



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

## ASSOCIATION « BOULOGNE-SUR-MER DÉVELOPPEMENT CÔTE D'OPALE » (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 à 2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 26 juin 2019.



## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SYNTHÈSE .....                                                                                                                  | 3  |
| RECOMMANDATIONS.....                                                                                                            | 4  |
| INTRODUCTION.....                                                                                                               | 6  |
| 1 LES STATUTS ASSOCIATIFS ET LA GOUVERNANCE.....                                                                                | 7  |
| 1.1 L'objet social de l'association .....                                                                                       | 7  |
| 1.2 Les membres de l'association .....                                                                                          | 8  |
| 1.3 Le territoire d'intervention.....                                                                                           | 9  |
| 1.3.1 Le périmètre concerné .....                                                                                               | 9  |
| 1.3.2 Les principales caractéristiques socio-économiques du territoire.....                                                     | 9  |
| 1.4 La gouvernance .....                                                                                                        | 10 |
| 1.4.1 L'assemblée générale.....                                                                                                 | 10 |
| 1.4.2 Le conseil d'administration .....                                                                                         | 11 |
| 1.4.3 Le bureau .....                                                                                                           | 12 |
| 1.4.4 Le président .....                                                                                                        | 12 |
| 1.4.5 Le directeur général .....                                                                                                | 13 |
| 1.4.6 L'organisation administrative .....                                                                                       | 13 |
| 2 LE CADRE JURIDIQUE DES MISSIONS.....                                                                                          | 16 |
| 2.1 La double dimension de l'association.....                                                                                   | 16 |
| 2.1.1 Le rôle d'agence de développement économique.....                                                                         | 16 |
| 2.1.2 Le rôle d'agence d'urbanisme.....                                                                                         | 16 |
| 2.2 La question de l'existence d'une situation de quasi-régie .....                                                             | 16 |
| 2.2.1 L'application des règles de la commande publique.....                                                                     | 16 |
| 2.2.2 Le cadre juridique de l'exception de « quasi-régie » ou « <i>in house</i> » .....                                         | 17 |
| 2.2.3 La situation de l'association au regard de la notion de quasi-régie .....                                                 | 18 |
| 2.3 Les relations contractuelles avec les financeurs .....                                                                      | 20 |
| 2.3.1 Les conventions conclues avec la communauté d'agglomération du Boulonnais.....                                            | 21 |
| 2.3.2 Les conventions conclues avec le syndicat mixte du SCOT du Boulonnais et le pôle<br>métropolitain de la Côte d'Opale..... | 21 |
| 3 L'ACTIVITÉ DE L'ASSOCIATION .....                                                                                             | 23 |
| 3.1 Les domaines d'intervention.....                                                                                            | 23 |
| 3.2 Les nouveaux projets .....                                                                                                  | 24 |
| 3.2.1 Le Groupe d'Action Locale de la Pêche et de l'Aquaculture .....                                                           | 24 |
| 3.2.2 Boulogne Urban Data .....                                                                                                 | 25 |
| 3.2.3 La mise en place du guichet unique.....                                                                                   | 25 |
| 3.3 Pilotage et analyse de l'activité.....                                                                                      | 26 |
| 3.3.1 Les outils de pilotage existants .....                                                                                    | 26 |
| 3.3.2 Le bilan de l'activité .....                                                                                              | 26 |

|       |                                                                               |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4     | LA QUALITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....                                       | 28 |
| 4.1   | Les prévisions et réalisations budgétaires.....                               | 28 |
| 4.2   | L'approbation des comptes.....                                                | 28 |
| 4.3   | Le respect des obligations de certification et de publicité des comptes ..... | 28 |
| 5     | LA SITUATION FINANCIÈRE.....                                                  | 30 |
| 5.1   | Les comptes de résultat.....                                                  | 30 |
| 5.1.1 | Les produits d'exploitation.....                                              | 30 |
| 5.1.2 | Les charges d'exploitation.....                                               | 33 |
| 5.2   | La situation bilancielle.....                                                 | 34 |

## SYNTHÈSE

L'association « Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale », créée en 1993, présente une double dimension : elle est à la fois agence de développement économique et agence d'urbanisme. Elle dispose d'un budget annuel proche d'1,5 M€ et compte une vingtaine de salariés. Son territoire d'intervention correspond *de facto* à celui de l'arrondissement de Boulogne-sur-Mer, commune dans laquelle elle a son siège.

Elle comprend des membres de droit, dont notamment la communauté d'agglomération du Boulonnais, prépondérante au sein des instances statutaires, les communautés de communes de la Terre des 2 Caps et de Desvres-Samer, et des membres associés. La période sous revue a été marquée par la perte, par la chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale, de sa qualité de membre de droit.

Les activités de l'association sont multiples. Elle promeut l'implantation et le développement des entreprises ; elle agit en partenariat avec les acteurs économiques et s'oriente vers un rôle de guichet unique. Dans ses fonctions d'agence d'urbanisme, elle intervient dans l'élaboration des documents d'urbanisme et dans l'accompagnement des collectivités sur leurs projets urbains. Plus récemment, elle s'est engagée dans de nouveaux projets, notamment autour du développement du numérique. Elle a mis en place des outils de pilotage de son activité et de suivi des résultats obtenus.

Sa situation financière apparaît satisfaisante : l'association est parvenue à maîtriser l'évolution de ses charges, dont les charges de personnel, tout en bénéficiant d'un certain dynamisme de ses produits d'exploitation. Hormis un léger déficit en 2015, elle a dégagé des résultats excédentaires sur l'ensemble de la période, ce qui lui a permis de consolider ses fonds propres. Toutefois, elle est très dépendante des subventions de fonctionnement versées par ses membres, qui représentent la quasi intégralité de ses produits.

Le contrôle a mis en évidence deux points de fragilité.

La gouvernance est perfectible : en effet, l'exercice effectif des compétences de l'assemblée générale et du conseil d'administration n'est pas en cohérence avec les dispositions des statuts. C'est le cas, notamment, concernant l'approbation du budget et le régime de rémunération des salariés. Les instances n'assument pas la plénitude de leurs compétences statutaires. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association indique avoir mis en œuvre un certain nombre d'actions pour y remédier et a modifié les statuts à cette fin.

Le cadre juridique de l'intervention de l'association pose question. En effet, elle inscrit son action, pour l'essentiel, dans le cadre d'un programme partenarial annuel approuvé par ses membres, mais n'est pas en mesure de justifier pleinement qu'elle satisfait aux critères permettant de caractériser une relation de « quasi-régie » entre elle et ses membres. Le risque de requalification de ses interventions en prestations de services soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence du droit de la commande publique ne peut, dans ces conditions, être totalement écarté. La mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'identifier les moyens affectés aux différentes activités est dès lors hautement recommandable. L'association s'est engagée à mener une réflexion en ce sens.

RECOMMANDATIONS<sup>1</sup>

## Rappels au droit (régularité)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <i>Totalement<br/>mis en<br/>œuvre<sup>2</sup></i> | <i>Mise en<br/>œuvre en<br/>cours<sup>3</sup></i> | <i>Mise en<br/>œuvre<br/>incomplète<sup>4</sup></i> | <i>Non mis<br/>en<br/>œuvre<sup>5</sup></i> | <i>Page</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------|
| <b>Rappel au droit n° 1 :</b> respecter les statuts associatifs en matière de compétence des organes d'administration (assemblée générale, conseil d'administration) et de composition du bureau.                                                                                                                         |                                                    | X                                                 |                                                     |                                             | 12          |
| <b>Rappel au droit n° 2 :</b> faire approuver par le conseil d'administration une modification du règlement intérieur tenant compte des dispositions en vigueur du code du travail (articles L. 1332-2, L. 1152-1 et suivants, L. 1153-1 et suivants et L. 1154-1).                                                       | X                                                  |                                                   |                                                     |                                             | 14          |
| <b>Rappel au droit n° 3 :</b> mentionner dans les comptes annuels de l'association les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants salariés ainsi que leurs avantages en nature, conformément à l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. | X                                                  |                                                   |                                                     |                                             | 29          |

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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.

## Recommandations (performance)

|                                                                                                                                                                                                                                         | <i><b>Totalement<br/>mise en<br/>œuvre</b></i> | <i><b>Mise en<br/>œuvre en<br/>cours</b></i> | <i><b>Mise en<br/>œuvre<br/>incomplète</b></i> | <i><b>Non mise<br/>en œuvre</b></i> | <i><b>Page</b></i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| <b>Recommandation n° 1 :</b> subordonner le versement aux salariés de la prime dite « exceptionnelle » à une délibération du conseil d'administration approuvant le principe de cette prime et précisant les critères de son versement. | X                                              |                                              |                                                |                                     | 15                 |
| <b>Recommandation n° 2 :</b> mettre en place une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts afférents à chacune des actions de l'association.                                                                            |                                                |                                              |                                                | X                                   | 20                 |
| <b>Recommandation n° 3 :</b> instaurer des outils de suivi qui permettent de mesurer l'évolution dans le temps des emplois créés ou maintenus par les entreprises accompagnées par l'agence.                                            |                                                |                                              |                                                | X                                   | 27                 |

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'association « Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale » entre 2014 et 2017 a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 23 octobre 2018 à M. Claude Allan, seul président sur la période.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 29 janvier 2019 avec M. Allan.

La chambre, dans sa séance du 27 février 2019, a arrêté ses observations provisoires, communiquées au président de l'association et, sous forme d'extraits, à la communauté d'agglomération du Boulonnais.

Le président de l'association a adressé une réponse le 31 mai 2019.

