes issues de la fiscalité locale (+ 1,5 M€ entre 2015 et 2016) a ainsi pu contribuer à la fois à compenser la baisse des dotations (- 0,9 M€) et à améliorer le résultat de la section de fonctionnement, dont les dépenses sont restées maîtrisées.

En 2016, les dépenses d'investissement étaient de l'ordre de 6,5 M€. La communauté d'agglomération a pu les financer en réduisant son recours à l'emprunt, malgré la baisse de ses recettes d'investissement. L'établissement n'a ainsi souscrit qu'1,5 M€ de nouveaux emprunts en 2015 et aucun en 2016.

Fin 2016, la communauté d'agglomération disposait d'une capacité de désendettement solide, de 5,9 années[33].

4.2 Suite à la fusion, et sous réserve de la fiabilité des comptes, la situation financière met en évidence le maintien de bons indicateurs

Suite à la fusion intervenue en 2017, et au regard des montants cumulés issus des comptes de 2016, la nouvelle communauté d'agglomération a bénéficié d'une hausse de ses recettes réelles de fonctionnement (+ 3,1 M€), liée notamment à l'augmentation des produits des impôts et taxes, des participations perçues et des produits exceptionnels. En parallèle, elle a maintenu ses charges dans les mêmes ordres de grandeur qu'en 2016, en continuant à baisser ses dépenses de personnel, amorcées antérieurement à la fusion.

Dégageant, en 2017, une CAF nette supérieure de plus de 4 M€ par rapport à celle des deux intercommunalités fusionnées fin 2016, la communauté d'agglomération a fortement réduit la capacité de désendettement de son budget principal. Celle-ci s'élevait, fin 2017, à 3,8 années.

Les prévisions budgétaires 2018, de même que les projections établies au-delà, laissaient présager une hausse des dépenses de fonctionnement, du fait, notamment, de l'augmentation des charges de personnel et des subventions aux associations. Les recettes prévisionnelles du budget principal diminuant, la capacité d'autofinancement devait se réduire, et sa capacité de désendettement se rapprocher de 5,7 années.

La reprise des investissements ne devait pas s'accompagner d'une progression immédiate des recettes correspondantes.

---

[33] Le seuil critique communément admis est de 10 années.

Tableau n° 6 : Analyse synthétique – Budgets principaux - 2017-2018

	(en €)	CA Cambrai 2017		CA Cambrai **Prévision 2018***
1	**Recettes réelles de fonctionnement**	**46 215 063**		**44 341 144**
2	dont recettes de la fiscalité locale	25 151 684		25 205 742
3	dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	7 109 207		7 106 237
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	6 403 877		6 328 423
5	**Dépenses réelles de fonctionnement**	**35 393 484**		**39 351 929**
6	dont charges à caractère général	11 630 727		9 796 632
7	dont charges de personnel	4 888 600		5 490 904
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	889 606		1 389 390
9	dont intérêts de la dette	1 190 002		1 229 000
10	dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes membres	11 481 058		11 331 100
11	**Capacité d'autofinancement brute**	**9 367 226**		**4 989 216**
12	Annuité en capital de la dette	3 202 624		3 042 560
13	**Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)**	**6 164 601**		**1 946 656**
14	Recettes d'investissement hors emprunt	6 463 753		3 024 195
15	**Financement propre disponible (= 13 + 14)**	**12 628 354**		**4 970 851**
16	Dépenses d'équipement	6 784 534		9 501 313
17	Nouveaux emprunts de l'année	-		-
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	31 334 787		28 292 227
19	**Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF bute du BP)**	**3,8**		**5,7**

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

* Note sur les tableaux 6 et 7 : ainsi que précisé dans l'encadré « méthodologie et analyse des budgets annexes », la présente analyse s'appuie sur les prévisions d'exécution 2018. Les chiffres définitifs n'ont pu être portés au présent rapport, en raison de l'absence d'approbation des comptes 2018 préalablement au délibéré de la chambre et de l'évolution des périmètres des budgets annexes (constitution du budget annexe « ordures ménagères »), qui rendent difficiles les comparaisons entre exercices.

La capacité de désendettement, appréciée sur les comptes consolidés, reste dans les ordres de grandeur constatés sur le budget principal.

Tableau n° 7 : Analyse synthétique – Budgets consolidés – 2017-2018

Exécution (en €)	2017		Prévision 2018*	
	CAC (budget principal)	Comptes consolidés	CAC (budget principal)	Comptes consolidés
Recettes réelles de fonctionnement et produits courants	**46 215 063**	**50 775 379**	**44 341 144**	**50 596 507**
Dépenses réelles de fonctionnement et charges courantes	**35 393 484**	**39 132 007**	**39 351 929**	**44 934 720**
Capacité d'autofinancement brute	**9 367 226**	**10 514 158**	**4 989 216**	**5 606 499**
Annuité en capital de la dette	3 202 624	3 653 491	3 042 560	3 667 240
Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	**6 164 601**	**6 860 667**	**1 946 656**	**1 939 259**
Recettes d'investissement hors emprunt	6 463 753	6 463 753	3 024 195	4 177 196
Financement propre disponible (= 13 + 14)	**12 628 354**	**13 324 420**	**4 970 851**	**6 116 455**
Dépenses d'équipement	6 784 534	9 769 216	9 501 313	10 127 966
Nouveaux emprunts de l'année	-	2 500 000	-	-
Encours de dette au 31/12	31 334 787	38 866 477	28 292 227	35 199 237
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	**3,8**	**3,8**	**5,7**	**6,3**

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

* Projection 2018 communiquée par l'établissement.

4.3 Analyse des produits

4.3.1 Des produits « flexibles » caractérisés par des bases dynamiques

Les produits dits « flexibles » sont ceux sur lesquels l'agglomération est réputée avoir une marge de manœuvre et qu'elle est en capacité de faire évoluer, par ses décisions et, le cas échéant, par l'exploitation de ses services, par opposition aux produits dits « rigides », comme les dotations reçues de l'État. Ils comportent, pour l'essentiel, les produits fiscaux et les ressources d'exploitation.

En matière de fiscalité additionnelle intercommunale, la communauté d'agglomération a maintenu, en 2017 et 2018, les taux pondérés qui préexistaient à sa fusion. Après une longue période de stabilité dans chacun des deux établissements, les taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ont légèrement baissé pour les contribuables relevant de l'ancienne agglomération, mais ont augmenté pour les ménages et entreprises de la communauté de communes de la Vacquerie.

Pour ces derniers, l'évolution la plus significative liée à la fusion a été leur assujettissement à la part intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, à l'image des contribuables de la communauté d'agglomération de Cambrai, imposés à ce titre depuis 2016. Ces contribuables bénéficient cependant d'une période de lissage de trois ans sur les impositions locales et de cinq ans sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

C'est principalement par l'évolution des bases que le produit des impôts locaux a augmenté, de l'ordre de 4,4 % pour les recettes totales des taxes d'habitation et foncières, hors effet des attributions de compensation. Au sein de cette hausse, près de 730 000 € sont liés à la cotisation foncière des entreprises.

Tableau n° 8 : Taux votés et principaux produits fiscaux

(en €)		2017	2018
		CA Cambrai	CA Cambrai (vote)
TH	Bases	61 187 932,00	62 134 000,00
	Taux	11,79 %	11,79 %
	Produit	7 214 057,18	7 325 598,60
TFB	Bases	75 762 453,00	77 529 000,00
	Taux	2,55 %	2,55 %
	Produit	1 931 942,55	1 976 989,50
TFNB	Bases	3 207 446,00	3 234 000,00
	Taux	2,90 %	2,90 %
	Produit	93 015,93	93 786,00
CFE	Bases	35 311 800,00	36 294 000,00
	Taux*	25,66 %	25,66 %
	Produit	9 061 007,88	9 312 149,00
TEOM	Taux minimum	8,77 %	9,47 %
	Taux maximum	16,83 %	16,50 %
	Produit	7 109 207,00	7 209 852,00
CVAE		4 236 098,00	4 170 108,00
IFER		203 286,00	503 711,00
Tascom		1 262 481,00	1 106 066,00
Allocations compensatrices		587 552,00	503 711,00
FNGIR		- 1 493 924,00	- 1 493 924,00

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté d'agglomération de Cambrai et de la DGFiP.

* Le taux de CFE 2016 pour la communauté d'agglomération de Cambrai est un taux moyen.

Les taux votés par la communauté d'agglomération sont proches des moyennes départementales de la strate[34], mais supérieurs aux moyennes nationales en ce qui concerne la taxe d'habitation (écart de 2,38 points) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (écart d'environ 1 point). Le taux de cotisation foncière des entreprises est inférieur au taux national moyen de la strate (- 1,05 point).

Tableau n° 9 : Taux et produits des principaux impôts locaux

(en €)		TH	TFB	TFNB	CFE
Taux 2017	Communauté d'agglomération de Cambrai	11,79 %	2,55 %	2,90 %	25,66 %
	Communautés d'agglomération (département)	12,03 %	2,21 %	3,24 %	29,18 %
	Communautés d'agglomération (France)	9,41 %	1,58 %	5,01 %	26,71 %
Produit fiscal 2017 par habitant	Communauté d'agglomération de Cambrai	298,62			
	Communautés d'agglomération (France)	333			

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et des données de la DGFiP.

Le taux voté pour le versement transport correspond au plafond légal de 0,6 %.

Les autres ressources d'exploitation comptabilisées sur le budget principal en 2017 sont conformes aux ordres de grandeur constatés en cumul sur les deux intercommunalités avant la fusion.

4.3.2 Des produits « rigides » prélevés au titre de la contribution au redressement des finances publiques

Entre 2014 et 2016, et en conséquence directe de la contribution au redressement des finances publiques, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux deux établissements publics de coopération intercommunale, antérieurement à leur fusion, s'est réduite de près d'un cinquième de sa valeur (- 1,3 M€).

