



LE GRAND DAX
COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION

LA PRESIDENTE

KSP GA150611 CRC
09/11/2015

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

09 NOV. 2015

AQUITAINE, POITOU-CHARENTES

Page 1 sur 4

Dax, jeudi 05 novembre 2015

Monsieur le Président
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'AQUITAINE
3 Place des Grands Hommes
33000 BORDEAUX

Objet : Réponse observations définitives CRC DU 2 octobre 2015

Affaire suivie par : Jean-Luc BORDENAVE - Directeur Général des Services
N/réf. : CA/JLB/EB N°132- 2015
V/Réf. : KSP GD150557 CRC / 040023900
Contrôle n° 2014-0111

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Président,

Le contrôle de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Communauté d'Agglomération du Grand Dax sur les exercices 2008 à 2014, intervient dans un contexte particulier.

En premier lieu, il coïncide dans le temps avec d'importants changements dans la gouvernance de la CAGD tant sur le plan politique, avec les élections de mars 2014 et le changement de présidence en avril 2014, que sur le plan administratif, avec le changement de direction générale.

Dès-lors, je tiens à rappeler ici que certaines observations interpellent directement des choix de gestion, que ce soit en matière financière ou de gestion des ressources humaines, qui relèvent de décisions appartenant à la précédente gouvernance et que je ne partage pas, comme je l'indiquerai plus loin.

En second lieu, le contrôle se déroule dans un contexte de mutations institutionnelles et financières marqué par d'importantes évolutions réglementaires et une baisse des dotations de l'Etat qui vont impacter lourdement le fonctionnement de la CAGD et son budget.

Ces changements ont conduit, dès le mois de juillet 2014, la nouvelle gouvernance de la CAGD à travailler sur une prospective financière intégrant les principaux projets à venir, en particulier le projet de centre aquatique, et à s'interroger sur les priorités du mandat.

L'intervention de la Chambre a donc permis de confronter les premiers choix du mandat avec les observations formulées dans le présent rapport qui sont globalement partagées par la nouvelle gouvernance.



1/ LA TENUE DES COMPTES

Les observations relatives à la tenue des comptes ou aux modalités de réalisation des emprunts sont d'ores et déjà prises en compte et font l'objet de travaux en interne avec l'appui de la Trésorerie de Dax pour :

- Définir une procédure de suivi et de recensement des immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition avec le service de la voirie. Une première régularisation comptable sera ainsi effectuée en 2015.
- Identifier les frais d'études, de publication et d'insertion devant être transférés sur des comptes d'immobilisation définitifs. Leur régularisation à l'actif est en cours et sera mise en œuvre dans les meilleurs délais.
- Transférer l'immeuble de l'hôtel d'entreprise affecté à l'actif du budget principal au budget annexe "Hôtel d'entreprise" avant la fin de l'exercice 2015.
- Mettre en conformité les durées d'amortissement des subventions avec la réglementation. La délibération conforme à la réglementation a été d'ailleurs prise par la CAGD le 24 juin 2015.

2/ LA SITUATION FINANCIERE

Je partage l'analyse de la Chambre sur la nécessité de maîtriser les dépenses dans le contexte actuel.

J'ai ainsi fait réaliser un audit par la société Finance Active qui a été présenté aux élus communautaires en juillet 2014 et actualisé à l'occasion du DOB 2015.

La CAGD a, par ailleurs, fait l'acquisition d'un outil d'analyse financière rétrospective et prospective (INVISEO de Finance Active) permettant d'actualiser de manière autonome les analyses prospectives sur la base de différents scénarii.

La réalisation et la présentation de cette prospective financière dans le cadre de la préparation du Budget Primitif 2015 a permis d'orienter la préparation budgétaire 2015 avec pour objectif de maîtriser les dépenses de fonctionnement (dépenses réelles de fonctionnement : +1,28% au BP 2015) et les déficits des budgets annexes ou organismes rattachés (CIAS).