Après l'avoir examinée, la chambre, dans sa séance du 26 juin 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

## 1 LES STATUTS ASSOCIATIFS ET LA GOUVERNANCE

Les statuts ont été modifiés à deux reprises sur la période sous revue, en 2015 et 2016. Ils définissent l'objet social de l'association, ses différentes catégories de membres, l'organisation de sa gouvernance.

### 1.1 L'objet social de l'association

L'objet social de l'association est, selon les statuts en vigueur, ainsi défini :

*« L'association Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale constitue une agence d'attractivité, d'urbanisme et de développement économique au sein de laquelle se réunissent tous les partenaires intéressés par les objectifs poursuivis par une telle agence.*

*Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale est un lieu d'information, de documentation et de concertation dans les domaines suivants :*

- *l'urbanisme et la planification ;*
- *le développement économique ;*
- *les transports et l'environnement ;*
- *l'habitat et le logement ;*
- *les sciences sociales ;*
- *la formation, culture et communication.*

*Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale procède également aux missions et réflexions arrêtées par le conseil d'administration dans les domaines suivants :*

- *l'urbanisme, l'aménagement et la planification ;*
- *contributions à l'élaboration des documents d'urbanisme notamment des schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme ;*
- *la stratégie et la prospective concernant le développement urbain et l'aménagement du territoire ;*
- *la prospection, l'accueil des investisseurs et la promotion économique ;*
- *l'animation du développement local.*

*Elle est admise à effectuer toutes actions se rattachant directement ou indirectement à cet objet social ou pouvant en favoriser la réalisation.*

*L'agence ne poursuit aucun but lucratif ».*

Une légère modification de l'objet social est intervenue suite à l'assemblée générale extraordinaire du 7 juillet 2016, l'association, précédemment qualifiée d'agence d'urbanisme et de développement économique, devenant « agence d'attractivité, d'urbanisme et de développement économique »<sup>6</sup>.

## 1.2 Les membres de l'association

L'association est composée de deux catégories de membres : les membres de droit, désignés par les statuts, et les membres associés, à savoir les personnes physiques ou morales ayant adhéré aux statuts, participant aux travaux de l'association et agréés par le conseil d'administration, statuant sans possibilité d'appel. Ces deux catégories de membres structurent la composition des organes d'administration.

Jusqu'à la modification décidée en assemblée générale extraordinaire le 9 juillet 2015, les membres de droit étaient la communauté d'agglomération du Boulonnais, la communauté de communes de la Terre des 2 Caps, la communauté de communes Opale Sud, la communauté de communes de Desvres-Samer, le syndicat mixte du SCOT<sup>7</sup> du Boulonnais, l'État, la région Nord-Pas-de-Calais (devenue région Hauts-de-France), le département du Pas-de-Calais, la chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale et le pôle métropolitain de la Côte d'Opale.

Avec la modification des statuts, la communauté de communes Opale Sud et la chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale ont perdu la qualité de membres de droit et ne font plus statutairement partie ni de l'assemblée générale ni du conseil d'administration. L'explication apportée par le directeur lors de l'assemblée générale extraordinaire était que, ne versant plus de subventions à l'agence, elles ne pouvaient plus y adhérer en qualité de membres de droit.

La chambre constate que cette décision de retrait, même si elle a été prise dans des formes régulières par l'assemblée générale (à l'unanimité de ses membres), paraît avoir été fondée sur une motivation erronée, aucune disposition des statuts ne liant explicitement la qualité de membre de droit de l'association au fait de lui verser une subvention.

Par courrier du 16 février 2015, le président de la communauté de communes Opale Sud avait, en effet, fait part au président de l'association de la décision du bureau communautaire de ne pas reconduire la convention de subventionnement et de partenariat qui les liait. *De facto*, la communauté de communes s'est désengagée.

L'arrêt du versement de la subvention de la chambre de commerce et d'industrie fait suite, selon l'association, aux difficultés budgétaires rencontrées par cet organisme consulaire, qui, cependant, est toujours représenté à l'assemblée générale et au conseil d'administration, en qualité de membre associé.

---

<sup>6</sup> Lors de la même réunion, les statuts ont été modifiés pour modifier le siège de l'association, précédemment situé sur le site de l'hoverport dans la commune du Portel et désormais fixé boulevard Daunou à Boulogne-sur-Mer.

<sup>7</sup> SCOT : schéma de cohérence territoriale.

## 1.3 Le territoire d'intervention

### 1.3.1 Le périmètre concerné

Le périmètre d'intervention de l'association n'était pas, jusqu'à une date récente, précisément défini dans ses statuts. Il correspondait *de facto* au territoire des trois intercommunalités qui la composent (communauté d'agglomération du Boulonnais, communauté de communes de la Terre des 2 Caps, communauté de communes de Desvres-Samer) dont les contours épousent ceux de l'arrondissement de Boulogne-sur-Mer.

Jusqu'en 2015, Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale comptait parmi ses membres un quatrième établissement public de coopération intercommunale, la communauté de communes Opale Sud, qui rassemblait une dizaine de communes autour de Berck-Plage, pour environ 25 000 habitants. Toutefois, comme il a été vu *supra*, cette dernière a décidé de quitter l'association. Elle a, depuis, fusionné avec deux autres intercommunalités pour former au 1<sup>er</sup> janvier 2017 la communauté d'agglomération des deux baies en Montreuillois.

Parmi les membres de droit figure le pôle métropolitain de la Côte d'Opale, dont le périmètre est plus large que celui des trois intercommunalités précitées puisqu'il rassemble 11 établissements publics de coopération intercommunale couvrant l'ensemble du littoral du Pas-de-Calais et du Nord et s'étirant à l'intérieur des terres jusqu'à la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer. Plusieurs autres agences de développement économique et d'urbanisme se situent ainsi dans le périmètre du pôle métropolitain.

*A contrario*, le syndicat mixte du SCOT du Boulonnais, également membre de droit de l'association, occupe un territoire plus restreint que celui de l'arrondissement de Boulogne-sur-Mer. Il ne couvre, en effet, que les territoires de la communauté d'agglomération du Boulonnais et de la communauté de communes de Desvres-Samer mais pas celui de la communauté de communes de la Terre des 2 Caps, qui dispose de son propre schéma de cohérence territoriale.

La présence au sein de l'association d'organismes dont les échelles territoriales sont très variables ne permettait pas d'appréhender aisément son périmètre de compétence.

Suivant la recommandation de la chambre, l'association Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale a procédé à une modification de ses statuts, approuvée par le conseil d'administration du 6 mai 2019 et l'assemblée générale du 27 mai 2019, par laquelle son périmètre d'intervention a été précisé.

### 1.3.2 Les principales caractéristiques socio-économiques du territoire

L'association a réalisé, en décembre 2017, un diagnostic de territoire (arrondissement de Boulogne-sur-Mer) dont les principaux constats, qu'il convient d'actualiser et compléter avec les plus récentes données de l'INSEE, sont les suivants :

- l'arrondissement connaît une décroissance de sa population, qui est passée de 162 212 à 160 780 habitants entre 2010 et 2015 ; l'évolution est toutefois contrastée entre la communauté d'agglomération du Boulonnais, qui accuse une baisse relativement marquée de sa population (- 0,4 % par an entre 2009 et 2014) et les deux autres intercommunalités dont le profil démographique est plus dynamique ;

- le taux de chômage des 15-64 ans a fortement augmenté sur cette même période, passant de 15,6 % à 19,2 % ;
- la répartition des emplois par catégories socio-professionnelles montre, en 2015, une forte prépondérance des employés (31,2 %) et des ouvriers (26,4 %) ;
- le revenu médian disponible par unité de consommation était, en 2015, de 17 979 €, contre 18 982 € à l'échelle de la région. Il est néanmoins dans la moyenne départementale ;
- le taux de pauvreté de la population, de 20,2 % en 2015, était supérieur à celui de la région qui était de 18,6 % ;
- le nombre de créations d'entreprises, après avoir diminué entre 2010 (1 158) et 2016 (866), s'est redressé en 2017 (933 créations).

## **1.4 La gouvernance**

### **1.4.1 L'assemblée générale**

L'assemblée générale comprend tous les membres de l'association dont les représentants sont, selon les statuts, répartis en deux collèges : le collège des membres de droit (28 représentants, selon la répartition fixée dans les statuts) et celui des membres associés (4 représentants désignés par et parmi les membres associés).

La communauté d'agglomération du Boulonnais (14 représentants), et les communautés de communes de la Terre des 2 Caps et de Desvres-Samer (3 représentants chacune) sont prépondérantes au sein de l'assemblée générale.

Les sociétés privées EDF et Véolia comptent, depuis 2017, chacune un représentant à l'assemblée générale, en qualité de membres associés. Aux termes de l'article 5 des statuts, l'adhésion de nouveaux membres associés est soumise à l'agrément du conseil d'administration. Toutefois, il ne ressort pas des comptes rendus de cette instance qu'elle se soit expressément prononcée, par un vote, sur l'admission de ces nouveaux membres, dont la nomination serait ainsi irrégulière.

Les règles générales de fonctionnement prévues par les statuts (quorum, régularité des réunions) ont été respectées sur la période sous revue.

L'assemblée générale a statutairement compétence pour approuver les comptes de l'exercice clos avant le 30 septembre de l'année suivante, voter le budget, fixer le montant de la cotisation annuelle, délibérer sur la modification des statuts et plus généralement sur toute question inscrite à l'ordre du jour.