En 2017, la fusion a permis une légère augmentation du montant de la DGF (+ 120 000 €) mais celle-ci ne devrait pas être durable (une baisse de 70 000 € est attendue en 2018). Ce sont surtout les fortes évolutions du montant des participations (+ 520 000 €) et des dotations de compensation et de péréquation (+ 320 000 €) qui ont permis aux produits « rigides » de revenir, en 2017, à un niveau proche de celui de 2015.

[34] La strate correspond à l'ensemble des communautés d'agglomération de France, quelle que soit leur population.

Le montant de DGF perçu par l'agglomération s'élève à 77,9 € par habitant et n'a pas évolué significativement à l'issue de la fusion.

4.3.3 La structuration des produits est comparable à celle des autres communautés d'agglomération

La décomposition des produits illustre l'effet de l'évolution des recettes fiscales en 2017, liée notamment à la dynamique de la cotisation foncière des entreprises. Conjuguées à la réduction marginale des attributions de compensation et à l'augmentation des participations, elles participent, en 2017, à l'augmentation substantielle des produits revenant à la communauté d'agglomération.

Tableau n° 10 : Produits de fonctionnement courants – 2017

(en €)	2017
DGF - dotation d'aménagement	6 403 877
Autres dotations et participations	3 318 133
Fiscalité locale nette des restitutions	20 780 162
Fiscalité reversée (solde)	- 693 586
Ressources d'exploitation	1 757 750
Total des produits de fonctionnement courants	**31 566 336**

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

La répartition interne des produits de fonctionnement courants ne diffère pas significativement des moyennes constatées pour la strate en 2016[35]. Elle évolue cependant en 2017, du fait de l'augmentation de la part des recettes fiscales après reversement des attributions de compensation, qui augmentent à hauteur de 48 % de ces produits.

4.4 Des charges maîtrisées, notamment celles de personnel

La fusion de la communauté d'agglomération de Cambrai et de la communauté de communes de la Vacquerie s'est concrétisée par une réduction de la quasi-totalité des principaux postes de dépenses de fonctionnement[36]. Seules les autres charges à caractère général ont augmenté, de façon marginale, en 2017 (+ 3,3 %).

---

[35] En 2016, les attributions de compensation représentaient 31 % des produits de fonctionnement courant, (28 % pour la strate), les dotations et participations 21 % (23 % pour la strate), les autres recettes fiscales nettes 43 % (41 % pour la strate), et les autres ressources 5 % (8 % pour la strate).

[36] Charges de personnel, charges financières, contingents, subventions et participations, charges à caractère général, attributions de compensation et dotation de solidarité communautaire.

Les charges de personnel, historiquement maîtrisées par l'agglomération, se sont encore réduites en 2017. Elles ne représentent que 14,5 % des charges courantes de fonctionnement. De même, la communauté d'agglomération a diminué les contingents et participations, ainsi que les subventions versées aux associations. Cependant, sur ces deux postes, les prévisions communiquées pour 2018 font état d'augmentations importantes.

Tableau n° 11 : Charges de fonctionnement courantes – 2017

Décomposition des charges de fonctionnement courantes (en €)	CA Cambrai
Charges de personnel	4 888 600
Charges financières	1 190 002
Contingents, subventions et participations	1 371 672
Charges à caractère général	11 630 727
Autres charges réelles	3 149 172
Attributions de compensation et DSC	11 481 058
Total des charges de fonctionnement courantes	33 711 231

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Les charges financières se sont contractées par l'effet conjugué de la réduction de l'encours et de la baisse des taux (voir ci-après).

Au sein des charges courantes de fonctionnement, les parts représentées par les attributions de compensation, les charges financières et les dépenses diverses en 2016 sont comparables à celles des autres communautés d'agglomération françaises.

4.5 Une dette globalement saine

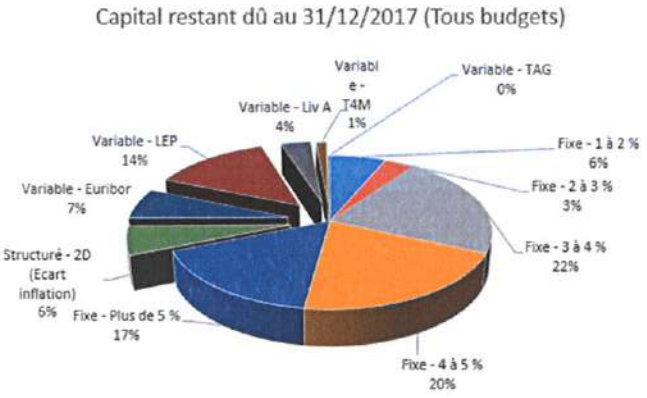
Fin 2017, l'encours de la dette financière, inscrite dans les comptes de l'agglomération et souscrite par emprunts auprès des établissements de crédit, s'élevait à près de 38,9 M€. Ce montant, qui représente de l'ordre de 65 % des recettes cumulées des budgets[37], est en réduction régulière depuis 2015.

Près de 70 % de l'encours relèvent de taux fixes, variant entre 1 et 6 %. Plusieurs emprunts souscrits fin 2012 début 2013, lors de la crise de liquidité bancaire, sont assortis de taux fixes élevés. Ceux à taux variables sont majoritairement indexés sur des taux de type « livret », laissant une très faible part aux emprunts à index monétaires.

[37] Cumul des recettes réelles de fonctionnement et des recettes d'investissement hors emprunt (et hors recettes d'ordre).

Il résulte de cet encours un taux moyen de l'ordre de 3,6 % fin 2017, relativement élevé au regard des conditions actuelles de marché et/ou d'encours comparables. Ce taux reflète une dette globalement moins sujette à l'évolution des taux, mais, en contrepartie, légèrement plus coûteuse.

Graphique n° 1 : Répartition de l'encours par type de taux et index au 31/12/2017



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs 2017.

Si sa dette est, ainsi, globalement saine et dotée d'une faible élasticité à l'évolution des taux, la communauté d'agglomération possède toutefois, dans son encours, un emprunt structuré répondant à la classification 2D de la charte Gissler[38] (indice inflation, multiplicateur inférieur ou égal à 3). Cet emprunt est soumis à deux phases, pour un montant initial de 3,5 M€, souscrit en décembre 2007 :

- jusqu'en décembre 2010, cet emprunt était indexé sur un taux fixe de 3,39 % ;
- ensuite, et jusqu'à sa dernière échéance, en décembre 2037, l'emprunt est indexé sur un taux correspondant à 2,25 fois l'inflation, revalorisé par trimestre. Du fait d'une clause « plancher »[39], le taux ainsi calculé est nul si l'inflation est inférieure à zéro.

Sous la réserve d'une éventuelle renégociation, la communauté d'agglomération reste donc exposée à un risque d'augmentation du montant des intérêts liés à cet emprunt.

Sur l'ensemble de la dette, du fait du niveau des taux d'intérêt, ses charges financières se sont réduites deux fois plus vite que le capital restant dû entre 2016 et 2017.

---

[38] Du nom d'Éric Gissler, inspecteur général des finances qui a présidé, en 2009, les travaux conduisant à son élaboration, la « charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » établit notamment une échelle de classification des risques des emprunts structurés, selon, d'une part, l'indice sous-jacent de chaque emprunt (classé de 1 à 5, du moins au plus risqué), et, d'autre part, le risque de structure ou de démultiplication du taux (de A à E). Certains produits peuvent excéder les conditions de risques les plus élevés ainsi identifiés et sont alors classés « hors charte ».

[39] Les « planchers », ou « floors », sont des clauses permettant à l'établissement prêteur de se protéger d'une éventuelle baisse des taux en dessous d'un seuil fixé à la signature dudit contrat.

Tableau n° 12 : Montant de l'encours et des charges financières

(en €)	2017 CA Cambrai
Montant de l'encours de dette	38 866 477
Montant des intérêts financiers	1 396 961

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Du fait du caractère atypique et peu progressif du profil d'amortissement de sa dette[40], l'établissement devra veiller à bien anticiper ses futures échéances lors de la souscription de nouveaux emprunts.

4.6 Analyse du financement des investissements

Hors communauté de communes de la Vacquerie, le financement des dépenses d'investissement s'est caractérisé, en 2016, par un financement propre de l'ordre 8,6 M€, lié à la bonne tenue de la capacité d'autofinancement (7,1 M€) et des autres recettes d'investissement (4,8 M€). Les remboursements de dette (3,3 M€) ont représenté de l'ordre de 28 % des ressources ainsi dégagées.

En 2017, les ressources ont fortement évolué, permettant à l'établissement de dégager un montant total, hors emprunt, de l'ordre de 17 M€, et un financement propre disponible de 13,3 M€.

Tableau n° 13 : Origine du financement des investissements

Origine du financement des investissements (budgets consolidés - en €)	2017 CA Cambrai
Capacité d'autofinancement brute (A)	10 514 158
Recettes d'investissement hors emprunt (B)	6 463 753
Ressources totales (C = A + B)	16 977 911
Remboursement de la dette en capital (D)	3 653 491
Financement propre disponible (E = C - D)	13 324 420

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

En 2016 et 2017, les recettes d'investissement – hors capacité d'autofinancement et emprunts – ont reposé, aux deux tiers, sur les subventions perçues. La part des autres recettes est variable.

[40] Les échéances de 2019 à 2025 baissent modérément d'une année sur l'autre, restant de l'ordre de 300 000 à 360 000 € par an.

Tableau n° 14 : Structure des recettes d'investissement

Structure des recettes d'investissement hors emprunts et épargne nette (budgets consolidés - en €)	2017	
	CA Cambrai	Part
FCTVA	584 388	9 %
Subventions	4 425 012	68 %
Autres	1 454 352	23 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

En 2017, la communauté d'agglomération a souscrit un emprunt nouveau sur le budget annexe « interventions économiques », à hauteur de 2,5 M€, destiné à financer, à titre principal, les opérations liées au bâtiment-relais de Gouzeaucourt. Or, l'analyse du solde du financement des dépenses d'équipement met en évidence que cette souscription aurait pu être évitée par la mobilisation des fonds disponibles au titre de l'exercice, ou le cas échéant par une dette auprès du budget principal.