Ce travail a eu les conséquences suivantes :

- CIAS : subvention d'équilibre réduite de 252 K€ par rapport au BP 2014.
- Budget Annexe Transport de personnes : subvention d'équilibre réduite de 130 K€ par rapport au BP 2014. Par ailleurs, en 2014, le déficit d'investissement a été réduit et est passé de 1,2 M€ à 800 K€, les dépenses de fonctionnement 2015 stabilisées (-0,19%) tout en augmentant le niveau de service (nouvelle ligne). Les recettes de ce budget annexe sont également en hausse avec le versement transport (+1,66%) et la billettique (+33,11 %) en lien avec la hausse de fréquentation constatée en 2014 et début 2015. Enfin, les investissements lourds du Pôle d'Echange Multimodal sont achevés et les investissements courants sont aujourd'hui assurés par Trans'Landes.

Ainsi, aucun nouvel emprunt n'est prévu en 2015 et un remboursement partiel de 400 K€ (environ 10% de l'emprunt en cours) est même envisagé sous réserve de la disponibilité de la trésorerie.

- Budget Annexe Pépinière d'entreprise : subvention d'équilibre réduite de 306 K€ par rapport au BP 2014.
- Validation d'un Programme Pluriannuel d'Investissement raisonné dont la principale opération du mandat concerne la construction d'un centre aquatique. Le projet de franchissement ferroviaire, qui était une priorité du précédent mandat, a ainsi été mis en attente en accord avec l'ensemble des élus communautaires.



- Zones d'activité économique : priorité à la commercialisation des lots aménagés, les zones aménagées sont en priorité vendues sans aménagement lourd (ZAE de Mées, ZAC de la Gare) ou mises en attente :
 - o Recrutement d'un commercialisateur en avril 2015 (vente de 2 lots prévue au Conseil de septembre pour 412 K€ HT).
 - o Mise en vente des biens acquis dans le cadre de la ZAC de la Gare (les premières cessions ont été validées par le Conseil communautaire depuis septembre 2015).
 - o Lancement d'un appel à projet pour les terrains acquis dans le cadre de la ZAC de la Gare avec deux candidats sélectionnés pour faire une offre.
 - o Commercialisation de terrains sur la ZAE de Mées (signature prévue début 2016).
 - o Remise en location de l'hôtel d'entreprise de Saint-Paul-Les-Dax avec l'installation de plusieurs entreprises (totalité des bureaux sauf 1 occupés à ce jour).

Concernant l'observation de la Chambre sur la légalité de la participation financière du Grand Dax dans le financement de la LGV Tours – Bordeaux, j'en prends acte, mais rappelle qu'il s'agit d'un montage financier qui a été décidé au niveau national.

3/ LE PERSONNEL

Concernant les observations de la Chambre sur l'évolution de la masse salariale, j'indique qu'elle correspond à la montée en puissance de l'agglomération (nouvelles compétences et renforcement des services existants),

Par ailleurs, je rappelle que certaines décisions prises en matière de gestion du personnel pour la période 2008-2013 relèvent de choix propres à l'ancienne présidence et sur lesquelles je suis revenue dès ma prise de fonction.

Ainsi, et concernant le recours aux contractuels, j'ai fait le choix dès le mois d'avril 2014 de changer de politique avec un retour aux règles statutaires (recrutement statutaire prioritaire et orientation vers les concours pour les agents non-titulaires).

Un courrier a été transmis aux agents contractuels pour les inciter à s'inscrire aux concours administratifs et certains cadres ont bénéficié de mesures d'intégration ou ont d'ores et déjà passé les concours.

Un travail est également en cours sur la mise à plat du régime indemnitaire ainsi que des règles de mise à disposition des véhicules avec pour objectif de voter une délibération cadre lors de la séance du conseil communautaire du 16 décembre 2015 (passage en Comité Technique le 24 novembre 2015).

Pour cela, une étude a été menée par le Centre de Gestion des Landes sur le régime indemnitaire et un nouveau dispositif centralisé de gestion de la flotte automobile a été mis en place fin 2014 (pool de véhicules) permettant d'optimiser la gestion en réduisant le nombre de véhicules. L'utilisation systématique des carnets de bords a été remise en vigueur et une charte d'utilisation des véhicules a été édictée.