Il s'avère, toutefois, qu'elle n'exerce pas toutes les missions qui lui sont ainsi dévolues. Notamment, elle n'est pas appelée à voter le budget annuel : sur la période sous revue, la seule expression de l'exercice du pouvoir budgétaire de l'assemblée générale retracée dans les procès-verbaux de ses réunions est la modification, lors de la réunion du 3 juillet 2014, du budget 2014 précédemment adopté par le conseil d'administration.

Par ailleurs, l'assemblée générale n'a fixé qu'une seule fois en quatre ans (réunion extraordinaire du 9 juillet 2015) le montant de la cotisation annuelle.

*A contrario*, le programme de travail annuel a, de façon épisodique<sup>8</sup>, été soumis à l'approbation de l'assemblée générale, alors même que cela incombe, selon les statuts, au conseil d'administration.

#### 1.4.2 Le conseil d'administration

Le conseil d'administration comprend statutairement 21 membres, dont 10 représentants de la communauté d'agglomération du Boulonnais, 2 représentants chacune pour les communautés de communes de Desvres-Samer et de la Terre des 2 Caps, 1 représentant chacun pour l'État, la région, le département du Pas-de-Calais, le syndicat mixte de la Côte d'Opale et le syndicat mixte du SCOT du Boulonnais et 2 représentants des membres associés.

Le rythme de ses réunions n'est pas déterminé par les statuts. Sur la période sous revue, il s'est réuni de façon irrégulière : trois fois en 2014 et 2017, deux fois en 2015, une seule fois en 2016. La chambre constate l'absence de réunion des deux principales instances statutaires que sont l'assemblée générale et le conseil d'administration, pendant une longue période : il s'est en effet écoulé neuf mois entre la réunion de l'assemblée générale du 7 juillet 2016 et celle du conseil d'administration du 4 avril 2017. L'association a expliqué cette situation par des difficultés de personnel.

En l'absence de réunions, alors que les programmes de travail pour les années 2014, 2015 et 2016 avaient été soumis au conseil d'administration en décembre de l'année N-1 ou janvier de l'année N, ce qui paraît satisfaisant, ce n'est que lors de sa réunion du 4 avril 2017 que cette instance a pu approuver le programme de travail 2017.

Selon les statuts, le conseil d'administration « *règle les affaires de l'association, (...), prépare le budget et le compte financier, établit un règlement intérieur fixant les conditions de travail de l'ensemble du personnel, les règles relatives aux modalités de fonctionnement et de gestion des fonds de l'association, (...) délibère sur le programme et l'exécution des missions intéressant le développement économique et l'urbanisme* ».

En matière budgétaire, le rôle du conseil d'administration est ainsi restreint par les statuts à la préparation du budget et du compte financier, le vote même du budget relevant de la compétence de l'assemblée générale. Or, il s'avère que le conseil d'administration a approuvé les budgets 2014 à 2018.

Ainsi, l'exercice des compétences respectives du conseil d'administration et de l'assemblée générale n'est pas en cohérence avec ce que prévoient les statuts, ce qui est source d'insécurité juridique. L'ensemble des budgets sur la période sous revue peuvent être regardés comme n'ayant pas été régulièrement adoptés.

---

<sup>8</sup> Cela a été le cas en 2014 et 2016 mais pas en 2015 ni en 2017.

### 1.4.3 Le bureau

Selon l'article 16 des statuts, le bureau, composé de sept membres en plus du président, est chargé d'assister ce dernier pour la gestion et le contrôle des activités de l'association. Il désigne, en son sein, deux vice-présidents, un secrétaire et un trésorier.

Le bureau s'est réuni de façon irrégulière : une fois en 2014, deux fois en 2015, quatre fois en 2016 et une fois en 2017. Le nombre plus important de séances en 2016 semble avoir eu pour objet de pallier en partie l'absence de réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration évoquée *supra*.

La composition du bureau doit, selon les statuts, refléter la structure partenariale de l'association. Or, entre 2014 et 2017, sur les sept membres du bureau, cinq ont été des représentants de la communauté d'agglomération du Boulonnais<sup>9</sup>, lesquels ont également occupé les deux postes de vice-présidents et le poste de secrétaire. Seuls deux membres du bureau étaient issus d'autres partenaires, à savoir le syndicat mixte du SCOT du Boulonnais et le pôle métropolitain de la Côte d'Opale qui sont, après la communauté d'agglomération du Boulonnais, les principaux financeurs de l'association.

**Rappel au droit n° 1 : respecter les statuts associatifs en matière de compétence des organes d'administration (assemblée générale, conseil d'administration) et de composition du bureau.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association a fait part d'un élargissement de la composition du bureau à d'autres membres, ce qui permet de mieux répondre à l'objectif posé par les statuts.

La chambre prend également note de la modification statutaire intervenue suite à ses observations provisoires, ayant pour objet de préciser les rôles respectifs de l'assemblée générale et du conseil d'administration.

### 1.4.4 Le président

Le président, désigné par le conseil d'administration à chaque élection municipale, représente l'association dans tous les actes de la vie civile, a qualité pour ouvrir tous comptes bancaires, ester en justice et signer tous les engagements financiers après accord du conseil d'administration. Il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs aux vice-présidents, au trésorier ou au directeur général.

M. Claude Allan, représentant la communauté d'agglomération du Boulonnais, a été élu président par le conseil d'administration le 6 mars 2013, succédant à M. Leroy (représentant de la chambre de commerce et d'industrie), démissionnaire. Il a été réélu le 10 décembre 2014.

---

<sup>9</sup> Six membres sur huit en comptant le président.

### 1.4.5 Le directeur général

Selon les statuts, le directeur général est nommé par le président après consultation du conseil d'administration. Il est chargé de l'exécution des délibérations dudit conseil, assiste à ses séances avec voix consultative et a autorité sur les personnels. Il lui est interdit de prendre ou conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises privées traitant avec l'association.

Faisant suite aux observations provisoires de la chambre, le président de l'association a, dans sa réponse, justifié avoir mis en place un régime de délégations au directeur général, qui faisait précédemment défaut.

### 1.4.6 L'organisation administrative

#### 1.4.6.1 L'organisation des services

L'organisation administrative de l'association reflète ses différentes activités. Elle a évolué sur la période sous revue, dans le sens d'une meilleure structuration. Ainsi, alors que les missions liées à l'urbanisme étaient, en 2014, morcelées en trois ensembles, elles sont aujourd'hui regroupées dans un même pôle.

L'organigramme comprend trois grands ensembles : le pôle attractivité économique – animation réseaux, le pôle aménagement du territoire et un ensemble de missions à caractère transversal (observatoire, mission Europe, SIG<sup>10</sup> et représentation graphique).

L'association a instauré un « manuel qualité », qui définit les procédures visant à assurer la satisfaction de ses « clients ». Des « instructions de travail », régissant les différentes missions (exemples : organisation de salons, élaboration des documents d'urbanisme...) ou ses procédures internes (achats, notamment), ont également été mises en place. La chambre constate l'intérêt de ces outils, qui témoignent d'une volonté de pilotage, par l'agence, de ses activités.

#### 1.4.6.2 Le règlement intérieur

Selon l'article L. 1311-2 du code du travail, l'établissement d'un règlement intérieur est obligatoire dans les entreprises employant habituellement au moins 20 salariés. L'association, en tant qu'employeur de droit privé relevant des dispositions du code du travail, répond à ce critère : sur la période 2014-2017, son effectif au 31 décembre s'est élevé en moyenne à 20,25 salariés. En tout état de cause, ses statuts disposent que le conseil d'administration « *établit un règlement intérieur fixant les conditions de travail de l'ensemble du personnel* », ce qui confère un caractère impératif à l'adoption d'un tel document.

Si le règlement intérieur de l'association, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, a été approuvé par les membres du bureau lors de sa réunion du 17 novembre 2006, il ne semble pas qu'il ait été soumis à l'approbation du conseil d'administration, comme prévu par les statuts.

---

<sup>10</sup> SIG : système d'information géographique.

Son contenu est régi par les dispositions du code du travail. Ce document doit, selon l'article L. 1321-1 dudit code, fixer les mesures d'application de la réglementation en matière de santé et de sécurité dans l'entreprise, les conditions dans lesquelles les salariés peuvent être appelés à participer à la demande de l'employeur au rétablissement de conditions de travail protectrices de la santé et de la sécurité des salariés dès lors qu'elles apparaîtraient nécessaires, et les règles générales et permanentes relatives à la discipline, notamment la nature et l'échelle des sanctions que peut prendre l'employeur. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 1321-2, le règlement intérieur rappelle les dispositions relatives aux droits de la défense des salariés définies par le code du travail ou par la convention collective applicable, ainsi que les dispositions relatives aux harcèlements moral et sexuel et aux agissements sexistes prévues par le code du travail.

Lors de son instruction, la chambre a constaté que le règlement intérieur de l'association ne répondait pas totalement aux exigences précitées et n'avait pas été modifié pour tenir compte des évolutions législatives intervenues depuis son adoption. En matière de discipline, il mentionnait de façon incomplète les dispositions relatives aux droits de la défense des salariés (ainsi, la possibilité pour le salarié de se faire assister lors de son audition par une personne de son choix appartenant au personnel de l'entreprise n'était pas mentionnée) ; de même, il disposait qu'une sanction ne pouvait être prononcée à l'encontre d'un salarié moins d'un jour franc après le jour de l'entretien disciplinaire, ce qui n'était plus en accord avec l'actuel article L. 1332-2 du code du travail imposant un délai de deux jours ouvrables.