Tableau n° 15 : Modalités de financement des investissements

Modalités de financement des investissements (budgets consolidés - en €)	2017
	CA Cambrai
Emprunts nouveaux	2 500 000
Recettes d'investissement	6 463 753
Epargne nette	7 793 801

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 16 : Solde du financement des dépenses d'équipement

Solde du financement des dépenses d'équipement (budgets consolidés -en €)	2017
	CA Cambrai
Financement propre disponible	13 324 420,00
Dépenses d'équipement	9 769 216,00
Solde	3 555 204,00

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

4.7 Une importante trésorerie

La trésorerie nette de la communauté d'agglomération, hors budget annexe « transports », s'établissait à 15,3 M€ au 31 décembre 2016, soit près de cinq mois de fonctionnement. Ce volume a encore augmenté fin 2017, avec la couverture, par la trésorerie, de plus de huit mois de fonctionnement courant.

Tableau n° 17 : Évolution de la trésorerie nette de la communauté d'agglomération – Hors budget annexe « transports »

Trésorerie (en €)	2017
	CA Cambrai
Fonds de roulement net global	9 615 922
Besoin en fonds de roulement global	- 5 670 788
Trésorerie nette	**15 286 711**
En nombre de jours de charges courantes	*251,0*

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Les services de la communauté d'agglomération expliquent ce niveau de trésorerie par la nécessité de financer, dans les années qui viennent, d'importants projets d'investissement.

L'examen, par l'établissement, de ses perspectives d'investissement, au regard de ses besoins de trésorerie, doit être mené.

4.8 Les perspectives financières sont insuffisamment définies

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé l'existence d'un tableau correspondant à un plan pluriannuel d'investissement (PPI) sur les années 2011 à 2015. Elle avait constaté que l'élaboration de ce document quinquennal avait été rendue complexe du fait des évolutions de périmètre de l'agglomération et en l'attente de la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale. Elle avait recommandé de faire figurer, dans ce document, les recettes attendues au regard des échéanciers planifiés.

La chambre constate aujourd'hui que ce plan pluriannuel est actualisé de façon récurrente, et présenté, par ailleurs, au cours du débat d'orientation budgétaire.

L'analyse rétrospective de ce programme met en évidence une évaluation approximative des anticipations, au regard des réalisations pour 2017 et 2018.

Tableau n° 18 : Rétrospective du PPI 2017-2018

(en €/en M€)	2017		2018	
	Anticipé PPI	Réalisé	Anticipé PPI	Prévision
Capacité d'autofinancement brute	**5 153 837**	**10 514 158**	**10 007 914**	**6 186 325**
Annuité en capital de la dette	3 658 391	3 563 491	3 667 240	3 667 040
Capacité d'autofinancement nette	1 495 446	6 860 667	6 340 674	2 519 285
Recettes d'investissement hors emprunt	8 441 421	6 463 753	19 691 241	19 691 241
Financement propre disponible	**9 936 867**	**13 324 420**	**26 031 915**	**22 210 526**
Dépenses d'équipement	17 542 110	9 769 216	18 768 857	19 691 241
Nouveaux emprunts de l'année	3 773 591	2 500 000	1 171 280	0
Encours de dette du budget principal au 31/12	40 140 068	38 866 477	36 472 828	35 199 437
Capacité de désendettement	**7,8**	**3,7**	**3,6**	**5,7**

Source : chambre régionale des comptes à partir du PPI 2017-2021 du 23 mars 2018.

Sur son aspect prospectif, le plan est incomplet, ne chiffrant que partiellement les recettes d'investissement, notamment en ce qui concerne la capacité d'autofinancement. Ainsi, la recommandation qu'avait formulée la chambre en 2014 reste insuffisamment mise en œuvre.

Par ailleurs, les échéanciers de paiement concernent en majorité des opérations lancées[41], ce qui ne permet pas d'avoir une perspective des nouveaux projets envisagés. De ce fait, les montants de recettes et de dépenses prévus en 2020 et en 2021, au titre de ce plan, sont très inférieurs aux volumes constatés lors des précédents exercices.

Pour les services de la communauté d'agglomération, ceci découle à la fois de la récente fusion, mais surtout de l'absence, jusqu'à récemment, d'une évaluation globale des futures opérations d'investissement, et de leur formalisation dans un projet de territoire. Parmi celles-ci figurent à titre principal l'aménagement de *e-Valley*, les infrastructures liées au canal Seine-Nord (notamment la plate-forme de Marquion) et les opérations liées au ferroviaire (dont la gare pour environ 6 M€).

La formalisation du projet de territoire et l'inscription au plan pluriannuel d'investissement des projets d'investissement revêtent donc une importance majeure pour la prospective de l'intercommunalité. Ce plan est aujourd'hui trop incomplet pour permettre une vision des futurs enjeux et risques.

Recommandation n° 4 : proposer à l'assemblée délibérante une prospective des investissements et les échéanciers détaillés correspondants, pour l'ensemble des opérations à mettre en œuvre à compter de 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la communauté d'agglomération mettent en évidence de bons indicateurs financiers et une dette globalement saine et peu risquée. Ces éléments restent cependant conditionnés à l'amélioration de la fiabilité des comptes.

Sous cette réserve, il apparaît que l'agglomération dispose de capacités en matière de financement de ses investissements et d'une trésorerie élevée. Cependant, les carences de sa programmation financière doivent être corrigées, alors même que des projets de grande ampleur sont envisagés, mais non formalisés à brève échéance.

[41] La seule opération nouvelle à compter de 2019 est la réalisation du bâtiment Stoelze.

5 RESSOURCES HUMAINES

5.1 La masse salariale

5.1.1 Pilotage de la masse salariale

5.1.1.1 Des données manquantes concernant la gestion de la communauté de communes de la Vacquerie

La communauté d'agglomération ne détient que partiellement des informations relatives aux effectifs de la communauté de communes de la Vacquerie préalablement à la fusion. Cette situation, fondée sur des données dont la fiabilité ne peut être assurée, n'est pas de nature à faciliter la gestion administrative des agents nouvellement intégrés.

5.1.1.2 Un état du personnel à revoir

Les documents budgétaires et comptables de la communauté d'agglomération rendent compte des effectifs selon un tableau qui reprend la forme délibérée par le conseil communautaire lors de sa séance d'installation, en janvier 2017. Ce tableau ne se conforme pas aux modèles obligatoires annexés à l'instruction M14, et aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, il ne détaille pas le caractère des emplois (permanents ou non permanents), la rémunération et les fondements des contrats concernant les agents non-titulaires. Il ne permet pas non plus une connaissance des effectifs en équivalents temps plein travaillés.

Par ailleurs, contrairement aux éléments figurant dans le tableau des effectifs de la commune, il ne retrace pas les effets de la mutualisation. Cette lacune nuit à la correcte information des élus et du public sur les emplois de la communauté d'agglomération.

En réponse aux observations de la chambre, le président de la communauté d'agglomération indique son intention d'apporter des précisions dans les prochains documents budgétaires.

5.1.1.3 L'absence de rapport sur l'état de la collectivité

Comme lors de son précédent contrôle, la chambre insiste quant à l'obligation de produire un rapport sur l'état de la collectivité. La communauté d'agglomération n'a pas mis en œuvre cette mesure avant la fusion, et a seulement indiqué son intention de réaliser ce rapport en 2018. Celui-ci n'était pas disponible à la clôture de l'instruction.

En revanche, l'établissement a établi son rapport sur l'égalité femmes-hommes. De même, son document unique d'évaluation des risques professionnels est en cours d'élaboration.

En réponse aux observations de la chambre, le président de la communauté d'agglomération précise qu'un rapport sur l'état de la collectivité sera élaboré.

5.1.2 Des effectifs qui ont peu varié avec la fusion

Au 31 décembre 2016, la communauté d'agglomération de Cambrai employait 117 agents, représentant 99,35 équivalents temps plein. À l'issue de la fusion et compte tenu du faible effectif de la communauté de communes de la Vacquerie, les effectifs et la masse salariale n'ont que très peu évolué.

Les charges totales de personnel s'élèvent à 4,3 M€ en 2017.

Tableau n° 19 : Effectifs au 31 décembre 2017

Au 31/12	2017 Communauté d'agglomération de Cambrai
Temps plein	81
Temps partiel	4
Temps non complet	31
Nombre total d'ETP	100,08

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté d'agglomération de Cambrai.

Tableau n° 20 : Dépenses de personnel – 2017

(en €)		2017 Communauté d'agglomération de Cambrai
Personnels titulaires	Rémunération principale	2 204 432
	+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0
	+ Autres indemnités	0
	= Rémunérations du personnel titulaire (a)	**2 204 432**
	*en % des rémunérations du personnel**	*70,7 %*
Personnels non-titulaires	Rémunération principale	610 855
	+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0
	+ Autres indemnités	0
	= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	**610 855**
	*en % des rémunérations du personnel**	*19,6 %*
Autres rémunérations (c)		**304 048**
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)		**3 119 335**
Atténuations de charges		5 336
= Rémunérations du personnel hors charges		**3 113 998**
Cotisations et impôts		1 264 052
Charges totales de personnel interne		**4 378 050**

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

5.2 Le temps de travail

5.2.1 Le dispositif d'aménagement du temps de travail, tel que délibéré à la communauté d'agglomération de Cambrai, est conforme à la réglementation

Le temps de travail est apprécié au regard de la méthodologie et des textes mentionnés en annexe n° 3.

Les dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail ont été délibérées le 12 janvier 2017, et se fondent sur une durée hebdomadaire de travail de 39 heures, en contrepartie de l'octroi de 23 jours de réduction du temps de travail (RTT). Le jour de solidarité est compensé, soit par la suppression de l'un de ces 23 jours RTT, soit par le travail d'un jour férié, soit par une activité supplémentaire de 7 heures.