Je souhaite également réaffirmer ma volonté de maîtriser les dépenses de personnel avec la réflexion lancée sur la mutualisation des services « ressources ». Ainsi, plusieurs décisions sont en cours de mise en œuvre ou sont opérationnelles :

- Constitution d'un service commun Autorisations du droit des sols pour 19 communes depuis le 1er juillet 2015 avec le transfert de deux agents de la Ville de Dax.



- Réflexion lancée pour la mise en place des services communs « ressources » (Finances, RH, Juridique et Marché Publics, Systèmes d'information).

■ Mise à disposition du Directeur financier de la Ville de Dax à hauteur de 50% depuis octobre 2014 et du Directeur des ressources humaines de la Ville de Dax pour la même quotité à compter du 1er novembre 2015 pour une durée de trois mois, dans l'attente de l'aboutissement du travail mené sur la mise en place de services communs.

- Projet de création d'une Direction Générale commune avec la ville centre à compter du 1^{er} janvier 2016 dans le prolongement du départ de l'actuel Directeur Général pour une autre collectivité.

Enfin, et sur la situation de conflit d'intérêt relevée par la chambre liée à la détention par un cadre de l'agglomération de parts dans une société commerciale, cadre qui a depuis lors quitté la communauté, je souhaite indiquer que je me réserve la possibilité d'intenter toute action utile pour défendre les intérêts de la communauté d'agglomération.

4/ PULSEO

Je prends acte des remarques de la Chambre sur le montage juridique et financier mais rappelle que celui-ci a été validé par l'Etat dans le cadre du Plan Local de Redynamisation.

Une mission a été confiée à un conseil juridique pour la mise en place d'une nouvelle structure répondant aux préconisations de la Chambre et dans l'attente d'un montage juridique pérenne une convention provisoire a été votée en juillet 2015.

Le montage juridique adapté sera mis en œuvre dès que possible pour se mettre en conformité avec les préconisations de la Chambre.

En conclusion, je tiens à assurer la Chambre de ma volonté de mettre en œuvre ses recommandations dans les meilleurs délais et dans le respect de la réglementation en vigueur.

Pour cela, un tableau de suivi (ci-joint) a été créé afin de vérifier les suites données aux recommandations de la Chambre et permettre une information régulière des élus communautaires, tel que prévu par la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation du Territoire de la République (NOTRe).

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma plus haute considération.

Elisabeth BONJEAN



Présidente du Grand Dax,
Conseillère régionale d'Aquitaine



TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CRC

Recommandation CRC	Etat d'avancement
<p>Réimputation des dépenses d'ordre non budgétaires des comptes 215 et 218 relatives aux immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition aux subdivisions du compte 217 concernées ainsi qu'à la rectification de l'actif.</p>	<p>Le travail de recensement des immobilisations concernées a été relancé avec le service de la voirie, afin d'identifier les travaux réalisés sur les immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition. Une procédure de suivi a été définie. Par ailleurs, les services de la Trésorerie de D'agglomération ont été informés de la démarche et sont associés aux travaux en cours.</p>
<p>Respecter les dispositions de l'article R 2321-1 du CGCT relatives aux dotations aux amortissements.</p>	<p>Les frais d'études, de publication et d'insertion devant être transférés sur des comptes d'immobilisation définitifs ont été identifiés. Leur régularisation à l'actif est en cours en lien avec la Trésorerie d'agglomération. L'immeuble de l'hôtel d'entreprise affecté à l'actif du budget principal sera transféré au budget annexe "Hôtel d'entreprise" avant la fin de l'exercice.</p>
<p>Fixer des durées d'amortissement des subventions d'équipement versées conformes à la réglementation en vigueur.</p>	<p>Les durées d'amortissement ont été mises en conformité par délibération du 24 juin 2015.</p>
<p>Procéder, dès l'achèvement des opérations d'équipement, aux écritures de transfert du compte 23 "immobilisations en cours" au compte 21 "immobilisations corporelles" conformément à l'instruction M14.</p>	<p>Le travail a été lancé avec l'envoi d'un fichier à la Trésorerie d'agglomération avec pour objectif de régulariser ces opérations dans les meilleurs délais.</p>
<p>Mentionner les restes à réaliser en recettes dans les comptes administratifs.</p>	<p>Cette recommandation sera mise en œuvre dès le compte administratif 2015.</p>
<p>Maîtriser prioritairement l'ensemble des charges pour restaurer la capacité d'autofinancement.</p>	<p>Une prospective a été réalisée avec le concours de Finance Active et présentée à l'ensemble des élus dès juillet 2014. Cette prospective a permis d'identifier les actions à mener pour maîtriser les dépenses de fonctionnement et les marges de manœuvre en matière de recettes. Cette prospective a ainsi servi de fil rouge pour la préparation du budget 2015. Des efforts ont donc été réalisés pour réduire les dépenses courantes ainsi que les participations financières aux budgets annexes ou externes tel que le CIAS. Par ailleurs, une réflexion sur la mise en place de services communs est en cours.</p>
<p>Adapter la programmation des investissements au resserrement de la capacité de financement.</p>	<p>Le travail sur la prospective à l'horizon 2020 a également amené les élus communautaires à engager une réflexion sur le niveau d'investissement soutenable et sur la priorisation des actions. Ainsi, le projet de piscine communautaire a été priorisé par rapport au projet de franchissement ferroviaire. Le niveau d'investissement envisagé sur le mandat a donc été sensiblement réduit par rapport à la période précédente.</p>