**Rappel au droit n° 2 : faire approuver par le conseil d'administration une modification du règlement intérieur tenant compte des dispositions en vigueur du code du travail (articles L. 1332-2, L. 1152-1 et suivants, L. 1153-1 et suivants et L. 1154-1).**

En réponse aux observations provisoires, le président de l'association fait part d'une modification du règlement intérieur, approuvée par le conseil d'administration le 6 mai 2019, prenant en compte l'ensemble des observations de la chambre.

#### 1.4.6.3 Le statut des personnels et les conditions de rémunération des salariés

Les personnels de l'association sont tous régis par le statut des personnels des organismes de développement économique.

La rémunération des salariés est calculée sur la base du nombre de points affectés à chaque poste, tel que fixé à l'annexe 2 du statut des personnels, et de la valeur du point salarial. Les contrôles effectués par la chambre font apparaître une cohérence entre le niveau de rémunération et le poste occupé. Les agents bénéficient d'un treizième mois, ce qui est prévu dans le statut des personnels.

Les salariés bénéficient, également, d'une prime dite « exceptionnelle » en réalité versée chaque année, dont le montant est variable (en 2017, de 100 à 1 000 €) ; les critères d'attribution sont l'investissement dans le travail d'équipe, la qualité du travail individuel et la présence du salarié. Les montants totaux versés au titre de cette prime ont été de 11 200 € par an en moyenne entre 2014 et 2017.

Le principe de cette prime semble pouvoir s'appuyer sur l'article 17 bis du statut des personnels aux termes duquel *« les agences et les comités peuvent mettre en place des systèmes de rémunération avec une partie variable, individuelle et/ou collective, liée à la réalisation d'objectifs, afin d'apporter aux salariés une part de rétribution en rapport avec leurs performances ainsi qu'avec les performances de la structure »*.

La mise en place d'un tel système de rémunération appelle une décision du conseil d'administration qui, selon la formule générale figurant dans les statuts, *« règle les affaires de l'association »*. Tel n'était pas le cas jusqu'à une date récente.

**Recommandation n° 1 : subordonner le versement aux salariés de la prime dite « exceptionnelle » à une délibération du conseil d'administration approuvant le principe de cette prime et précisant les critères de son versement.**

Toutefois, la chambre prend acte de la réponse du président à ses observations provisoires, qui indique que, lors de sa réunion du 6 mai 2019, le conseil d'administration a approuvé le principe de cette prime et ses critères d'attribution, à savoir l'investissement au sein de l'équipe, la qualité du travail individuel et la présence à l'agence.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le territoire d'intervention de l'association « Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale », quoique non défini dans les statuts, correspond à l'arrondissement de Boulogne-sur-Mer. La période sous revue a été marquée par la perte, par la chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale, de sa qualité de membre de droit. La communauté d'agglomération du Boulonnais occupe une place prépondérante dans les organes d'administration.*

*L'exercice de la gouvernance ne respecte pas la répartition des compétences des instances telle que définie par les statuts. C'est notamment le cas en matière budgétaire.*

*La chambre avait, dans ses observations provisoires, constaté un certain nombre d'anomalies affectant la composition du bureau, l'exercice des compétences du directeur général, le règlement intérieur et le régime de rémunération des salariés. Le président de l'association a justifié, dans sa réponse, que des actions ont été mises en œuvre pour y remédier.*

---

## **2 LE CADRE JURIDIQUE DES MISSIONS**

### **2.1 La double dimension de l'association**

L'association « Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale » présente une double facette : elle exerce à la fois les missions d'une agence de développement économique et celles d'une agence d'urbanisme. Ces deux volets se retrouvent dans son objet social.

#### **2.1.1 Le rôle d'agence de développement économique**

Créées généralement sous statut associatif à l'initiative des collectivités territoriales, à l'échelon régional, départemental ou intercommunal, les agences de développement économique ont pour mission l'accompagnement des entreprises et la promotion de l'attractivité des territoires.

Leur existence est corrélée à l'exercice, par les collectivités qui en sont membres, de la compétence en matière de développement économique. En l'occurrence, conformément aux articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, les communautés d'agglomération et les communes membres de l'association exercent de plein droit la compétence relative aux « actions de développement économique ».

#### **2.1.2 Le rôle d'agence d'urbanisme**

Les agences d'urbanisme sont des organismes de réflexion, d'études et d'échanges régis par l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme qui définit leurs missions : suivre les évolutions urbaines et développer l'observation territoriale ; participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés ; préparer les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux ; contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine.

### **2.2 La question de l'existence d'une situation de quasi-régie**

#### **2.2.1 L'application des règles de la commande publique**

Aux termes des statuts associatifs, le conseil d'administration délibère sur le programme et l'exécution des missions intéressant le développement économique et l'urbanisme.

Les membres de droit de l'association, énumérés dans les statuts, sont des personnes morales de droit public qui, en vertu des articles L. 1210-1 et L. 1211-1 du code de la commande publique, sont des pouvoirs adjudicateurs soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence définies par ce code.

Les études et autres travaux de l'association, qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme entériné par les membres siégeant au conseil d'administration, peuvent être regardés comme des prestations de services à leur profit, les subventions versées par ceux-ci pouvant s'analyser comme la contrepartie de l'exécution desdites prestations.

Certes, les conventions conclues avec les personnes morales de droit public prennent soin de préciser, à l'instar notamment de celle conclue en 2017 avec la communauté d'agglomération du Boulonnais, que l'association mène ses études et analyses « *en toute indépendance* » mais il est aussi stipulé par ailleurs que « *l'activité de Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale présente un intérêt pour la communauté d'agglomération du Boulonnais* » et que « *le montant de la subvention de la communauté d'agglomération du Boulonnais couvre les dépenses engendrées par les missions développées par Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale telles que validées dans le programme partenarial* ».

La convention de financement liant l'association à la communauté de communes de la Terre des 2 Caps stipule, quant à elle, que « *le programme des activités et actions peut (...) faire l'objet de subvention en fonction de l'intérêt pour chacune des collectivités et organismes, intérêt s'appréciant au regard des compétences de chacun* ».

Ces stipulations constituent un faisceau d'indices permettant de caractériser des prestations de services, effectuées par Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale au bénéfice de ses membres, à titre onéreux. Ceci devrait alors conduire à considérer ces prestations comme devant, en principe, faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence.

## 2.2.2 Le cadre juridique de l'exception de « quasi-régie » ou « *in house* »

Il ressort de la jurisprudence européenne qu'un pouvoir adjudicateur est dispensé d'engager une procédure de passation d'un marché public lorsqu'il exerce sur l'entité attributaire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et que celle-ci réalise l'essentiel de son activité avec le ou les pouvoirs adjudicateurs qui la détiennent (CJCE, 18 novembre 1999, aff. C 107/ 98, Teckal). Cette exception est connue sous le nom de « quasi-régie » ou « *in house* ».

La jurisprudence a fait une application stricte de la notion de « contrôle analogue ». Ainsi a-t-il été jugé qu'une communauté urbaine n'exerçait pas sur l'agence d'urbanisme dont elle était membre « *un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services* » dès lors que cette dernière pouvait, en vertu de ses statuts, procéder également à des études pour des collectivités publiques, des établissements publics, ou même des particuliers<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Cour administrative d'appel de Bordeaux, 19 mars 2002, n° 98BX02208.

Transposition des principes du droit communautaire, les articles L. 2511-1 à L. 2511-5 du code de la commande publique<sup>12</sup> permettent au pouvoir adjudicateur de se soustraire à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence, y compris lorsqu'il agit en qualité d'entité adjudicatrice, pour les marchés publics conclus avec une personne morale de droit public ou de droit privé lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1. le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
2. la personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle ;
3. la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

### 2.2.3 La situation de l'association au regard de la notion de quasi-régie

Les relations entre l'association « Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale » et les personnes morales de droit public qui y participent doivent être envisagées au regard des trois conditions cumulatives posées par l'ordonnance comme étant susceptibles de caractériser une relation de quasi-régie.

2.2.3.1 L'exercice par le pouvoir adjudicateur, sur l'entité, d'un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, le cas échéant de façon conjointe avec d'autres pouvoirs adjudicateurs

L'existence d'un contrôle analogue suppose un fort lien de dépendance institutionnelle, caractérisé par plusieurs éléments : *« Le pouvoir adjudicateur doit avoir une influence déterminante sur toutes ses décisions institutionnelles et ses objectifs stratégiques, en désignant, par exemple, plus de la moitié des membres de l'organe d'administration ou de direction de l'entreprise ou en nommant son dirigeant. Ceci signifie que l'entité ne doit disposer d'aucune autonomie dans son fonctionnement et dans son activité et ne doit pas pouvoir déterminer, notamment, les prestations qu'elle doit exécuter, leur contenu et leur tarif »*<sup>13</sup>.

En l'espèce, aucun des membres de l'association ayant la qualité de pouvoirs adjudicateurs ne semble pouvoir être regardé comme exerçant, seul, sur celle-ci, un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. La communauté d'agglomération du Boulonnais est la collectivité de loin la mieux représentée au sein des organes d'administration mais elle n'y est pas majoritaire.

<sup>12</sup> Le code de la commande publique s'applique aux marchés publics et aux contrats pour lesquels une consultation a été engagée ou un avis d'appel à la concurrence envoyé à la publication à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019. Les dispositions relatives à la situation de quasi-régie figuraient, précédemment, dans l'ordonnance n° 2015-899 relative aux marchés publics, abrogée par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018.

<sup>13</sup> Note de la direction des affaires juridiques « Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public », 21 juin 2016.