Le temps de travail effectif annuel découlant de cette délibération s'élève à 1 606 heures et 48 minutes. Il est donc conforme, aux arrondis près, à la durée réglementaire de 1 607 heures.

La chambre relève cependant que la vérification de l'application effective de ce régime ne peut être faite, en l'absence de tout contrôle automatisé du temps de travail.

5.2.2 Un taux d'absentéisme élevé

Le taux d'absentéisme constaté au sein des services de la communauté d'agglomération est particulièrement élevé, s'élevant à 13,95 % en 2017 pour le seul absentéisme pour raisons de santé.

Tableau n° 21 : Taux d'absentéisme 2016-2017

Nombre de jours d'absence (titulaires et non-titulaires)	2017
	Communauté d'agglomération de Cambrai
Maladie ordinaire	1 498
LM, MLD et grave maladie	1 460
Accidents du travail	18
Maladies professionnelles	0
Maternité, paternité, adoption	221
Total absences pour raisons de santé	3 197
Exercice du droit syndical	0
Conflits sociaux	0
Formation	65,5
Autres formes absences	0
Total ETP au 31/12	100,08
Nombre de jours ouvrés	229
Taux global d'absentéisme	14,24 %
Taux d'absentéisme pour raisons de santé	13,95 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté d'agglomération de Cambrai.

Du fait de la mutualisation des fonctions relatives aux ressources humaines, la direction commune à la ville et à la communauté d'agglomération de Cambrai a conduit divers chantiers en matière de qualité de vie au travail, mobilisant des outils collectifs (guides, accompagnement des cadres…), en privilégiant la lutte contre les risques psycho-sociaux et les actions auprès des services connaissant les plus forts taux d'absentéisme. Elle a, par ailleurs, renforcé le suivi et le contrôle des absences individuelles pour maladie.

La prise en compte de l'absentéisme dans l'avancement des agents n'a pu être mise en œuvre que temporairement, du fait du passage de l'ensemble des avancements à durée moyenne, à l'issue du protocole national « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Les efforts de prévention de l'absentéisme doivent être approfondis.

5.3 Examen de situations individuelles

La chambre a examiné un échantillon de dossiers individuels d'agents rémunérés par la commune et la communauté d'agglomération de Cambrai au cours de la période sous-revue. Les situations qui suivent sont également décrites dans le cadre du rapport relatif à la commune de Cambrai.

5.3.1 La situation du directeur de cabinet du président

Un agent a été recruté en 2009 en tant que collaborateur de cabinet du maire de Cambrai. En novembre 2012, il a été nommé comme directeur adjoint du cabinet au sein de la commune, celle-ci s'étant alors dotée d'un directeur de cabinet. À l'issue des élections municipales de 2014, alors que son emploi au sein de la commune a à nouveau été qualifié de collaborateur de cabinet, il est resté identifié comme directeur adjoint du cabinet dans les organigrammes et la signalétique de la commune. Sa rémunération était de l'ordre de 3 400 € bruts mensuels en 2016.

Par une délibération du 29 juin 2017, la communauté d'agglomération a créé un emploi de collaborateur de cabinet. Par contrat du 15 septembre 2017, dont l'effet est rétroactif au 1er septembre, elle a recruté ce même agent sur cet emploi, pour une rémunération brute mensuelle de près de 5 200 €. Enfin, par délibérations des 26 et 28 septembre 2017, la commune et l'agglomération ont validé la signature d'une convention organisant la mutualisation de cet agent par sa mise à disposition auprès de la commune, à hauteur de 60 % de son temps de travail.

Contesté par le sous-préfet, qui a notamment, d'une part, soulevé le caractère rétroactif de la délibération du 28 septembre 2017 et, d'autre part, considéré qu'un collaborateur de cabinet ne pouvait pas faire l'objet d'une mise à disposition, ce dispositif est aujourd'hui déféré devant le tribunal administratif de Lille, qui aura à se prononcer sur sa régularité.

Sans se prononcer sur le fond, la chambre constate que l'augmentation substantielle de la rémunération de ce collaborateur, quasiment de moitié, au regard de celle qu'il percevait auparavant au sein des services de la commune, s'est effectuée sans que les organes délibérants n'aient eu connaissance de son montant et de l'évolution afférente, alors même que l'agent a continué à exercer la part principale de son activité au sein de la commune. En effet, les délibérations et projet de convention qui ont été soumis à leur vote se limitaient à énoncer la quotité de mise à disposition et le pourcentage de rémunération remboursé, ainsi que le taux du plafond réglementaire applicable, sans que le montant de cette rémunération n'ait été précisé.

Le montant du remboursement ne figurant pas non plus au budget 2018 de la communauté d'agglomération, cette dernière ne peut être considérée comme s'étant conformée aux dispositions de l'article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, qui implique une décision de l'organe délibérant sur le montant des crédits affectés au recrutement de collaborateurs de cabinet.

5.3.2 La commune et la communauté d'agglomération ont prolongé l'activité d'un agent ayant atteint la limite d'âge en lui confiant des vacations

Un ancien agent de la commune, chargé notamment, par le passé, de la direction du service des sports, puis d'un emploi de directeur général adjoint, a été recruté par la ville de Cambrai, le 25 juillet 2013, sur un contrat prenant effet le 20 juillet, concomitamment à son départ en retraite. Sa mission était d'accompagner l'organisation des nouveaux rythmes scolaires.

Ce contrat a été renouvelé par périodes de six mois, jusqu'au 1er septembre 2017. L'absence de renouvellement de ce contrat à cette date a été consécutive à des observations du sous-préfet formulées dès septembre 2016, constatant l'atteinte de la limite d'âge de l'agent, en 2015. La commune ne donnant pas suite à ses sollicitations, le sous-préfet a déféré le renouvellement du contrat au tribunal administratif de Lille, qui l'a annulé par jugement du 12 décembre 2017.

La commune a cependant continué à employer cet agent, malgré l'échéance de son contrat, puis postérieurement au jugement du tribunal administratif, ce qui a valu à cet agent de percevoir, depuis septembre 2017, deux vacations mensuelles, de 320 € bruts chacune, allouées par la communauté d'agglomération, au titre de missions de conseil relatives à l'exploitation de l'aérodrome de Niergnies[42].

Ces vacations ont permis la prolongation des activités de cet agent, après la saisine du tribunal administratif par le sous-préfet et pour des rémunérations équivalentes à celles qu'il percevait antérieurement. À ce titre, et dans la mesure où elles ont reconduit une relation professionnelle et des rémunérations acquises de longue date, elles ne répondent pas non plus aux critères posés par l'article 6-2 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984, qui n'autorise le dépassement de la limite d'âge pour des vacations qu'en cas de missions ponctuelles et en l'absence de tout lien de subordination.

---

[42] L'intéressé perçoit également deux vacations mensuelles, de même montant, versées à compter de la même date par la commune, au titre du diagnostic à établir dans le cadre d'un document unique de prévention.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération de Cambrai, sans contester les constats posés à la mention précédente, fait valoir que l'accomplissement des missions en cause était justifié et que l'exercice de la tâche concernée aurait nécessité l'emploi d'un agent à temps plein.

La chambre réfute cet argument : le temps de travail mensuel cumulé de l'agent a correspondu, dans le cadre des cumuls emplois-retraites, à 16 heures mensuelles, soit moins de 12 % d'un temps plein. Il a ensuite représenté de l'ordre de 4 vacations par mois. Ainsi, ces quotités ne peuvent être comparées à l'hypothèse du recrutement d'un agent à temps plein, d'autant que la rémunération brute cumulée pour ce temps de travail très relatif s'est élevée à un montant total de l'ordre de 1 300 € bruts mensuels.

5.4 La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

Le dernier rapport de la chambre regrettait que la communauté d'agglomération de Cambrai n'ait pas élaboré de fiches de poste pour ses agents et ne dispose pas de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. L'ordonnateur s'était alors engagé à mettre en place des fiches de poste. Celles-ci sont toujours manquantes.

La communauté d'agglomération ne dispose, par ailleurs, toujours pas d'outils en matière de gestion prévisionnelle des emplois, tels que des plans de recrutement ou un répertoire des métiers. Seul un plan de formation, obligatoire au demeurant, a été établi.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fusion n'a pas impacté le volume des effectifs de la communauté d'agglomération.

Les délibérations du conseil communautaire respectent la durée annuelle réglementaire du temps de travail mais l'agglomération doit s'efforcer de réduire l'absentéisme de ses agents.

6 COMMANDE PUBLIQUE

6.1 Organisation de la commande publique

6.1.1 Les délégations en matière de commande publique

Le 12 janvier 2017, le président de la communauté d'agglomération a reçu délégation du conseil communautaire pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics et des accords-cadres, ainsi que toute décision relative à leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget.

Par arrêtés du 6 septembre 2018, il a donné délégation de signature des engagements de dépenses au vice-président chargé des finances, à une conseillère communautaire ainsi qu'au directeur général des services. Ces points n'appellent pas d'observation.

6.1.2 La commande publique repose sur des ressources partagées avec la commune et des procédures à compléter

La communauté d'agglomération héberge, au sein d'un « service de la commande publique », les deux agents chargés respectivement de la commande publique pour la commune et pour l'agglomération.

Ceux-ci sont placés sous l'autorité du directeur général des services. Chaque agent est cependant chargé des marchés rattachés à son entité d'origine.

Ces agents interviennent souvent en aval des services techniques, notamment lorsque ceux-ci leur proposent des avenants ou des propositions de sous-traitants. En outre, ils ne sont pas associés aux contrats liés à la maîtrise d'œuvre[43].

Le président, en réponse aux observations provisoires de la chambre, manifeste son intention d'améliorer la coopération entre les agents chargés de la commande publique et les autres services, notamment par leur participation aux réunions mensuelles restreintes de direction.