<p>Limitier les champs du budget annexe "transport de personnes" et apurer son déficit.</p>	<p>En 2014, le déficit d'investissement a été réduit et est passé de 1,2 M€ à 800 K€. Au BP 2015, le solde des subvention du Pôle d'échange Multimodal permet d'envisager l'apurement du déficit ainsi que le remboursement anticiper d'une partie de l'emprunt contracté pour son financement. Par ailleurs, en 2015, la subvention d'équilibre a été diminuée de 130 K€ par rapport au BP précédent grâce à des dépenses d'exploitation maîtrisées et des recettes prévues en hausse (billetterie et versement transport).</p>
<p>Statuer sur le projet d'aménagement du quartier de la Gare et, selon la décision prise, clôturer le budget annexe.</p>	<p>Le Grand Dax a lancé un appel à projet afin de céder les terrains acquis dans le cadre du projet de ZAC à un opérateur s'engageant à respecter la destination souhaitée par les élus à savoir du logement et des activités tertiaires. Le retour des candidats intéressés est attendu pour le 16 septembre. D'autres bâtiments acquis sur l'avenue Saint-Vincent-de-Paul sont également en vente. Une première vente sera ainsi présentée au Conseil communautaire du 30 septembre. Lorsque les cessions auront été réalisées, le budget annexe sera clôturé.</p>
<p>Activer la commercialisation des zones d'activité.</p>	<p>La cession des zones d'activité est une priorité de du Grand Dax. Pour cela, une commerciale dédiée à la prospection des entreprises a été recrutée en avril 2015 pour une durée de trois ans et des objectifs chiffrés ont été fixés. Une première cession de deux lots sur la zone d'activité de Saint-Vincent-de-Paul sera présentée au Conseil communautaire du 30 septembre. Une cession importante de terrains sur la zone d'activité de Mées est également en cours de finalisation et devrait aboutir à une signature début 2016.</p>
<p>Mettre en œuvre un contrôle de gestion budgétaire.</p>	<p>L'exécution du budget fait l'objet d'un suivi attentif des services financiers et de la Direction Générale. Des états de consommation des crédits et des points réguliers avec les services concernés sont organisés. Les services ont par ailleurs accès à leurs lignes budgétaires par l'intermédiaire de l'observatoire financier.</p>
<p>Assurer une information régulière de l'organe délibérant sur l'exécution de la programmation pluriannuelle des investissements.</p>	<p>Le programme d'investissement fait quant à lui l'objet d'un suivi particulier par la gestion en AP/CP des crédits correspondants. Il fait l'objet de points réguliers de l'état d'avancement des opérations à l'occasion du DOB, du BP, du CA et des DM. Le nombre d'opérations envisagées au cours du mandat étant cependant plus restreint, il n'est pas apparu utile de formaliser un PPI pour la période 2015-2020.</p>
<p>Respecter le principe d'annualité budgétaire en matière de recours à l'emprunt et le caractère limitatif des autorisations inscrites.</p>	<p>Ces recommandations ont été mises en œuvre dès le début du mandat. Les délégations données à l'exécutif du Grand Dax avait d'ailleurs été modifiées dès la fin de l'exercice 2013 pour supprimer la délégation en matière d'emprunt.</p>

Enregistrer, dans chaque budget annexe, l'ensemble des charges et des produits de l'opération ou de l'activité individualisée ; régulariser ala situation comptable du budget annexe "hôtel d'entreprises" par ré-imputation à ce budget des dépenses d'acquisition immobilière portées au budget principal.	La situation du budget annexe "hôtel d'entreprises" va être régularisée sur l'exercice 2015. Les modalités de cette opération est en cours d'étude avec la Trésorerie d'agglomération.
Clôturer les budgets annexes à l'achèvement des opérations pour lesquelles ils avaient été ouverts, ou en cas d'abandon du projet, et ouvrir des budgets propres aux opérations nouvelles	Les recommandations de la Chambre ont été entendues et le Grand Dax en tiendra compte lors des prochaines opérations d'aménagement.
Procéder, en application de l'article L 1612-4 du CGCT, à une évaluation sincère des recettes inscrites au budgets	Le Grand Dax étudie les modalités d'une mise en conformité avec les recommandations de la Chambre en prévision de la préparation des budgets 2016.
Tenir compte, dans le calcul du prix de vente au m ² des zones d'activités, des charges, notamment financières, liées à la durée de commercialisation de l'opération.	Les recommandations de la Chambre ont été entendues et le Grand Dax en tiendra compte lors des prochaines opérations d'aménagement.
Produire des états annexes aux budgets et comptes fiables et complets en matière de personnel	Les anomalies constatées par la Chambre ont été corrigées en prévision de la production des prochains états annexes budgétaires.
Respecter les règles applicables en matière de création d'emplois territoriaux et de recrutement d'agents publics, notamment pour le recrutement dérogatoire d'agents contractuels destinés à occuper des emplois permanents.	La délégation faite au Bureau en matière de gestion du personnel n'est plus en vigueur depuis le début de la nouvelle mandature. Ainsi, toutes les créations de poste font aujourd'hui l'objet d'une délibération du Conseil Communautaire. Par ailleurs, les choix de la précédente gouvernance en matière de recrutement d'agents contractuels n'est plus en vigueur et les agents contractuels sont incités à régulariser leur situation par l'intermédiaire des concours administratifs.
Fixer par délibération de l'assemblée les régimes indemnitaires applicables aux agents de la collectivité conformément aux dispositions de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n°91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application de l'article 88 précité.	Un diagnostic préparatoire confié au CDG 40 a été réalisé . Une délibération sera présentée au Conseil Communautaire d'ici la fin de l'année.
Justifier, dans la délibération à prendre annuellement pour la mise à disposition de véhicules, l'attribution de cet avantage par la nature et les contraintes des fonctions exercées conformément à l'article L 5211-13-1 du CGCT.	Un nouveau dispositif de gestion des véhicules de service a été mis en oeuvre depuis le printemps 2015 avec la mise en place d'un pool de véhicules géré de façon informatisée et centralisée et d'une charte d'utilisation des véhicules.
Mettre en oeuvre un contrôle de l'usage exclusivement professionnel des véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile.	Les carnets de bords ont été remis en vigueur et les autorisations de remisage à domicile seront prochainement réexaminées parallèlement au travail sur le RI
Redéfinir les modalités juridiques et financières de gestion de la pépinière d'entreprise et régulariser sans délai les conditions d'exécution du service public concerné, la situation administrative et financière des personnels et les conditions de mise à disposition des locaux.	Une nouvelle convention entre l'association PUISEO et le Grand Dax a été votée lors du Conseil Communautaire du 22 juillet dernier afin de répondre au mieux aux observations de la Chambre. Cette situation est cependant transitoire puisqu'une étude a été confiée à un conseil juridique pour déterminer la structure juridique la plus adéquate, permettant de répondre aux préconisations de la Chambre mais aussi aux objectifs de la communauté en matière de développement économique.