Toutefois, le code de la commande publique envisage l'hypothèse dans laquelle plusieurs pouvoirs adjudicateurs exercent conjointement sur la structure un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services. Dans une telle hypothèse, il ressort de la jurisprudence européenne que la condition de contrôle analogue est remplie lorsque chaque pouvoir adjudicateur participe tant au capital qu'aux organes de direction de la structure créée<sup>14</sup>.

En l'occurrence, les activités de l'association « Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale » s'exercent au profit des personnes publiques adhérentes, représentées dans les organes d'administration, qui approuvent son programme d'activité. Ainsi, le premier critère d'identification d'une relation de quasi-régie, à savoir l'exercice conjoint par plusieurs pouvoirs adjudicateurs d'un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services, paraît être rempli.

#### 2.2.3.2 La structure doit réaliser plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent

L'activité à prendre en compte est celle que l'entité réalise avec l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs, et non avec tel ou tel d'entre eux<sup>15</sup>.

Ce critère est difficile à apprécier dans le cas d'espèce, l'agence n'ayant pas mis en place une comptabilité analytique qui permettrait d'évaluer les coûts afférents à ses différents champs d'activité. L'existence d'une telle comptabilité analytique est actuellement restreinte aux programmes bénéficiant de subventions européennes.

L'association fait valoir que l'ensemble de ses actions s'inscrivent dans un programme partenarial, approuvé chaque année par le conseil d'administration, ce qui selon elle démontrerait qu'elle réalise plus de 80 % de son activité pour le compte de ses membres.

Cette position rejoint celle exposée dans la note technique du 30 avril 2015 de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité relative aux agences d'urbanisme. Toutefois, cette note n'a pas de valeur légale ni réglementaire et ne saurait donc primer les dispositions précitées du code de la commande publique.

En tout état de cause, même s'il ressort de l'instruction que les activités de l'association s'inscrivent, pour la plupart, dans le cadre du programme partenarial précédemment approuvé par le conseil d'administration, cela n'est pas toujours le cas. Ainsi, certaines actions réalisées en 2016 et 2017, reprises dans le rapport d'activité, ne figuraient pas dans le programme de travail annuel correspondant. C'est ainsi le cas, en 2016, d'une étude de faisabilité réalisée pour la commune de Saint-Léonard (aménagement d'une coulée verte) et d'un diagnostic urbain et paysager pour la commune de Wimereux (réalisation d'un lotissement Berlioz), qui n'étaient pas prévues dans le programme de travail 2016. C'est aussi le cas en 2017, avec la mise en place du permis de louer et de diviser à Boulogne-sur-Mer.

Par ailleurs, l'association intervient parfois en tant que prestataire pour des collectivités qui ne figurent pas au nombre de ses membres. C'est le cas, sur la période sous revue, pour une prestation d'évaluation du contrat de ville de la commune de Marquise qui a donné lieu à une facturation pour un montant de 3 800 €.

<sup>14</sup> CJUE, 29 novembre 2012, Econord SpA, C-182/11, point 33.

<sup>15</sup> CJUE, 11 mai 2006, Carbotermo SpA, C-340/04, point 70.

Ainsi, l'association n'est pas, à l'heure actuelle, en capacité de démontrer de façon incontestable qu'elle répond au critère selon lequel la structure doit réaliser plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent, essentiel pour permettre de caractériser une relation de quasi-régie.

Il serait donc souhaitable que l'association se dote d'une quantification des coûts et moyens afférents à ses différentes activités. Une telle comptabilité analytique permettrait, en outre, de s'assurer que les financements apportés par ses membres ne viennent pas subventionner indûment d'éventuelles activités se situant dans le champ concurrentiel, mais sont bien dédiés aux activités prévues au programme partenarial.

**Recommandation n° 2 : mettre en place une comptabilité analytique permettant d'identifier les coûts afférents à chacune des actions de l'association.**

En réponse aux observations provisoires, le président de l'association s'est engagé à mener une réflexion sur la mise en place d'une comptabilité analytique sur l'ensemble des activités.

#### 2.2.3.1 L'absence de participation directe de capitaux privés à la structure

Les membres de droit de l'association sont, exclusivement, des personnes morales de droit public. Elle compte depuis 2017, parmi ses membres associés, deux sociétés de droit privé, Véolia et EDF. Cependant, celles-ci ne détiennent chacune qu'un seul siège (sur 32) au sein de l'assemblée générale et n'ont contribué financièrement qu'à hauteur de, respectivement, 5 000 € et 15 000 € en 2016 ; elles ne paraissent donc pas « *exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée* » au sens du code de la commande publique. Dès lors, ce critère paraît, comme le premier, être rempli.

## 2.3 Les relations contractuelles avec les financeurs

Selon l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque celle-ci dépasse un certain seuil, fixé réglementairement à 23 000 €, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention.

Des conventions ont été conclues, sur la période sous revue, entre l'association et les entités publiques lui ayant accordé des subventions. Celles conclues avec les trois principaux financeurs, à savoir la communauté d'agglomération du Boulonnais, le syndicat mixte du SCOT du Boulonnais et le pôle métropolitain de la Côte d'Opale, qui contribuent en 2017 à près de 80 % des subventions reçues, ont été examinées.

La chambre constate, à titre liminaire, que l'ensemble de ces conventions ne paraissent pas avoir fait l'objet d'une approbation par le conseil d'administration, préalablement à leur signature par le président, ni même d'une simple information.

### 2.3.1 Les conventions conclues avec la communauté d'agglomération du Boulonnais

Des conventions ont été passées pour chaque année calendaire de la période sous revue. Leurs stipulations sont quasi identiques. Les subventions accordées à l'agence par la communauté d'agglomération sont liées à la mise en œuvre de son programme d'activité partenarial annuel. Les conventions identifient, sur la base de ce document, ce en quoi l'action de l'association présente un intérêt pour la communauté d'agglomération, en faisant référence aux grands champs d'activité de l'agence (*« missions d'observation, de diagnostic, de prospective territoriale et d'information, participation à l'élaboration et l'évaluation des documents de planification urbaine, actions de promotion et prospection économique »*, etc.).

Les subventions paraissent ainsi affectées au fonctionnement général de l'association, ce que corrobore l'article 4 des conventions (*« Le montant de la subvention de la communauté d'agglomération du Boulonnais couvre les dépenses engendrées par les missions développées par Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale telles que validées dans le programme partenarial »*), et non à la mise en œuvre d'actions précisément définies.

Les subventions accordées par la communauté d'agglomération ont évolué de façon dynamique, passant de 836 910 € en 2014 à 995 000 € en 2017.

Les conventions prévoient (article 6) la fourniture par l'association, au plus tard le 30 juin de l'année N + 1, d'un bilan financier de la structure, d'un compte rendu financier sous forme de comptabilité analytique devant permettre à la communauté d'agglomération *« d'apprécier ce qui relève du programme transversal, du programme du département urbain et du programme du département économique de l'agence, avec précision des budgets consacrés aux actions de ces programmes »* et d'un *« bilan moral faisant apparaître clairement les chiffres nécessaires à l'évaluation des missions de l'association sur le territoire de la communauté d'agglomération du Boulonnais »*.

Les pièces transmises à la communauté d'agglomération du Boulonnais par l'agence sont le bilan financier et le bilan d'activités tels que présentés et approuvés lors de l'assemblée générale. L'association ne s'étant pas dotée d'une comptabilité analytique, elle ne peut être en mesure de transmettre un compte rendu financier dans la forme prévue par la convention. Ceci ne permet pas à la communauté d'agglomération d'exercer les contrôles inscrits dans les conventions.

### 2.3.2 Les conventions conclues avec le syndicat mixte du SCOT du Boulonnais et le pôle métropolitain de la Côte d'Opale

Ces conventions n'appellent pas d'observation particulière. Les stipulations prévues en matière de contrôle sont respectées.

Alors que la subvention du syndicat mixte du SCOT du Boulonnais est restée stable sur l'ensemble de la période sous revue (90 000 € par an), celle du pôle métropolitain de la Côte d'Opale a augmenté (de 60 000 € en 2014 à 84 226 € en 2017). Une partie des financements du pôle métropolitain ont été dédiés à la mission d'animation, par l'association, du *« réseau plaisance Côte d'Opale »*.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'association relève des dispositions régissant les agences de développement économique et les agences d'urbanisme.*

*Ses activités peuvent théoriquement s'analyser comme des prestations de services au profit de ses membres. L'association pourrait toutefois se prévaloir d'une situation de quasi-régie permettant d'échapper aux règles de publicité et de mise en concurrence sous réserve de justifier qu'elle satisfait aux critères posés par le droit en vigueur. Même si ses activités s'inscrivent, pour la plupart, dans le cadre d'un programme de travail partenarial, l'absence d'une comptabilité analytique ne permet pas de le vérifier. La mise en place d'une telle comptabilité analytique est ainsi souhaitable.*

*Les conventions conclues entre l'association et ses principaux financeurs ne font pas l'objet d'une autorisation du conseil d'administration ; par ailleurs, les stipulations prévues en matière de contrôle ne sont pas toujours respectées.*

---

### 3 L'ACTIVITÉ DE L'ASSOCIATION

#### 3.1 Les domaines d'intervention

L'activité de Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale se structure autour des axes suivants, qui recouvrent les missions d'agence de développement économique et celle d'agence d'urbanisme :