Des marchés de travaux de la communauté d'agglomération sont suivis par le directeur des services techniques de la commune, notamment le laboratoire culturel.

L'exécution financière des différents marchés relève du service financier. Celui-ci s'assure, *via* un suivi informatique, du respect des seuils des marchés à bons de commande. Il prend également en charge le paiement des différents acomptes des marchés de travaux, qui sont vérifiés par les services techniques.

---

[43] Prestations de contrôleur technique, coordonnateur sécurité pour la santé des travailleurs ou ordonnancement, pilotage coordination ainsi que les contrats de maintenance, généralement passés en autonomie par les services techniques à l'issue d'une consultation sur la base de trois devis.

Les agents affectés au service de la commande publique ne sont pas destinataires des différentes situations des marchés de travaux mais le directeur général des services tient à jour un suivi financier des opérations d'investissement.

Un agent municipal est responsable des achats, hors marchés inférieurs à 15 000 € HT, des deux entités. Il a élaboré à ce titre, en 2012, une charte d'achats qui n'a pas été soumise à délibération et qui fait uniquement référence aux services de la ville.

Le champ d'intervention de ce responsable « achat » est très variable ; en effet, comme l'état de déploiement des processus du système d'information financier est différent entre la commune et l'agglomération, il n'a pas le droit de regard sur tous les achats.

Pour la communauté d'agglomération, l'application *workflow e-commandes* n'est mise en œuvre que depuis octobre 2018. Cette évolution a mis fin à la situation antérieure, où les bons de commande, manuels, ne transitaient pas tous par le responsable « achat », et nécessitaient un délai de saisie plus long.

L'établissement se réfère au règlement interne de la commande publique, qui date d'avril 2014. Ce règlement est manifestement désuet, car il n'intègre ni les seuils ni les modifications de procédures en vigueur depuis 2015.

La chambre en recommande l'actualisation au regard des dispositions de l'ordonnance n° 2015-889 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 24 mars 2016.

Recommandation n° 5 : élaborer et faire délibérer par le conseil communautaire un règlement interne de la commande publique actualisé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération précise qu'un règlement interne de la commande publique sera élaboré et soumis au conseil communautaire.

6.1.3 Les commissions compétentes en matière de marchés

Par délibérations du 12 janvier 2017, la commission d'appel d'offres et la commission de concessions ont été constituées. Elles sont composées du président de l'EPCI et de cinq membres titulaires, élus par le conseil communautaire en son sein, et de cinq suppléants.

Par délibération du 12 avril 2018, la commission consultative des services publics locaux a été constituée, elle est composée du président, de cinq représentants du conseil communautaire, en l'occurrence cinq élus, et de quatre représentants d'associations locales.

6.1.4 Observations générales sur la passation des marchés

L'article 21 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, reprenant des dispositions déjà présentes dans l'ancien code des marchés publics, précise les modalités de calcul de la valeur estimée du besoin, qui détermine les procédures à mettre en œuvre. Ces dispositions visent à éviter que l'acheteur public ne scinde ses achats pour échapper à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence.

Ni le règlement interne, ni la charte d'achat ne font référence à la computation des seuils. Chaque service établit ses bons de commande en appliquant un « code nomenclature », qui doit permettre d'évaluer le caractère homogène des achats et de déterminer les procédures en conséquence. Bien que le service des finances vérifie occasionnellement l'exactitude des codes ainsi saisis, cette situation fragilise les procédures d'achats en induisant un risque de fractionnement irrégulier.

La communauté d'agglomération ne lance aucun marché de fournitures. Elle bénéficie des tarifs des marchés de la commune, notamment sur les fournitures de bureau.

6.2 Examen de la passation et de l'exécution de marchés

La chambre a examiné 5 marchés de services et 17 de travaux pour un montant total d'environ 4,6 M€ HT.

Le contrôle des marchés relatifs à deux opérations complexes en cours a été plus particulièrement approfondi. Il s'agit de :

- la réalisation du bâtiment-relais de Gouzeaucourt, opération lancée par la communauté de communes de la Vacquerie et reprise par la communauté d'agglomération à l'issue de la fusion ;
- la réalisation du golf de Niergnies, initiée et mise en œuvre par la communauté d'agglomération.

6.2.1 Le bâtiment-relais de Gouzeaucourt

6.2.1.1 Une opération conçue en deux tranches, afin d'offrir les conditions d'un accueil accéléré pour une implantation d'entreprise

Avant sa fusion au 1er janvier 2017 avec la communauté d'agglomération de Cambrai, la communauté de communes de la Vacquerie a lancé une opération pour l'implantation d'un bâtiment-relais de 1 500 m² à Gouzeaucourt.

L'objet de cette opération était de réaliser, sur une implantation existante au sein d'une zone d'activités, un bâtiment dont le gros œuvre serait compatible avec toute installation future. La recherche de l'entreprise ayant vocation à s'y installer pouvait donc être effectuée après le lancement des travaux, l'idée étant de ne procéder à l'adaptation du bâtiment aux besoins du futur occupant locataire, que lors de la phase de finalisation des travaux.

Le marché de maîtrise d'œuvre, initialement estimé à 0,1 M€ HT pour 1,5 M€ de travaux (valeur mai 2014), a été attribué en août 2014 à un groupement d'entreprises, pour un montant prévisionnel de 84 450,00 € HT (101 340 € TTC), porté à 98 385,21 € HT (118 062,25 € TTC) par avenant fin 2015. En raison du taux d'exécution de ces prestations lorsque le marché a été résilié (voir ci-après), leur facturation s'est élevée à 79 477,80 €.

Les travaux, d'une valeur totale de 1 747 517,03 € HT, ont été notifiés en janvier 2016, pour un achèvement prévu en septembre 2016.

Le choix du futur locataire, une société du secteur agro-alimentaire qui souhaitait implanter dans le bâtiment-relais une unité de production de protéines d'insectes à destination de l'aquaculture, n'a été acté que fin 2016. Du fait de la fusion de la communauté de communes de la Vacquerie avec la communauté d'agglomération de Cambrai au 1er janvier 2017, le projet de construction du bâtiment-relais a été repris par la nouvelle intercommunalité.

6.2.1.2 Les conditions de la reprise du projet par la communauté d'agglomération

Le bâtiment initial s'est révélé inadapté à l'installation de la société candidate à la location, alors que près de 830 000 € TTC de travaux avaient déjà été effectués.

Au regard de cette situation, la communauté d'agglomération avait la possibilité de rechercher une implantation différente pour cette entreprise, tout en finalisant, en parallèle, le projet dans sa conception initiale, de sorte à le proposer à un autre occupant. Cette hypothèse, étudiée au cours d'une réunion tenue à la sous-préfecture le 3 février 2017, et mentionnée comme retenue dans un compte-rendu manuscrit, n'a finalement pas été choisie.

La communauté d'agglomération a, en effet, opté pour la relance, début 2017, du marché de maîtrise d'œuvre afin d'adapter le bâtiment, déjà en cours de construction, aux exigences de l'entreprise précitée. Ce marché a été passé en procédure adaptée, en application des articles 27 et 90 du décret du 25 mars 2016, pour une enveloppe prévisionnelle de travaux de 1 730 100 € HT (valeur février 2017), portant donc l'opération à plus de 2,7 M€ (travaux et maîtrise d'œuvre), compte-tenu des réalisations antérieures.

Le calendrier prévisionnel d'exécution, décrit à l'article 5 du programme, était particulièrement ambitieux et peu crédible[44].

La communauté d'agglomération a parallèlement maintenu le dialogue et des échanges de courriers électroniques avec la maîtrise d'œuvre retenue en 2016 par la communauté de communes de la Vacquerie. Ces acteurs, dont les bureaux d'études, ont ainsi travaillé conjointement avec le futur occupant à la rédaction des cahiers des clauses techniques particulières des marchés de travaux à venir, alors même que le nouveau marché de maîtrise d'œuvre n'était pas encore lancé. Le futur locataire du bâtiment-relais a, par ailleurs, défini les missions qu'il souhaitait voir confiées à l'architecte et à un bureau d'études spécialisé.

La consultation pour le nouveau marché de maîtrise d'œuvre s'est effectuée dans des délais contraints : alors que la date limite de dépôt des offres était fixée au vendredi 17 mars 2017, la commission s'est réunie le 21 mars.

---

[44] La notification du marché de maîtrise d'œuvre était prévue mi-février 2017, alors même qu'à cette période, l'avis d'appel à la concurrence n'était pas encore publié, de même, la livraison du bâtiment devait intervenir en juillet 2017, laissant entendre qu'un volume de travaux de l'ordre d'1,7 M€ HT pourrait être réalisé dans les trois mois suivant la notification du marché de maîtrise d'œuvre.

Le compte-rendu d'analyse des offres a été établi conformément aux critères de sélection énoncés dans le règlement de consultation[45]. Au regard de la note méthodologique, la performance technique était notée sur 5 sous-critères[46], chacun pondéré à hauteur de 8 points.

À l'issue de l'analyse, le groupement conduit par l'entreprise mandataire du précédent marché de maîtrise d'œuvre s'est vu attribuer le contrat, notamment du fait des notes obtenues sur les deux derniers sous-critères techniques :

- 8/8 pour la « présentation des principaux projets élaborés au cours des 3 dernières années » ;
- 8/8 pour « l'indication des titres d'études et/ou expérience professionnelle des responsables de la prestation ».

Dans les deux cas, la note a été motivée par la présence d'un bureau d'études spécialisé dans l'agroalimentaire.

Cette offre a été retenue bien que comportant une mission « Réglementation technique 2012 », non demandée dans le cahier des charges. L'absence de possibilité de présenter des variantes était pourtant mentionnée dans le règlement de la consultation.

Le concurrent moins-disant a été, pour sa part, noté de façon significativement plus faible sur ces deux sous-critères, du fait de l'absence d'expérience en matière agroalimentaire et parce qu'il ne présentait pas de sous-traitant.

La chambre relève que l'exigence d'une expérience en agro-alimentaire a entraîné la baisse de note sur deux sous-critères distincts alors même qu'elle n'était mentionnée ni dans le cahier des charges, ni dans le règlement de consultation. De même, elle note le reproche de l'absence de sous-traitant alors qu'aucune exigence de cet ordre ne figurait dans les pièces de la consultation ; au contraire, le recours à un sous-traitant en cours de prestation était même explicitement autorisé.

Le premier marché de maîtrise d'œuvre qui avait été passé en 2014 a été résilié fin mars 2017, pour motif d'intérêt général, concomitamment à la notification du choix du candidat retenu. Le 27 mars, date de réception de cette notification par le mandataire, une réunion technique a permis d'associer la communauté d'agglomération, des représentants du futur occupant et les membres du groupement. La planification du projet, la résiliation de marché de maîtrise d'œuvre et le lancement imminent des lots de travaux ont été abordés.

Après expiration des délais de recours, le nouveau marché de maîtrise d'œuvre a été notifié au groupement attributaire le 25 avril 2017, pour un montant de 121 107 € HT.

---

[45] 60 % pour la performance économique, 40 % pour la performance technique.

[46] La décomposition analytique ; le justificatif de la proposition de rémunération au regard de l'étendue de la mission, son degré de complexité, l'importance des travaux et leur complexité ; une note relative aux méthodes que le candidat propose d'adopter pour l'exécution de sa mission, une déclaration concernant le chiffres d'affaires global et le chiffre d'affaires concernant les services objet du marché réalisés au cours des 3 derniers exercices disponibles ; une présentation des principaux projets élaborés au cours des 3 dernières années, indiquant le projet, la date et le maître d'ouvrage public ou privé ; les titres d'études et/ou l'expérience professionnelle du ou des responsables et exécutants de la prestation envisagée.

6.2.1.3 Une fin des travaux marquée par l'urgence et par des dysfonctionnements

À l'occasion de la relance du marché de maîtrise d'œuvre, la planification des opérations prévoyait une livraison du bâtiment au 1er septembre 2017. Au cours de la réunion technique du 27 mars 2017, il a été décidé d'établir des avenants pour 7 des 14 lots passés par la communauté de communes de la Vacquerie, d'en relancer 7 et d'en ajouter 2, suite à la demande du futur occupant. Le délai d'exécution des travaux a été fixé à 3 mois, incluant la période de préparation.

Au regard du calendrier contraint, la communauté d'agglomération a décidé de recourir, par délibération du 10 avril 2017, à l'article 30 I du décret du 25 mars 2016 pour les sept lots à relancer. Le choix de cette procédure semble injustifié : l'urgence impérieuse, condition nécessaire en la matière, doit en effet résulter de circonstances imprévisibles pour l'acheteur et n'étant pas de son fait[47]. Dans le cas du bâtiment-relais, la contraction des délais n'était due qu'aux contraintes calendaires imposées par le futur locataire.

Si aucune publicité n'a été réalisée, des lettres de consultation ont été envoyées, le 4 mai 2017, à 48 entreprises pour une remise des offres dans un délai de 15 jours. Les entreprises consultées étaient soit les précédents attributaires des marchés retenus par la communauté de communes de la Vacquerie en 2015, soit des entreprises dont le nom a été communiqué par la maîtrise d'œuvre ou la société qui était candidate à l'installation dans ce bâtiment.

Le délai de réception des offres du lot 11 a été prolongé à la demande des candidats potentiels et du futur occupant, en raison de la nécessité d'intégrer un sous-traitant pour le traitement des odeurs.

Au total, 13 entreprises ont répondu aux consultations, pour 5 lots. L'attribution a fait suite à des échanges avec le bureau d'études issu du groupement, le cas échéant, après reformulation des offres ou de rencontres avec le maître d'ouvrage.

Dans ce cadre, la communauté d'agglomération n'a pas assuré totalement son rôle de maître d'ouvrage : c'est en effet l'économiste, co-traitant du maître d'œuvre, qui a interrogé les entreprises au cours de la consultation. Cette tâche incombe normalement au maître d'ouvrage, afin que les échanges figurent au dossier de l'opération et permettent une comparaison des offres sans affecter le jeu de la concurrence et l'égalité entre candidats.

Le 16 octobre 2017, par note au président, le directeur général des services et la responsable des marchés publics de la communauté d'agglomération ont exprimé leurs réserves sur l'ensemble de cette procédure.

Les attributaires des lots relancés dans le cadre de la nouvelle procédure, qui étaient déjà titulaires à l'issue de la première consultation, ont reçu un courrier de résiliation des marchés initiaux avec proposition de non-application de l'indemnité de résiliation. Des ordres de service émanant de l'équipe de maîtrise d'œuvre précisaient une date de reprise des travaux au 21 août 2017, pour 3 mois.

---

[47] Tel est, par exemple, le cas des marchés publics rendus nécessaires pour l'exécution d'office, en urgence, des marchés publics passés pour faire face à des dangers sanitaires... Le marché public est alors limité aux prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence.

Sept lots concernés par la nouvelle procédure ont été notifiés le 20 juin 2017 pour un montant total négocié de 1 301 036,20 € HT. Les deux autres ont été notifiés le 6 juillet 2017, pour 1 062 712,30 € HT.

Les six lots repris des contractualisations antérieures de la communauté de communes de la Vacquerie ont fait l'objet d'avenants de transfert, au motif de la fusion des deux intercommunalités, puis d'avenants permettant, d'une part, l'augmentation du délai d'exécution des travaux de 2 mois et, d'autre part, celle du montant du marché suite à la modification du cahier des charges.

Ces avenants liés ont été passés en dépit du fait que les marchés initiaux, notifiés en janvier 2016 pour une durée d'exécution de 5 mois, avaient donc déjà dépassé cette échéance. De plus, deux d'entre eux ont été augmentés, de l'ordre de 15 %. De tels ordres de grandeur sont généralement considérés comme bouleversant l'économie d'un marché.

En août 2017, le futur occupant, dans un courrier adressé à la communauté d'agglomération, a signalé l'insuffisance du pilotage du chantier par la maîtrise d'œuvre. Après avoir reçu de cette société des mises en demeure, plusieurs entreprises se sont étonnées de la répartition des rôles sur le chantier, notamment du fait qu'un représentant du futur locataire se substituait à la maîtrise d'œuvre.

Cependant, les travaux n'ont pu être réceptionnés qu'entre le 30 octobre et le 4 décembre 2017. Au final, le bilan financier de l'opération s'est élevé, hors acquisitions foncières, à 3,56 M€ HT pour les travaux (soit près de 2,8 fois leur estimation initiale[48]), et de l'ordre de 200 000 € HT pour les prestations de maîtrise d'œuvre.

Le loyer annuel a été fixé à 172 498 € HT par une délibération d'avril 2017. Le bail mentionne une durée de 9 ans, soit une recette de l'ordre d'1,55 M€ HT. Les subventions perçues au titre de ce projet se sont élevées à 533 000 €[49].

En conclusion, la chambre relève qu'en l'absence d'approfondissement du scénario alternatif consistant à choisir une nouvelle implantation, et sous couvert de l'urgence, la communauté d'agglomération a privilégié le maintien de l'installation de l'entreprise candidate, dans le bâtiment-relais de Gouzeaucourt, malgré la nécessité d'adapter cet équipement à ses besoins. La poursuite du projet, initié par la communauté de communes de la Vacquerie, a particulièrement pesé sur le pilotage, ainsi que sur les modalités de passation et d'exécution des marchés et s'est soldée par un bâtiment coûteux au regard du montant estimé au lancement de l'opération. Le reste à charge de la communauté d'agglomération peut, à ce stade, être évalué à près de 2,1 M€ TTC[50].

---

[48] L'estimation initiale, d'1,5 M€ HT, était censée couvrir l'intégralité de la réalisation du bâtiment-relais.

[49] 168 000 € au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux, 365 000 € de subvention du conseil départemental.

[50] En dépenses 4,27 M€ TTC au titre des travaux, 240 000 € concernant la maîtrise d'œuvre ; en recettes 1,86 M€ de loyers et 533 000 € de subventions.

6.2.2 Le golf de Niergnies

6.2.2.1 Une opération lancée en 2014

Les éléments ci-après sont cités au titre de la présentation du contexte et des caractéristiques de l'opération. Ils se sont déroulés en dehors de la période contrôlée.

Avant sa fusion au 1er janvier 2017, la communauté d'agglomération de Cambrai avait lancé la réalisation d'un parcours de golf sur le site de l'ancien aérodrome de Cambrai Niergnies. Elle avait alors confié, à une agence d'architectes de golf, des missions de maîtrise d'œuvre, puis d'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'estimation des travaux s'élevait à 2,25 M€ HT.

Après l'annulation partielle d'une première consultation concernant les travaux relatifs à la construction du parcours de golf, la communauté d'agglomération a choisi de classer cette procédure sans suite et d'en lancer une seconde en octobre 2014. Celle-ci l'a conduite à retenir un groupement de quatre entreprises.

Un marché a été conclu pour un montant de 2 189 444,75 € HT et une durée de trois ans échelonnant en deux phases la réalisation du golf. Il a été ensuite modifié par trois avenants, qui ont porté son montant à 2 301 644,75 € HT et prolongé sa durée jusqu'au 30 juin 2017, au motif de la réalisation de prestations d'entretien.

La réception des travaux de la première phase, pour la réalisation des 9 premiers trous, a été prononcée en septembre 2016.

Selon les informations transmises en réponse aux observations provisoires de la chambre par l'entreprise mandataire du groupement, la phase 2, correspondant à la création des 9 trous supplémentaires, n'a pas été mise en œuvre. Elle ne semble pas avoir vocation à l'être dans un terme proche, dans la mesure où la communauté d'agglomération a adressé au groupement, en octobre 2018, un courrier actant l'échéance du marché, et donc la fin des travaux, et sollicitant le décompte final.