- l'observatoire : au-delà d'alimenter les études locales, il permet d'apporter des éléments de réflexion aux élus et aux décideurs pour définir les axes de développement du territoire. Dans le domaine économique, l'observatoire permet un relevé annuel des commerces de centre-ville de Boulogne-sur-Mer, la mise à jour de l'occupation des zones d'activités. L'essentiel du travail réside dans la collecte, le suivi et l'analyse des données démographiques, foncières et immobilières, ainsi que sur le logement ;
- l'Europe : l'agence, tout en assurant une mission de veille, assiste et conseille les porteurs de projets ;
- l'attractivité économique : la promotion et la prospection sont les missions premières de l'agence en matière de développement économique. Elle évalue et actualise le schéma de développement commercial du Boulonnais. Elle participe au Programme Régional du Commerce. Elle accompagne les entreprises selon leurs besoins, dans les phases d'implantation ou de développement, en coordination avec les acteurs locaux. Elle gère une bourse de l'immobilier d'entreprise ;
- l'animation de réseaux : l'agence met au point une stratégie globale d'animation, de promotion et de communication de l'ensemble de la filière « produits de la mer ». Elle mène des actions de formation et de coordination pour le réseau de plaisance Côte d'Opale. Elle pilote le « GALPA »<sup>16</sup> littoral Opale, outil de financement qui concerne les porteurs/ou développeurs de projets concernés par le renforcement et/ou la valorisation des produits, des savoir-faire, des compétences, du patrimoine et la préservation de l'environnement dans le domaine des produits de la mer. Enfin, elle s'est engagée dans la mise en place d'une démarche de développement de la filière numérique intitulée BOUDA (Boulogne Urban Data) ;
- la planification et l'environnement : l'agence intervient auprès des trois établissements publics de coopération intercommunale de son ressort, dans l'élaboration et la gestion des documents d'urbanisme. Elle apporte son expertise en termes d'aménagement urbain. Elle assure le suivi et l'évaluation des documents de planification et leur mise en cohérence aux différentes échelles d'aménagement. Elle appuie les collectivités pour l'intégration des démarches de planification de l'État dans les politiques locales d'aménagement ;

---

<sup>16</sup> Groupe d'Action Locale de la Pêche et de l'Aquaculture.

- les projets urbains : l'agence accompagne le syndicat mixte du SCOT du Boulonnais et la communauté de communes de la Terre des 2 Caps dans la gestion des documents du SCOT. Elle coordonne et pilote le projet Axe Liane, participe aux groupes de travail visant l'attractivité balnéaire, l'attractivité du centre-ville de Boulogne-sur-Mer et le développement durable. Elle élabore des études d'habitat et de renouvellement urbain. Enfin, elle joue un rôle d'assistance aux collectivités pour la définition de leurs projets urbains ;
- la communication : l'agence diffuse des lettres d'information « analyses et perspectives » (trois en 2017) dans lesquelles sont reprises les analyses de l'observatoire. D'autres outils sont mobilisés : site internet, panneaux de communication en direction du public pour présenter les projets en cours, lettres d'information « Flash Europe ». L'agence assure également la promotion économique du territoire, à travers la participation aux salons professionnels, des insertions publicitaires et l'accueil de journalistes.

Les rapports d'activité de l'association font l'objet d'une présentation à l'assemblée générale. Les axes structurants sont déclinés en programme de travail.

## **3.2 Les nouveaux projets**

Sur la période sous revue, l'activité associative a connu une diversification avec l'émergence de nouveaux projets.

### **3.2.1 Le Groupe d'Action Locale de la Pêche et de l'Aquaculture**

Le projet « Groupe d'action locale de la pêche et de l'aquaculture » (GALPA) s'inscrit dans un appel à projets lancé par la région Hauts-de-France, qui a délégué pour gérer une partie des mesures du Fonds Européen des affaires maritimes et de la pêche. La stratégie ciblée est d'inscrire, de manière durable, les filières « pêche » et « aquaculture » dans le développement du territoire.

Le projet se décline en sept actions :

1. Améliorer la qualité et l'impact environnemental des produits halieutiques
2. Soutenir les innovations locales
3. Diversifier les sources de revenus des entreprises
4. Améliorer l'image et l'attractivité des formations et des métiers de la pêche et de l'aquaculture
5. Développer un tourisme durable basé sur l'identité portée par les filières maritimes du territoire
6. Valoriser les produits halieutiques et promouvoir les savoir-faire de l'ensemble des acteurs de la filière
7. Animation, coordination, partenariats, communication

Le coût estimatif est de 2,2 M€ de 2017 à 2020, financé à 75 % par fonds publics (fonds européens et région). Douze communes<sup>17</sup> sont concernées par cette démarche.

Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale a pour mission le suivi et l'animation du dispositif. Les subventions allouées dans le cadre du GALPA permettent de financer un poste d'animation et un demi-poste dédié à la partie administrative.

### 3.2.2 Boulogne Urban Data

Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale s'est vu confier par la communauté d'agglomération du Boulonnais une mission de développement du numérique. Ainsi, Boulogne Urban Data (BOUDA) constitue une démarche d'innovation et d'expérimentation axée sur la ville et l'économie maritime de demain, engagée par l'agence dès 2015. Un chargé de mission assure l'animation du dispositif.

En 2016, un lieu d'accueil a été ouvert au sein de la gare maritime avec un espace modulable intitulé « l'atelier », accueillant des expositions sur la ville de demain, des conférences, des réunions de travail et « BOUDA », espace de *coworking* mais aussi centre de ressources et d'échanges qui propose des activités telles que l'initiation au *design* ou à l'impression 3D, des conférences autour des nouveaux outils numériques au service de l'activité professionnelle.

Par ailleurs, afin de renforcer les usages du numérique dans la ville de demain et l'attractivité du territoire, Boulogne Développement Côte d'Opale a mis en œuvre une application smartphone « Urban Pulse ». Cette application, disponible pour le public depuis 2018, a été réalisée sous maîtrise d'ouvrage de l'agence. Cet outil permet d'offrir aux habitants et touristes, des informations géolocalisées sur le territoire, les transports en commun en temps réel, une mise en valeur des commerces. L'agence bénéficie d'un financement européen pour les missions numériques au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) Numérique.

### 3.2.3 La mise en place du guichet unique

Dès 2019, l'agence devrait assumer un rôle de guichet unique en matière d'accueil des entreprises.

Le guichet unique a pour objectifs de faciliter l'implantation et le développement des entreprises sur le territoire. Il doit constituer la principale porte d'entrée pour le porteur de projet, et permettre son accompagnement par un interlocuteur privilégié et une traçabilité du parcours. Les demandes des entreprises pourront, selon leur nature, soit être traitées directement par l'agence (questions immobilières et foncières notamment), soit être orientées vers les partenaires (problématiques liées au recrutement, au financement, à la création d'entreprise, à la formation...).

---

<sup>17</sup> Wissant, Tardinghen, Audinghen, Audresselles, Ambleteuse, Wimereux, Boulogne-sur-Mer, Le Portel, Equihen-Plage, Saint-Etienne-au-Mont, Neufchâtel-Hardelot, Dannes.

Cela devrait se traduire par une mutualisation et un accès à l'information pour tous les partenaires<sup>18</sup>. La plateforme numérique « gestion relation clients » existante à l'agence devrait leur être ouverte afin de permettre un meilleur suivi des projets.

### **3.3 Pilotage et analyse de l'activité**

L'association, comme indiqué plus haut, ne tient pas de comptabilité analytique. Elle le fait uniquement pour les subventions spécifiques<sup>19</sup>. L'agence estime toutefois la répartition du temps de travail du personnel à 60 % pour les dossiers d'urbanisme et à 40 % pour les dossiers économiques, étant précisé que les travaux de l'observatoire portent sur les deux thématiques.

#### **3.3.1 Les outils de pilotage existants**

L'association dispose d'un tableau de bord de suivi des objectifs assignés par l'État aux agences d'urbanisme. Les axes de travail y sont déclinés par thématiques puis par programme d'actions, avec un état régulier d'avancement.

En matière économique, l'association pilote chaque mois des réunions avec les partenaires : région, communauté d'agglomération du Boulonnais, CCI, SEPD<sup>20</sup>. Les projets d'implantation ou de développement des entreprises y sont évoqués, ainsi que les problématiques de formation, d'emploi et de finances.

Par ailleurs, elle s'est dotée d'un logiciel « Act Dev », qui permet de suivre les données de l'activité économique. Il permet de gérer le fichier des contacts de l'agence, le suivi des projets et intègre la bourse immobilière.

#### **3.3.2 Le bilan de l'activité**

L'association ne dispose pas, par contre, d'outils formalisés d'évaluation de ses résultats. Le bilan de son action est retracé chaque année dans les rapports d'activité. Ces derniers font état des études et documents d'urbanisme réalisés, des missions d'animation de réseaux, de la participation à divers groupes de travail.

---

<sup>18</sup> Région Hauts-de-France, CCI, Chambre de Métiers, Boutique de Gestion Espace, Réussir Ensemble, la Société d'exploitation du Port.

<sup>19</sup> C'est le cas du programme Leader pour la pêche, avec un chargé de mission affecté.

<sup>20</sup> Société d'exploitation des ports du détroit.

Concernant la mission de développement économique, entre 2014 et 2017, 588 projets ont été ouverts<sup>21</sup> (soit en moyenne 147 par an) et 121 projets réalisés<sup>22</sup> (soit 30,25 par an en moyenne), concourant à la création et/ou au maintien de 855 emplois sur quatre ans.

La chambre recommande à l'association d'étoffer ses outils de suivi en s'attachant à mesurer l'évolution dans le temps des emplois créés ou maintenus par les entreprises qu'elle a accompagnées, en pondérant le cas échéant par son degré d'implication dans le dossier.

**Recommandation n° 3 : instaurer des outils de suivi qui permettent de mesurer l'évolution dans le temps des emplois créés ou maintenus par les entreprises accompagnées par l'agence.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de l'association s'engage à compléter le suivi des emplois créés après implantation ou réalisation du projet des entreprises.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Les missions de Boulogne Développement Côte d'Opale se structurent principalement autour de l'observatoire, qui alimente diverses études locales, de l'attractivité économique, à travers la prospection et la promotion du territoire, de l'urbanisme, qui recouvre l'élaboration des documents de planification et l'accompagnement des projets urbains, et de l'animation de réseaux.*

*Ces deux dernières années, son activité s'est diversifiée avec l'émergence de projets tels que le GALPA, le guichet unique ou encore le projet numérique BOUDA.*

*Si les différentes réunions internes de coordination, les rencontres partenariales et les tableaux de suivi permettent le pilotage de l'activité de l'agence, le suivi de l'impact économique de son action pourrait être amélioré par une mesure de l'évolution dans le temps des emplois créés ou maintenus par les entreprises accompagnées.*

---

---

<sup>21</sup> Un projet est considéré comme ouvert quand la demande de l'entreprise fait l'objet d'un rendez-vous se concluant avec la nécessité d'un traitement ultérieur.

<sup>22</sup> Un projet est considéré comme réalisé quand l'implantation est effective ou quand l'investissement de développement est engagé.

## **4 LA QUALITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE**

### **4.1 Les prévisions et réalisations budgétaires**

Le budget primitif de l'année est soumis à l'approbation du conseil d'administration (alors que, pour rappel, les statuts prévoient que cette formalité incombe à l'assemblée générale), en décembre de l'année N-1 ou janvier de l'année N.

Les taux de réalisation des dépenses et recettes de fonctionnement sont satisfaisants ; ils s'établissent en moyenne, sur la période sous revue, à 90,5 % pour les premières et 96,7 % pour les secondes.

### **4.2 L'approbation des comptes**

L'article 10 des statuts dispose que l'assemblée générale approuve les comptes de l'exercice clos avant le 30 septembre de l'année suivante. Cette échéance a été respectée sur la période sous revue.

### **4.3 Le respect des obligations de certification et de publicité des comptes**

Conformément aux dispositions de l'article L.612-4 du code de commerce, l'association présente chaque année des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe, tenus selon la norme comptable en vigueur.

Les comptes sont certifiés chaque année par le commissaire aux comptes. Sur la période sous revue, il n'est pas fait état d'irrégularités ou d'insuffisances dans la tenue des comptes, ces derniers étant certifiés réguliers et sincères. Les comptes ainsi que les rapports annuels du commissaire aux comptes sont publiés sur le site internet du Journal officiel, conformément aux dispositions du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009.

Toutefois, l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif dispose que « *les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 € doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature* ». Ces dispositions sont applicables à l'association au regard des montants importants de subventions qu'elle perçoit. Or, la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants n'a fait l'objet d'aucune publication entre 2013 et 2017.

Le ministère de l'Intérieur a précisé la notion de « haut cadre dirigeant » dans une réponse à une question parlementaire le 28 février 2008 : « ... la détermination des trois plus hauts cadres dirigeants (...) doit s'effectuer selon l'importance du rôle de chacun dans la gestion et la représentation de l'association. Si l'information doit être publiée de manière distincte en terme de rémunération d'un côté et d'avantage en nature d'un autre côté, les informations ne doivent pas être individualisées par personne physique ».

Au regard de l'organigramme de Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale, les trois plus hauts dirigeants salariés paraissent être, outre le directeur général, la responsable du pôle « attractivité économique », et le responsable du pôle « aménagement du territoire ». En 2017, leurs rémunérations annuelles brutes cumulées ont été de 171 589,23 €.

**Rappel au droit n° 3 : mentionner dans les comptes annuels de l'association les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants salariés ainsi que leurs avantages en nature, conformément à l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mentionner les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants, dès la publication des comptes 2018. La chambre a pu constater que tel avait été effectivement le cas.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La qualité des prévisions budgétaires est satisfaisante. Les comptes ont été régulièrement approuvés sur la période sous revue.*

*L'association respecte l'obligation légale de certification et de publicité de ses comptes, à l'exception toutefois, jusqu'en 2017, de la publication des rémunérations des trois plus hauts dirigeants.*

---

## 5 LA SITUATION FINANCIÈRE

### 5.1 Les comptes de résultat

Alors que les produits d'exploitation ont connu des évolutions marquées sur la période sous revue, les charges d'exploitation sont demeurées relativement stables.

Tableau n° 1 : Évolution des produits et des charges

|                                                                  | 2014             | 2015             | 2016             | 2017             | Variation<br>annuelle moy. | 2014-2017     |
|------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------------|---------------|
| <b>PRODUITS D'EXPLOITATIONS</b>                                  | <b>1 441 138</b> | <b>1 353 958</b> | <b>1 487 967</b> | <b>1 474 467</b> | 0,8%                       | <b>2,3%</b>   |
| dont subventions d'exploitation                                  | 1 390 330        | 1 336 648        | 1 483 123        | 1 473 391        | 2,0%                       | <b>6,0%</b>   |
| dont production vendue                                           |                  |                  |                  | 1 076            |                            |               |
| dont reprises sur provisions,<br>amortissements et transferts de | 50 808           | 17 310           | 4 844            |                  |                            |               |
| <b>CHARGES D'EXPLOITATION</b>                                    | <b>1 353 946</b> | <b>1 358 435</b> | <b>1 343 026</b> | <b>1 349 799</b> | -0,1%                      | <b>-0,3%</b>  |
| dont autres achats et charges externes                           | 292 071          | 320 601          | 320 606          | 316 902          | 2,8%                       | <b>8,5%</b>   |
| dont charges de personnel                                        | 967 303          | 961 030          | 928 781          | 891 040          | -2,7%                      | <b>-7,9%</b>  |
| dont impôts et taxes                                             | 70 241           | 69 523           | 77 152           | 60 935           | -4,6%                      | <b>-13,2%</b> |
| dont dotations aux amortissements et<br>aux provisions           | 24 331           | 7 280            | 16 487           | 80 922           | 49,3%                      | <b>232,6%</b> |
| <b>RESULTAT D'EXPLOITATION</b>                                   | <b>87 192</b>    | <b>- 4 477</b>   | <b>144 941</b>   | <b>124 668</b>   | 12,7%                      | <b>43,0%</b>  |
| RESULTAT FINANCIER                                               | 899              | - 877            | 672              | 291              | -31,3%                     | <b>-67,6%</b> |
| RESULTAT EXCEPTIONNEL                                            | 117              |                  |                  |                  |                            |               |
| Impôt sur les bénéfices                                          | 117              | 322              | 130              | 156              | 10,1%                      | <b>33,3%</b>  |
| <b>EXCEDENT/DEFICIT</b>                                          | <b>88 091</b>    | <b>- 5 675</b>   | <b>145 483</b>   | <b>124 803</b>   | 12,3%                      | <b>41,7%</b>  |

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

L'association a dégagé des résultats excédentaires sur l'ensemble de la période, hormis l'exercice 2015 légèrement déficitaire (- 5 675 €), ce qui s'explique par la diminution des subventions d'exploitation cette année-là (*cf. infra*). Le résultat progresse de 41,7 % entre 2014 et 2017.

#### 5.1.1 Les produits d'exploitation

##### 5.1.1.1 L'absence de cotisations

L'article 19 des statuts dispose que les membres de Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale contribuent à sa vie matérielle par le versement d'une cotisation dont le montant est fixé annuellement par le conseil d'administration. Dans le même temps, l'article 12 dispose que c'est l'assemblée générale qui fixe le montant de la cotisation annuelle. Les statuts confirment donc le principe du versement de cotisations par les membres mais comportent une contradiction quant à l'instance chargée d'en fixer le montant.

Toutefois, ces dernières ne figurent pas parmi les recettes réalisées sur la période sous revue, l'association faisant valoir « *qu'il n'est pas formellement demandé de cotisation aux membres qui apportent une subvention à l'association, considérant que ce montant est inclus dans la subvention* ».

La perception de cotisations par une association auprès de ses membres n'est pas obligatoire, sauf lorsque la loi en dispose autrement. Toutefois, au cas d'espèce, l'absence de perception de cotisations contrevient aux statuts.

En réponse aux observations provisoires, le président de l'association fait valoir que les statuts ont été modifiés pour prévoir que la cotisation des membres de droit est incluse dans leur subvention annuelle.

La chambre en prend note mais rappelle qu'une cotisation constitue une ressource distincte d'une subvention et qu'elle doit, à ce titre, être mentionnée en tant que telle dans les comptes de l'association. En effet, le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations précise que les produits de cotisations doivent figurer dans un poste spécifique du compte de résultat.

#### 5.1.1.2 Les subventions d'exploitation

Les produits sont très majoritairement composés de subventions venant financer le fonctionnement général de l'association ou dédiées à des programmes spécifiques.

**Tableau n° 2 : Répartition et évolution des subventions reçues**

|                                               | 2014             | % du total<br>subv. | 2015             | % du total<br>subv. | 2016             | % du total<br>subv. | 2017             | % du total<br>subv. | Evolution<br>annuelle<br>moyenne |
|-----------------------------------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|----------------------------------|
| Communauté d'agglomération du Boulonnais      | 836 910          | 60,2%               | 940 000          | 70,3%               | 997 127          | 67,2%               | 995 000          | 67,5%               | 5,9%                             |
| Communauté de communes de la Terre des 2 Caps | 54 595           | 3,9%                | 65 686           | 4,9%                | 56 800           | 3,8%                | 57 368           | 3,9%                | 1,7%                             |
| Communauté de communes Desvres-Samer          | 53 619           | 3,9%                | 54 692           | 4,1%                | 55 786           | 3,8%                | 56 343           | 3,8%                | 1,7%                             |
| Communauté de communes Opale Sud              | 56 041           | 4,0%                |                  | 0,0%                |                  | 0,0%                |                  | 0,0%                | -100,0%                          |
| Syndicat mixte du SCOT du Boulonnais          | 90 000           | 6,5%                | 90 000           | 6,7%                | 90 000           | 6,1%                | 90 000           | 6,1%                | 0,0%                             |
| Pôle Métropolitain de la Côte d'Opale         | 60 000           | 4,3%                | 60 000           | 4,5%                | 108 500          | 7,3%                | 84 226           | 5,7%                | 12,0%                            |
| Chambre de commerce et d'industrie            | 75 000           | 5,4%                | -                | 0,0%                | 25 000           | 1,7%                | -                | 0,0%                | -100,0%                          |
| Département du Pas-de-Calais                  | 30 000           | 2,2%                | 30 000           | 2,2%                | 30 000           | 2,0%                | 30 000           | 2,0%                | 0,0%                             |
| Région Hauts de France                        | -                | 0,0%                | -                | 0,0%                | 12 500           | 0,8%                | 47 233           | 3,2%                |                                  |
| Etat                                          | 91 500           | 6,6%                | 75 000           | 5,6%                | 75 000           | 5,1%                | 69 501           | 4,7%                | -8,8%                            |
| <b>S/total membres de droit</b>               | <b>1 347 665</b> | <b>96,9%</b>        | <b>1 315 378</b> | <b>98,4%</b>        | <b>1 450 712</b> | <b>97,8%</b>        | <b>1 429 671</b> | <b>97,0%</b>        | <b>2,0%</b>                      |
| Subventions Interreg                          | 42 286           | 3,0%                | 13 279           | 1,0%                | 89               | 0,0%                | 14 070           | 1,0%                | -30,7%                           |
| Autres                                        | 380              | 0,03%               | 7 990            | 0,6%                | 32 500           | 2,2%                | 29 650           | 2,0%                | 327,5%                           |
| <b>S/total autres subventions</b>             | <b>42 665</b>    | <b>3,1%</b>         | <b>21 270</b>    | <b>1,6%</b>         | <b>32 411</b>    | <b>2,2%</b>         | <b>43 720</b>    | <b>3,0%</b>         | <b>0,8%</b>                      |
| <b>Total subventions</b>                      | <b>1 390 330</b> |                     | <b>1 336 648</b> |                     | <b>1 483 123</b> |                     | <b>1 473 391</b> |                     | <b>1,95%</b>                     |

Source : chambre régionale des comptes à partir des données recueillies.

Les subventions reçues ont évolué de + 1,95 % par an en moyenne en quatre ans, la baisse (- 3,9 %) constatée entre 2014 et 2015 étant suivie d'une nette progression (+ 11 %) entre 2015 et 2016.

La subvention de la communauté d'agglomération du Boulonnais est, de loin, la plus importante. Elle représente entre 60 % et 70 % (67,5 % en 2017) du total des subventions reçues par l'association. Elle a évolué de façon dynamique, + 5,9 % par an en moyenne.

Viennent ensuite les subventions du syndicat mixte du SCOT du Boulonnais (6,1 % du total en 2017), du pôle métropolitain de la Côte d'Opale (5,7 %), de l'État (4,7 %), des communautés de communes de la Terre des 2 Caps (3,9 %) et de Desvres-Samer (3,8 %), du département du Pas-de-Calais (2 %) et de la région Hauts-de-France (1,4 %).

Sur la période sous revue, deux organismes ont cessé de contribuer au financement de l'association : la communauté de communes Opale Sud, qui a quitté l'association, et la chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale, qui en est toujours membre mais s'est

progressivement désengagée financièrement. Les montants versés en 2014 par les deux entités représentaient, en cumul, 9,4 % du total des subventions. Leur non-versement en 2015 explique la diminution des produits d'exploitation entre 2014 et 2015.

Toutefois, cette perte de financement a été plus que compensée, dès l'exercice 2016, par l'arrivée de nouveaux financeurs (région Hauts-de-France) et par l'augmentation de la subvention de la communauté d'agglomération du Boulonnais, dont une partie a été affectée à la mise en place du projet « BOUDA ». L'association a, par ailleurs, bénéficié de financements liés à des programmes spécifiques (dispositif GALPA, contrat métropolitain), ce qui reflète la diversification de ses activités.

L'association est fortement dépendante des subventions versées par ses membres.

#### 5.1.1.3 Les autres recettes

Les recettes autres que les subventions sont très marginales. L'association ne vend pas de biens ni ne facture des prestations de services, à la seule exception de prestations de « *coworking* », en 2017, pour un montant de 1 076 €.

### 5.1.2 Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation sont quasiment stables sur la période sous revue ; elles n'évoluent que de - 0,1 % par an en moyenne.

#### 5.1.2.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel (salaires et charges) en représentent la part prépondérante, même si leur poids relatif s'est réduit entre 2014 et 2017 (de 76,7 % à 70,5 %). Elles ont en effet diminué de façon significative (de 1 037 544 € en 2014 à 951 975 € en 2017, soit - 2,8 % par an en moyenne), du fait du non-remplacement de certains départs et de l'arrivée d'agents plus jeunes, donc moins rémunérés.

#### 5.1.2.2 Les autres charges

Cette diminution favorable est toutefois neutralisée par deux facteurs, expliquant la stabilité générale des charges d'exploitation.

D'une part, les dépenses du poste « Autres achats et charges externes » ont évolué à un rythme dynamique de + 2,8 % par an en moyenne. Ceci s'explique notamment par une hausse importante (+ 49 569 € entre 2014 et 2017) des dépenses du compte 62261 « Sous-traitance ». L'association a justifié cette évolution par le choix de ne plus assurer la quasi-totalité de ses missions en régie.

Ces augmentations sont en partie compensées par, notamment, la diminution (- 50 % entre 2014 et 2017) du compte 6132 « Location immobilière », qui fait suite au changement de locaux induisant un montant de loyer moins élevé. Il est à noter également la baisse du compte 623 « Publicité – salons », l'association ayant indiqué qu'elle avait réduit sa participation aux salons professionnels par souci d'économie.

La maîtrise des achats et charges externes paraît ainsi constituer un enjeu de première importance.

Le second facteur venant contrebalancer la contraction des charges de personnel a été l'augmentation des dotations aux amortissements et provisions (de 24 331 € en 2014 à 80 922 € en 2017).

## 5.2 La situation bilancielle

L'examen de la situation bilancielle de l'association fait apparaître, au passif, une nette augmentation des fonds associatifs ; ils passent de 155 487 € au 31 décembre 2014 à 420 099 € au 31 décembre 2017, soit + 170 %, sous l'effet de l'accumulation des résultats excédentaires dégagés aux comptes de résultat.

L'association a constitué des provisions se répartissant, au 31 décembre 2017, en une provision pour litiges de 31 000 € et une provision pour pensions à hauteur de 50 278 €. En effet, le statut des personnels prévoit le versement au bénéfice de tout salarié partant à la retraite, justifiant d'au moins cinq années d'ancienneté, d'une indemnité de fin de carrière égale à un demi mois de traitement par année d'ancienneté, dans la limite d'un plafond de six mois.

Les dettes sont constituées presque exclusivement par les dettes fournisseurs et les dettes fiscales et sociales ; les dettes financières sont quasiment inexistantes.

L'actif immobilisé augmente fortement en 2016, en conséquence d'investissements réalisés par l'association suite à son emménagement dans de nouveaux locaux.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La situation financière de l'association « Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale » est satisfaisante : hormis un léger déficit en 2015, elle a dégagé des résultats excédentaires sur l'ensemble de la période.*

*Les charges d'exploitation ont été maîtrisées ; elle est notamment parvenue à réduire ses charges de personnel.*

*Elle est toutefois fortement dépendante des subventions versées par ses membres, qui constituent la quasi intégralité de ses ressources ; celles-ci ont évolué de façon relativement dynamique entre 2014 et 2017. La subvention de la communauté d'agglomération du Boulonnais est, de loin, la plus importante.*

*La situation bilancielle fait apparaître une forte augmentation des fonds associatifs, conséquence des résultats excédentaires successifs.*

---

\*

\* \*





## RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

### ASSOCIATION « BOULOGNE-SUR-MER DÉVELOPPEMENT CÔTE D'OPALE »

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 à 2017

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Claude Allan : réponse de 2 pages.

Etablissements publics et collectivités apportant un concours financier :

|                                                             |                   |
|-------------------------------------------------------------|-------------------|
| - Région Hauts-de-France :                                  | réponse d'1 page. |
| - Département du Pas-de-Calais :                            | pas de réponse.   |
| - Communauté d'agglomération du Boulonnais :                | pas de réponse.   |
| - Communauté d'agglomération des 2 Baies en Montreuillois : | pas de réponse.   |
| - Communauté de communes de Desvres-Samer :                 | pas de réponse.   |
| - Communauté de communes de la Terre des 2 Caps :           | pas de réponse.   |

*« 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).*



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Hauts-de-France  
sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france](http://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@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)