6.2.2.2 L'exploitation du golf a donné lieu à la passation d'une convention d'occupation précaire qui présente les caractéristiques d'une délégation de service public

La communauté d'agglomération de Cambrai avait mentionné, dès octobre 2014, son intention de mettre en œuvre une procédure de délégation de service public par affermage pour la gestion et l'exploitation du futur golf.

En janvier 2017, elle a cependant confié, au titre d'une convention d'occupation précaire, sans aucune publicité ni mise en concurrence, le rôle d'exploitant à une société privée, pour une durée de 23 mois (échéance au 15 décembre 2018). Les dispositions de cette convention indiquent qu'elle a été passée dans l'attente de la vente des installations à un investisseur privé.

La chambre observe qu'une convention d'occupation précaire est un contrat qui permet de déroger au régime des baux et dont la signature doit être motivée par des circonstances exceptionnelles, du fait de la réalisation de deux conditions : la fragilité du droit de l'occupant et l'existence d'un motif légitime de précarité, indépendant de la seule volonté des parties. Or, dans le cas présent, de telles conditions n'étaient pas réunies.

Cette convention a fixé à la société exploitante les objectifs de réalisation de l'installation d'un club house et de locaux annexes. La redevance due au titre de la location des lieux et de l'exercice exclusif de l'exploitation du golf s'est élevée à 5 000 € annuels. En outre, l'occupant s'est engagé à consacrer à la gestion du golf trois salariés à temps plein (un directeur et deux employés). Il devait participer au moins deux fois par an à une réunion avec la communauté d'agglomération de Cambrai et l'association Golf-club du Cambrésis et respecter une politique tarifaire conforme à celle décrite dans la convention. Il était, par ailleurs, chargé de l'entretien et des réparations des lieux loués (dans des conditions comparables à un entretien locatif).

L'exploitant du golf était donc, par là-même, soumis à des obligations de service public. Sa rémunération était fondée sur la participation de l'usager et il devait assumer une prise de risque à ce titre.

La chambre constate, au vu de ce qui précède, que la convention d'occupation précaire accordée à l'exploitant pourrait s'apparenter, à une délégation de service public.

En avril 2018, après qu'un courrier du président de l'agglomération a préalablement autorisé le transfert de la convention d'occupation précaire, l'exploitant a cédé le fonds de commerce lié à cette convention à une autre société. Celle-ci a assuré l'exploitation jusqu'à l'échéance de la convention, en décembre 2018. L'agglomération lui a ensuite confié la continuité de l'exploitation, au titre d'une convention d'occupation temporaire de 12 mois renouvelable. Ces évolutions renforcent le constat de la chambre ; il est nécessaire de mettre en place un processus transparent d'attribution pour cette occupation.

En réponse, le président de la communauté d'agglomération indique que la convention d'occupation temporaire a été passée pour un an afin de permettre la mise en vente de l'équipement et, au cas où celle-ci ne devait aboutir, la mise en place d'une délégation de service public.

6.2.2.3 Des prestations d'entretien prises en charge par la communauté d'agglomération

Outre les prestations d'entretien prévues par la convention d'occupation précaire, le marché de travaux lancé en octobre 2014 prévoyait des frais d'entretien pour environ 71 360 € annuels. L'échéance du contrat, concernant ces prestations, a été portée du 1er janvier 2017 au 30 juin, par un avenant du 29 mai 2017, dont l'effet rétroactif est critiquable.

Afin d'assurer la continuité de ces prestations à compter du 1er juillet 2017, la communauté d'agglomération a sollicité l'entreprise de maîtrise d'œuvre qui avait été en charge de la construction du golf, afin qu'elle rédige un nouveau marché d'entretien et assure la mission d'assistant à maîtrise d'ouvrage afférente. Cette prestation a été réalisée sans publicité ni mise en concurrence préalable, pour un montant de 9 570 € HT.

À l'issue de l'analyse, par le maître d'œuvre, des quatre offres reçues, la commission d'appel d'offres, réunie le 16 juin 2017, a proposé le choix de l'entreprise qui avait été le mandataire du groupement de travaux comme attributaire du marché pour un montant maximum de 123 488 € HT par an. Ce choix interroge à deux titres : d'une part, la proposition de prix était chiffrée pour un « Golf 18 trous » au lieu de 9, d'autre part, elle formulait une remise intitulée « Proposition commerciale partenariat » de 2 288 €, qui n'a pas été prise en compte dans l'acte d'engagement.

La communauté d'agglomération a donc pris en charge, du 16 janvier au 30 juin 2017, puis du 30 juin 2017 à décembre 2018, des prestations d'entretien qui auraient dû revenir à l'occupant chargé de l'exploitation du golf.

En mars 2018, le bilan de la réalisation des travaux du golf pour 9 trous, hors dépollution, s'élevait à 1,52 M€ HT, au regard d'un montant prévisionnel de 2,19 M€ HT, pour 18 trous. L'opération a coûté, tous frais confondus, à la mi-novembre 2018, 2,45 M€ HT, pour un montant annoncé de 3,32 M€ HT. La communauté d'agglomération n'a pas précisé si elle entendait faire réaliser, à terme, les 9 trous complémentaires.

En conclusion, la chambre s'interroge sur les clauses des conventions organisant l'exploitation de l'équipement, dans la mesure où celles-ci sont très proches de l'exploitation d'un service pour le compte de la communauté d'agglomération. Elle constate, par ailleurs, que cette dernière a pris à sa charge l'entretien du golf, alors que rien ne semble distinguer cette prestation de l'exploitation même du site, confiée à un prestataire privé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la commande publique au sein de la communauté d'agglomération repose sur un service mutualisé avec la commune. Son organisation reste cependant assez cloisonnée. Le règlement interne de la commande publique nécessiterait, par ailleurs, d'être actualisé.

L'examen de deux opérations majeures, la construction du bâtiment-relais de Gouzeaucourt et l'aménagement du golf de Niergnies, révèle dans les deux cas, des conditions de pilotage qui doivent être revues.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Données financières des budgets annexes 61
Annexe n° 2. Communes membres de la communauté d'agglomération de Cambrai 66
Annexe n° 3. Méthodologie d'appréciation de la durée du travail 67

Annexe n° 1. Données financières des budgets annexes

Budget annexe « interventions économiques »

(en €)	2016 (CAC)	2017
Produits de gestion	**218 937**	**507 647**
dont ressources d'exploitation	218 937	507 647
Charges courantes	**77 740**	**229 203**
dont charges à caractère général	24 627	32 244
dont intérêts de la dette	53 113	196 959
Capacité d'autofinancement brute	**152 413**	**278 442**
Annuité en capital de la dette	**166 667**	**450 867**
Capacité d'autofinancement nette	**- 14 253**	**- 172 425**
Recettes d'investissement hors emprunt	**0**	-
Financement propre disponible	**- 14 253**	**- 172 425**
Dépenses d'équipement	143 599	2 981 141
Intégration de dettes	0	4 438 206
Nouveaux emprunts de l'année	0	2 500 000
Encours de dette du budget annexe au 31/12	2 488 512	8 975 851
dont emprunts souscrits auprès des établissements de crédit	1 043 333	7 531 690
Ratio dette/CAF brute du budget annexe	**16,3**	**32,2**

Fonds de roulement

(en €)	2016 (CAC)	2017
Ressources propres élargies	1 710 737	- 3 077 638
dont dotations et réserves	5 211 117	976 494
dont résultat d'exploitation	193 584	- 306 581
dont subventions d'investissement	3 485 383	3 441 795
dont différences sur réalisations	- 7 189 347	- 7 189 347
Ressources stables	**4 199 249**	**5 898 214**
dont dettes financières	**2 488 512**	**8 975 851**
Emplois immobilisés	**3 729 809**	**6 082 340**
Fonds de roulement	469 439	- 184 127
dont fonds de roulement net global	469 439	- 184 127
Trésorerie nette	415 280	- 185 770

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Budget annexe « transports urbains »

(en €)	2016 (CAC)	2017
Produits de gestion	**3 139 789**	**4 052 669**
dont ressources d'exploitation	276 615	326 925
dont versement transport net des reversements	2 668 554	2 861 814
dont subventions d'exploitation	194 620	863 930
Charges courantes	**2 909 578**	**3 706 276**
dont charges à caractère général	2 369 578	3 506 272
dont autres charges de gestion	540 000	200 004
Résultat exceptionnel	0	521 351
Capacité d'autofinancement	**222 302**	**862 744**
Recettes d'investissement hors emprunt	**0**	**0**
Financement propre disponible	**202 302**	**867 744**
Dépenses d'équipement	40 380	3 541

Fonds de roulement

(en €)	2016 (CAC)	2017
Ressources propres élargies	1 139 300	2 001 756
dont dotations et réserves	916 998	1 139 300
dont résultat d'exploitation	222 302	862 456
Ressources stables	**1 139 300**	**2 001 756**
Dont dettes financières	**0**	**0**
Emplois immobilisés	**239 957**	**238 211**
Fonds de roulement	899 342	1 762 545
Trésorerie nette	1 278 984	3 271 475

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Budget annexe « pôle gares »

(en €)	2016 (CAC)	2017
Produits de gestion	**130**	**0**
dont ressources d'exploitation	130	0
Solde des opérations d'aménagement de terrains	**- 130**	**0**
Charges de gestion	**0**	**1**
Capacité d'autofinancement	**0**	**- 1**
Recettes d'investissement hors emprunt	**646 832**	**0**
Financement propre disponible	**646 832**	**- 1**
Variations de stocks de terrains, biens et produits	- 583 115	11 491
Reconstitution (+) ou mobilisation (-) du fonds de roulement	1 229 947	- 11 492
Dette à l'encontre du budget principal	4 520 538	4 520 538

Fonds de roulement

(en €)	2016 (CAC)	2017
Ressources propres élargies	2 811 316	2 811 315
dont subventions d'investissement	2 811 316	2 811 315
Ressources stables	**7 331 854**	**7 331 853**
dont dettes financières	**4 520 538**	**4 520 538**
Emplois immobilisés	**7 268 136**	**7 279 627**
Fonds de roulement	63 718	52 226
Dont fonds de roulement net global	63 718	52 226
Trésorerie nette	- 173 139	- 211 218

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Budget annexe « lapin noir »

(en €)	2016 (CAC)	2017
Produits de gestion	**0**	**0**
Solde des opérations d'aménagement de terraines	**0**	**747**
Charges courantes	**0**	**0**
Capacité d'autofinancement brute	**0**	**747**
Dette à l'encontre du budget principal	1 013 943	1 013 943

Fonds de roulement

(en €)	2016 (CAC)	2017
Ressources stables	**1 013 943**	**1 013 943**
dont dettes financières	**1 013 943**	**1 013 943**
Trésorerie nette	- 1 516	- 10 148

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Budget annexe « Iwuy ouest »

(en €)	2016 (CAC)	2017
Produits de gestion	**0**	**0**
Charges courantes	**0**	**0**
Capacité d'autofinancement brute	**0**	**0**
Dette à l'encontre du budget principal	2 717 822	2 717 822

Fonds de roulement

(en €)	2016 (CAC)	2017
Ressources stables	**2 717 822**	**2 717 822**
dont dettes financières	**2 717 822**	**2 717 822**
Trésorerie nette	0	0

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 2. Communes membres de la communauté d'agglomération de Cambrai

Nom	Superficie (km²)	Population	Intégration dans la CA	Ancienne intercommunalité
Cambrai	18,12	32 897 (2014)	1992	-
Abancourt	5,67	457 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Anneux	5,44	280 (2014)	1992	-
Aubencheul-au-Bac	3,2	501 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Awoingt	6,31	901 (2014)	2002	-
Bantigny	3,17	496 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Banteux	6,18	337 (2014)	2017	CC Vacquerie
Bantouzelle	7,45	415 (2014)	2017	CC Vacquerie
Blécourt	3,58	313 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Boursies	7,62	370 (2014)	2013	-
Cagnoncles	6,23	581 (2014)	1992	-
Cantaing-sur-Escaut	6,48	398 (2014)	1992	-
Cauroir	5,61	593 (2014)	1992	-
Crèvecœur-sur-l'Escaut	19,06	695 (2014)	2013	-
Cuvillers	2,83	193 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Doignies	7,4	335 (2014)	2013	-
Escaudœuvres	6,64	3 302 (2014)	2001	-
Esnes	14,44	672 (2014)	2012	-
Estrun	2,82	710 (2014)	2014	CC Sensescaut
Eswars	2,78	346 (2014)	2014	CC Sensescaut
Flesquières	6,28	264 (2014)	1992	-
Fontaine-Notre-Dame	10,52	1 791 (2014)	1992	-
Gonnelieu	4,97	334 (2014)	2017	CC Vacquerie
Gouzeaucourt	12,11	1 571 (2014)	2017	CC Vacquerie
Fressies	4,73	568 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Haynecourt	5,92	333 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Hem-Lenglet	4,94	576 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Honnecourt-sur-Escaut	15,49	778 (2014)	2013	-
Iwuy	12,75	3 307 (2014)	2009	-
Lesdain	8,43	413 (2014)	2013	-
Marcoing	15,11	1 847 (2014)	1992	-
Masnières	10,97	2 677 (2014)	2017	CC Vacquerie
Mœuvres	7,38	431 (2014)	2013	-
Naves	5,19	628 (2014)	2002	-
Neuville-Saint-Rémy	2,37	3 871 (2014)	1992	-
Niergnies	4,37	500 (2014)	1992	-
Noyelles-sur-Escaut	4,8	745 (2014)	1992	-
Paillencourt	7,56	994 (2014)	2014	CC Sensescaut
Proville	6,31	3 169 (2014)	1992	-
Raillencourt-Sainte-Olle	7,09	2 320 (2014)	1992	-
Ramillies	5,11	591 (2014)	2014	CC Sensescaut
Ribécourt-la-Tour	8,79	378 (2014)	1992	-
Rieux-en-Cambrésis	7,66	1 491 (2014)	2004	-
Les Rues-des-Vignes	17,85	761 (2014)	2013	-
Rumilly-en-Cambrésis	6,76	1 476 (2014)	1992	-
Sailly-lez-Cambrai	3,28	459 (2014)	1992	-
Sancourt	3,88	198 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Séranvillers-Forenville	7,24	383 (2014)	1992	-
Thun-l'Évêque	5,69	742 (2014)	2014	CC Sensescaut
Thun-Saint-Martin	6,03	526 (2014)	2014	CC Sensescaut
Tilloy-lez-Cambrai	3,32	534 (2014)	2014	CC Ouest Cambrésis
Villers-en-Cauchies	8,94	1 262 (2014)	2004	-
Villers-Guislain	11,27	696 (2014)	2013	-
Villers-Plouich	10,97	417 (2014)	2017	CC Vacquerie
Wambaix	6,17	360 (2014)	2005	-

Source : Wikipedia.

Annexe n° 3. Méthodologie d'appréciation de la durée du travail

La référence du temps de travail dans la fonction publique s'effectue sur un temps de travail effectif (TTE) annuel de 1 607 heures[51], défini sur la base d'une semaine de travail de 35 heures selon le calcul « théorique » suivant :

- une année compte en moyenne 365 jours calendaires, 52 semaines, donc 104 jours de week-end, 25 jours de congés légaux[52], et, selon une occurrence moyenne, 8 jours fériés (Pentecôte incluse). Le nombre de jours de travail effectif est donc de :

365 - 104 - 8 - 25 = 228 jours

- sur la base de 35 heures par semaine, avec 5 jours ouvrés par semaine, la durée théorique d'une journée de travail est de 7 heures. Le temps de travail annuel est donc de 228*7 = 1 596 heures. La réforme de 2002 a arrondi ce nombre à 1 600 heures ;
- depuis 2008, la « journée de solidarité » se traduit par l'équivalent d'une journée, soit 7 heures, dans le temps de travail effectif, que celle-ci se traduise par une journée de travail supplémentaire ou par un « lissage » des 7 heures dans l'ensemble du temps de travail des agents.

Chaque collectivité est donc censée avoir élaboré ses protocoles d'aménagement du temps de travail en déclinant ces 1 607 heures selon une double répartition :

- fixation éventuelle d'un nombre de jours de congés annuels supplémentaires au-delà des 25 jours de congés légaux[53] ;
- et calcul d'une ou plusieurs durées quotidiennes de travail.

De sorte que le calcul suivant soit vérifié, indépendamment de la prise éventuelle de jours de « fractionnement » :

TTE Quotidien = 1 607 / (228 - nb de jours de congés supplémentaires annuels)

---

[51] Article 1er du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, et applicable à la fonction publique territoriale du fait des dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

[52] Article 1er du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, fixant le congé annuel à « *une durée égale à cinq fois [les] obligations hebdomadaires de service* ». Un agent en activité à temps plein du 1er janvier au 31 décembre de l'année a droit à 25 jours de congés annuels.

[53] Les jours dits de « fractionnement », octroyés, selon l'article 1er du décret n° 85-1250, en fonction des dates de congés posés par l'agent, ne peuvent être pris en compte à ce titre à condition que les dispositions de cet article soient strictement appliquées.

Chambre régionale
des comptes
Hauts-de-France

RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CAMBRAI
(Département du Nord)

Exercices 2017 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. François-Xavier Villain : réponse de 2 pages.

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

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E
D É P A R T E M E N T D U N O R D

CAMBRAI, le 29 Mai 2019

communauté d'agglomération de Cambrai

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
14 rue du Marché au Filé

62012 ARRAS Cedex

COURRIER ARRI
04 JUIN 2019 679
CRC Ha[illegible]de-France

N/Réf. : N° 060 /CAC/VL/ML
V/Réf : ROD 2018-0209 Greffe 2019-1008

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu vos observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Cambrai.

En ce qui concerne les précisions que je suis en mesure de vous apporter et liées au rappel au droit :

- Les agents de l'Office de Tourisme ont été rencontrés le mardi 14 mai 2019, une délibération créant les postes sera inscrite à l'ordre du jour du conseil communautaire pour une mutation des agents à la communauté d'agglomération de Cambrai pour le 1er septembre 2019 (Rappel au droit N°2)

- Le conseil communautaire a, dans sa séance du 18 mars 2019, procédé à la modification du règlement intérieur tel que souhaité par la Chambre régionale des comptes (Rappel au droit N°3)

- La publication des documents en ligne a été réalisée (Rappel au droit N°4)

- Les conditions de huis-clos seront respectées (Rappel au droit N°5).

En ce qui concerne les recommandations :

- Concernant les observations faisant suite à la fusion, au 1er janvier 2017, de la CAC et de la CCV, nous confirmons que les éléments évoqués par la CRC ont bien été examinés et évalués à l'occasion des différentes rencontres en présence d'élus, de techniciens et d'experts des finances publiques.
  Nos accords s'appuient sur l'analyse de l'ensemble des éléments globalisés en termes d'actif et de passif et après la prise en compte de l'addition des potentialités des 2 structures.

- Un courrier a été adressé aux Elus en prévision de la révision des attributions de compensation (recommandation N°1)

../..

- Une délibération concernant le rattachement des charges à l'exercice permet de répondre à la demande de la Chambre régionale des comptes ; la comptabilité d'engagement centralisée est opérationnelle dans le cadre de la dématérialisation et ce à travers le logiciel utilisé (Recommandation N°2).

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président à l'assurance de mon profond respect.

D.G.S.

Le Président,

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CAMBRAI

François-Xavier VILLAIN

Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :

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

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

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr