

ROD.0283

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Syndicat Intercommunal de la Région de Somain-Aniche (SIRSA) -

Successeur : Communauté de communes de l'Est du Douaisis (CCED)

(département du Nord)

SUIVI DE LA REPONSE DE L'ORDONNATEUR

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion du syndicat intercommunal de la région de Somain-Aniche (SIRSA), auquel a succédé la Communauté de communes de l'Est du Douaisis (CCED) à compter du 26 décembre 2000, a porté sur la période courant à partir de l'année 1992.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 17 avril 2001 avec M. Candelier, président du SIRSA, puis de la Communauté de communes de l'Est du Douaisis.

Lors de sa séance du 15 mai 2001, la Chambre avait formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 5 juillet suivant à M. Candelier, ordonnateur en fonction.

Des extraits de ces observations le concernant avaient par ailleurs été adressés, à la même date, à la Société anonyme de distribution d'eau (SADE), le 12 juillet 2001.

La réponse de M. Candelier est parvenue à la Chambre le 1er octobre 2001, la réponse de la SADE ayant par ailleurs été reçue le 7 septembre 2001.

Après avoir examiné les questions ci-après, la Chambre a, lors de sa séance du 18 octobre 2001, arrêté les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

Les observations définitives, ci-après, traitent les questions suivantes : les compétences du syndicat intercommunal de la région de Somain-Aniche (SIRSA) et les difficultés qui en découlent (I), la gestion des opérations d'investissements sous mandat (II), la situation financière (III), le budget annexe de l'assainissement (IV), les dépenses de fonctionnement du syndicat (V).

I - LES COMPÉTENCES DU SYNDICAT

Lors de son précédent contrôle, la Chambre avait constaté l'exercice de compétences de fait, alors qu'elles n'étaient pas prévues par les statuts.

Depuis, la situation a été régularisée (arrêtés préfectoraux des 1^{er} décembre 1994, 3 juin 1998 et 31 mars 2000), les compétences du SIRSA se répartissant en trois grandes catégories : des compétences exercées au lieu et place de toutes les communes, des compétences " à la carte " ainsi que la conduite de toute action qui pourrait être confiée au syndicat par une ou plusieurs communes.

Il convient toutefois de relativiser la place réelle de la compétence " statutaire " s'exerçant au lieu et place de toutes les communes. En effet, les services aux communes en matière d'aménagement de l'espace, de logement et cadre de vie, d'assainissement, d'élaboration d'une politique culturelle et sportive intercommunale et d'actions d'accueil et de formation hors système scolaire se sont révélés facultatifs pour certains d'entre eux alors qu'au vu de l'arrêté préfectoral de création et les décisions modificatives ultérieures, ils étaient obligatoires. C'est ainsi que :

- la commune d'Emerchicourt n'adhérait pas à la vocation " Aménagement de l'espace, logement et cadre de vie ;
- seules 16 communes étaient concernées par la vocation " Assainissement " ;
- aucune commune n'était concernée par la compétence " Elaboration d'une politique culturelle et sportive intercommunale " ;
- seules 16 communes adhéraient à la vocation " Action d'accueil et formation hors système scolaire ", les communes concernées par la Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation d'Aniche n'adhérant pas à cette vocation.

A ce constat s'est ajouté un fonctionnement " à la carte " qui permettait à chaque commune d'adhérer à une partie seulement des compétences. Or, certaines compétences " à la carte " prévues par les statuts n'ont jamais été exercées, telles que les vocations " Restauration scolaire " et " Gestion d'équipements à caractère intercommunal ". Par ailleurs, seules 8 communes adhéraient à la vocation " Collecte et traitement des ordures ménagères ".

Dans la pratique, la contradiction entre les compétences statutaires et les compétences réellement exercées, les interventions " à la carte " et la superposition des compétences qui en découlait au niveau du syndicat, conséquences de la volonté d'indépendance de certaines communes, ont conduit à la mise en place d'un système particulièrement complexe, source de confusion administrative mais aussi comptable.

Il en résulte un manque de lisibilité de la gestion intercommunale dont l'appréciation demeure d'autant plus délicate que le morcellement des compétences ne facilite en aucune façon les contrôles.

II - LA GESTION DES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT SOUS MANDAT

Au titre notamment des compétences " à la carte ", les communes membres du SIRSA lui ont confié la réalisation de travaux d'investissement, dans le cadre d'une délégation de maîtrise d'ouvrage en application des dispositions de l'article 3 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (MOP).

Sur le principe, une délégation de maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un mandat aurait dû se traduire par la conclusion d'une convention entre la commune mandante et le syndicat, de façon à définir précisément le programme détaillé des travaux, l'enveloppe financière prévisionnelle et le mode de financement de l'opération, ainsi que les missions du mandataire.

Dans la pratique, le syndicat a joui d'une autonomie décisionnelle totale, se substituant intégralement à son mandant au lieu d'agir en son nom et pour son compte comme dans toute convention de mandat. Son action a été caractérisée par un manque de rigueur juridique dans la gestion des programmes de travaux et par des pratiques comptables nuisant à la fiabilité et la lisibilité des bilans.

2.1 - La gestion des programmes de travaux :

2.1.1- Les opérations réalisées sous mandat :

La Chambre a constaté que des travaux réalisés par le syndicat sous mandat au profit des communes n'ont donné lieu à l'établissement d'aucune convention préalable entre la commune mandante et le syndicat mandataire, fixant notamment l'enveloppe prévisionnelle de l'opération, son mode de financement et engageant formellement la collectivité sur le montant de sa dette.

- Programme 516 - Marchiennes - Travaux CD 35 (travaux exécutés entre 1992 et 1994) ;

- Programme 120 - Monchecourt - Travaux au lotissement " derrière l'Eglise " (travaux effectués de 1978 à 1997) ;

- Programme 262 - Lewarde - Travaux de voirie au lotissement " Le centre " (travaux en 1992 et 1993) ;

- Construction d'une salle polyvalente - Erre- Travaux réalisés de 1992 à 1995 ;

- Travaux réalisés au profit de la commune de Bruille-lès-Marchiennes (Alimentation en électricité

d'un lotissement rue Max Pol Fouchet, mandat n° 227 du 26 février 1993 pour un montant de 59 754,80 F (9 109,56 Euros) ; travaux de voirie et d'assainissement d'un montant global de 289 683,43 F (44 161,95 Euros) réalisés en 1992 au lotissement " Les Sars " (mandat n° 467 du 31 mars 1993) ; travaux de démolition de l'ancienne brasserie Leduc payés en 1993 à concurrence de 134 576,64 F (20 516,08 Euros) ; réfection d'un bâtiment sis 20 rue Pasteur pour un montant de 130 276,97 F (19 860,60 Euros) (mandat n° 1396 du 6 juillet 1994) ;

Par ailleurs, lorsque des conventions de mandat ont été établies, la plupart d'entre elles présentent un caractère lacunaire et imprécis : l'objet de l'opération et la nature des travaux ne sont pas clairement définis et le mode de financement de l'opération s'avère hypothétique. A défaut de plan de financement arrêté dès l'origine de l'opération, la commune s'en remettait totalement au syndicat dans ce domaine.

Dans certains cas, la convention de mandat fait simplement référence aux indications de l'annexe financière (par exemple, article 3 de la convention SIRSA/Commune de Masny pour les travaux au lotissement " Fonds des 40 "). Le lien contractuel demeure alors particulièrement ténu et les obligations de chacun de ce fait difficilement contrôlables. La commune mandante ne peut donc pas se prononcer notamment sur le montant, le taux et la durée d'amortissement de l'emprunt contracté.

Sont représentatifs de cette dernière situation les exemples suivants : convention de mandat entre le SIRSA et la commune de Bruille-les-Marchiennes des 8 et 14 février 1995, concernant la réalisation de travaux au lotissement " Les Sars ", pour un montant prévisionnel de 8,426 MF (1,28 M Euros) ; convention de mandat entre le SIRSA et la commune de Bruille-les-Marchiennes des 8 et 14 février 1995, concernant la réalisation de travaux sur la " friche Leduc ", pour un montant prévisionnel de 2,291 MF (0,35 M Euros). On remarquera dans ce dernier cas que des factures avaient déjà été réglées concernant cette opération en 1994 [mandat n° 1396 du 6 juillet 1994 pour un montant de 130 276,97 F (19 860,60 Euros)] ; convention du 5 septembre 1994 entre le SIRSA et la commune de Masny pour la réalisation de travaux de voirie et réseaux divers au lotissement " Fonds des 40 ", pour un montant de 4,062 MF (0,62 M Euros).

2.1.2 - Les conventions comportant une délégation de maîtrise d'ouvrage :

Quand des conventions comportant une délégation de maîtrise d'ouvrage sont conclues, elles se réfèrent aux dispositions de l'article 3 de la loi M.O.P. précitée. A cet égard, les alinéas 2 et 4 de l'article 3 de la loi MOP subordonnent à l'approbation du maître de l'ouvrage, la préparation du choix du maître d'œuvre, puis de l'entrepreneur et la signature des contrats. Or, ces dispositions n'ont pas été respectées. Le maître d'ouvrage n'intervient qu'en début d'opération à l'occasion de la signature de la convention et qu'en fin d'opération lors de la signature d'une convention dite de fin de travaux qui établit les modalités de clôture du programme.

Par ailleurs, l'article 5 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985, auquel renvoie l'article 3 précité,

précise que la convention entre le mandant et le mandataire doit prévoir " à peine de nullité " :

a) L'ouvrage qui fait l'objet de la convention, les attributions confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, les modalités de la rémunération de ce dernier, les pénalités qui lui sont applicables en cas de méconnaissance de ses obligations et les conditions dans lesquelles la convention peut être résiliée ;

b) Le mode de financement de l'ouvrage ainsi que les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage fera l'avance de fonds nécessaires à l'accomplissement de la convention ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;

c) Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître de l'ouvrage aux différentes phases de l'opération ;

d) Les conditions dans lesquelles l'approbation des avant-projets et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître de l'ouvrage.

L'examen des conventions produites montre que ces dispositions ont été totalement méconnues. Il en a résulté un abandon de responsabilité des communes au profit du syndicat, contraire aux objectifs et à l'esprit de la circulaire n° 86-24 du 4 mars 1986 du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports qui précise les conditions d'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1985 précitée et qui rappelle que le maître d'ouvrage initial (la commune mandante) doit demeurer le responsable ultime des choix opérés, tout en étant déchargé de l'organisation technique et administrative de l'opération qui relève de la compétence du mandataire, et en l'espèce de son assemblée délibérante.

La Chambre prend note de votre volonté de régulariser cette situation, en établissant systématiquement une convention préalablement au démarrage de toute opération. Néanmoins elle observe que les exemples de conventions produits à l'appui de la réponse de l'ordonnateur paraissent méconnaître les obligations réglementaires strictes prévues par l'article 5 de la loi MOP.

De même, les exemples produits, dont certains sont très anciens, pour démontrer que les communes ne s'en remettaient pas totalement au syndicat, concernent d'autres questions et confirment donc les observations de la chambre quant à l'absence d'encadrement juridique qui était de règle dans ce domaine.

2.2 - Les comptes d'opérations :

Les pratiques observées nuisent à la fiabilité et à la lisibilité des comptes relatifs aux opérations, tant pour la commune mandante que pour le syndicat.

2.2.1 - Un dénouement complexe :

D'une manière générale, à défaut de convention de délégation de maîtrise d'ouvrage entre la commune mandante et le syndicat, la convention établie, très souvent en fin de travaux, constitue la seule régularisation juridique de l'opération. Or, les délais entre la fin des travaux et l'établissement de la convention de bilan (jusqu'à 6 ans), accentuent les difficultés à apprécier les conditions d'exécution et la régularité des opérations. Parmi les exemples susceptibles d'illustrer cette pratique, la Chambre relève, outre le cas de la salle polyvalente de la commune d'Erre (cf. infra 2.2.2), les opérations suivantes :

- Commune de Marchiennes : travaux CD 35 - Pas de convention initiale, travaux exécutés entre 1992 et 1994 pour un montant de 458 344,11 F (69 874,11 Euros) [Recettes : 486 717,55 F (74 199,61 Euros)], convention de clôture établie en février 1999 ;
- Commune de Monchecourt : Lotissement " Derrière l'Eglise " - Pas de convention initiale, fin des travaux en 1994, convention de clôture non encore établie en mars 2000 ;
- Commune de Lewarde : Lotissement " Le centre " - Pas de convention initiale, travaux exécutés en 1992 et 1993 pour un montant de 7 621 108,54 F (1 161 830,51 Euros) [Recettes : 7 795 954,87 F (1 188 485,66 Euros)] convention de clôture établie en décembre 1999.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre, l'ordonnateur a précisé que les services s'attachent à régulariser la situation depuis 1998. La Chambre prend donc note de la régularisation en cours.

2.2.2 - Un financement mal maîtrisé :

L'opération " salle polyvalente " à Erre résume à elle seule le caractère inextricable de certaines opérations et l'impression de confusion qui s'en dégage.

A l'origine, une délibération du conseil municipal de la commune d'Erre, en date du 7 mai 1991 (exécutoire le 8 janvier 1992), décide d'acquérir un bien immeuble aux consorts Desal, pour le prix de 300 000 F (45 734,71 Euros), semble-t-il en vue de la réalisation d'une salle polyvalente. Le SIRSA se retrouve chargé de l'opération sans qu'aucune convention de mandat préalable n'ait été établie.

Un acte notarié est intervenu le 28 septembre 1992 entre le SIRSA et les vendeurs. Le coût de l'opération s'élève à 310 994,17 F (47 410,76 Euros), si l'on ajoute les frais de géomètre [4 206,77 F (641,32 Euros)] et les frais de notaire [6 787,40 F (1 034,73 Euros)].

La convention de fin de travaux définissant les modalités de clôture de l'opération n'a été conclue

que le 15 décembre 1998 entre le syndicat et la commune d'Erre, soit plusieurs années après la fin de l'opération, et le détail de son financement est ainsi présenté :

Dépenses : 310 994,170 F (47 410,76 Euros)

Recettes : 246 993,26 F (37 653,88 Euros) dont 210 982,68 F (32 164,10 Euros) de FCTVA

6 580,58 F (1 003,20 Euros) de DGE

29 430 F (4 486,57 Euros) de reversement d'excédent du programme " La place "

Déficit = 64 000,91 F (9 756,88 Euros) " comblé " par une partie du programme " La place "

Cette opération, simple en apparence, appelle cependant les commentaires suivants :

1) Une partie des recettes apportées par la commune a été prélevée sur les excédents de financement d'une autre opération d'investissement également confiée par elle au syndicat (programme " La place "), de même que le déficit de l'opération a été également comblé par cet autre programme.

2) L'intervention du syndicat n'a pas donné lieu à rémunération.

3) Cette opération est à l'origine d'une situation juridique complexe : achetés par le SIRSA en 1993, les biens n'ont été intégrés dans la comptabilité du syndicat qu'en 1999 et n'étaient pas encore intégrés au patrimoine de la commune en mars 2000, semble t-il par " manque de précisions budgétaires " .

4) Les pièces justificatives ne concourent pas non plus à la clarté de l'opération. En effet, la délibération initiale de la commune se rapporte à l'acquisition des biens immobiliers aux consorts Desal. Les mandats afférents portent la mention " Salle polyvalente - Vente Desal ". La délibération du conseil municipal d'Erre du 10 décembre 1998 autorisant le maire à signer la convention de clôture évoque " les études préalables à l'aménagement d'une salle polyvalente ". La convention de fin de clôture des 10 et 15 décembre 1998 signée entre le syndicat et la commune s'intitule " Convention de fin de travaux . Salle polyvalente " .

En outre, les retards constatés entre la réalisation des travaux et l'établissement de la convention de régularisation nuisent à la qualité de l'information financière : le syndicat est conduit à faire l'avance des subventions attendues et à régler des annuités d'emprunts préalablement à leur remboursement par les communes concernées.

Cette situation, sans nul doute à l'origine des problèmes de trésorerie récurrents du syndicat, explique, outre les errements administratifs caractérisés dans la gestion de l'organisme, les

importants retards de paiement constatés auprès des fournisseurs ainsi que la souscription prématurée d'emprunts en fonction plutôt de l'état global de la trésorerie du syndicat qu'en fonction des besoins réels de la commune. Ce recours massif à l'emprunt contribue en outre à augmenter artificiellement la dette du syndicat dans la mesure où l'emprunt n'apparaît dans la comptabilité de la commune qu'à la fin de l'opération, postérieurement à la signature de la convention de clôture. Il en résulte, dans de nombreux cas, un décalage de plusieurs années pendant lesquelles les remboursements d'emprunts sont assurés par les communes, appuyés de simples délibérations de la part des conseils municipaux.

D'autres exemples illustrent la difficulté d'apprécier la comptabilité des opérations en raison de l'imbrication des financements :

- la convention du 4 décembre 1994 relative à la clôture du programme " Annexe postal et locaux commerciaux " à Lewarde précise que l'excédent du programme [125 971,48 F (19 204,23 Euros)] serait reversé sur le programme déficitaire du lotissement " Le centre " ;

- selon l'article 5 de la convention du 5 avril 1995 entre le SIRSA et la commune de Vred - Assainissement CD 25 : " L'excédent du programme soit 822 432,80 F (125 379,07 Euros) sera réparti comme suit :

- 86 716,15 F (13 219,79 Euros) sur le programme Oteu/Rue Ferrari (M12)

- 735 716,65 F (112 159,28 Euros) sur le programme Rue Caby (M 49). "

Par ailleurs, des interrogations d'imputation comptable peuvent apparaître quant la convention de clôture précise que " le remboursement des annuités d'emprunt sera repris dans le calcul de la participation assainissement de chaque année ".

La Chambre a pris note de l'ensemble des réponses en relevant qu'elles ne font que confirmer ses constatations.

2.2.3 - Des opérations de clôture tardives et inexactes :

Enfin, les opérations de clôture ne reflètent pas toujours la réalité des opérations comptables, les dysfonctionnements constatés dans la gestion des opérations réalisées sous mandat par le syndicat conduisant parfois à s'interroger sur la fiabilité des bilans présentés à l'occasion de leur clôture.

Ainsi, dans le cadre des travaux réalisés sur la commune de Marchiennes (travaux de voirie et de trottoirs du CD 35 - rue d'Elpret à Marchiennes), le montant total des factures payées à l'entreprise Beugnet s'élèvent à 432 976,36 F (66 006,82 Euros), somme supérieure à celle fixée par l'avenant pris au titre des travaux supplémentaires. En outre, la convention de fin de travaux ayant

été établie six années après la fin des travaux, le bilan de clôture des opérations n'intègre pas la rémunération du syndicat.

Enfin, il convient de relever que des opérations de clôture font apparaître la réalisation de travaux non prévus au programme initial et conduisent par là même à s'interroger sur la prise en compte des intérêts réels de la commune mandante.

Le cas de la commune d'Auberchicourt illustre cette situation. La convention du 15 juin 1992 dresse le bilan de clôture de travaux de voirie financés et réalisés par le SIRSA en 1987, 1988 et 1989 sur la commune d'Auberchicourt - Boulevard Coquelet, trottoirs et parking de la rue du 8 mai et trottoirs de la rue Bernonville. Le bilan de clôture intervient en juin 1992 alors que les travaux sont terminés et réglés depuis 1989, les dernières recettes ayant été perçues en 1990. Selon la convention, les dépenses s'élèvent à 1 829 300,98 F (278 875,14 Euros) et les recettes à 1 841 973,23 F (280 807,01 Euros), conformément à la répartition suivante :

NP200101

(En francs)

Lieu	Dépenses	Recettes
Boulevard Coquelet		
Travaux	865 553,76 F	
Reversement excédent	343 968,49 F	1 222 194,50 F
Total	1 209 522,25 F	
Rue du 8 mai		
Travaux	368 194,77 F	368 194,77 F
Rue Bernonville		
Travaux	251 583,96 F	251 583,96 F

L'excédent de l'opération de 12 672,25 F (1 931,87 Euros) a été reversé à la commune. Or, l'examen des pièces justificatives jointes à la convention fait apparaître une réalité autre que celle présentée par le bilan de clôture :

1) Les travaux à hauteur de 865 553,76 F (131 952,82 Euros) ne concernent pas uniquement le boulevard Coquelet. En effet, ce montant intègre des travaux réalisés dans une autre rue, la rue Lacour, à hauteur de 417 933,97 F (63 713,62 Euros). Le coût réel des travaux du boulevard Coquelet est en fait de 447 619,79 F (68 239,20 Euros) au lieu des 865 553,97 F (131 952,85 Euros) mentionnés dans la convention de clôture du 15 juin 1992. En conséquence, l'opération rue Lacour n'apparaît pas dans la convention censée présenter le bilan " officiel " des travaux.

2) La convention de clôture fait apparaître un excédent de 343 968,49 F (52 437,66 Euros) correspondant au solde des opérations boulevard Coquelet et rue Lacour. A l'analyse des pièces justificatives, il apparaît que ce solde a servi en 1990 à autofinancer d'autres opérations :

- Trottoirs/Parking rue du 8 mai : 192 507,64 F (29 347,60 Euros)

- Trottoirs rue Bernonville : 149 680,47 F (22 818,64 Euros)

(93 258,59 + 56 421,88)

- Trottoirs rue de Masny : 1 780,38 F (271,42 Euros)

Même si le montant demeure peu significatif, le financement de la rue de Masny n'apparaît pas non plus dans la convention de clôture.

3) Cet exemple montre enfin que, dans certains cas, la décision du syndicat de recourir à l'emprunt semble dictée par des impératifs de trésorerie et non pas par l'économie de l'opération.

En effet, en 1997, les dépenses d'investissement pour la commune d'Auberchicourt se sont élevées à 674 345,72 F (102 803,34 Euros) alors que les recettes encaissées au titre des opérations ont atteint 1 031 905,10 F (157 312,92 Euros) dont deux emprunts d'un montant global de 680 000 F (103 665,33 Euros) [200 000 F (30 489,80 Euros) en juillet et 480 000 F (73 175,53 Euros) au mois de décembre]. Un tel constat ne peut donc que conduire à s'interroger sur l'opportunité d'emprunter une somme aussi importante, non justifiée eu égard aux besoins réels de financement de l'opération.

L'examen des réponses produites aux observations de la Chambre n'a pas apporté d'éléments nouveaux.

III - LA SITUATION FINANCIERE

L'appréciation de la situation financière réelle du syndicat s'avère particulièrement difficile compte tenu des interférences entre le budget principal et les budgets annexes (Cf. observations sur le budget annexe de l'assainissement), de la difficulté à évaluer l'incidence des opérations effectuées " sous mandat " et, enfin, en raison des incertitudes qui pèsent sur la fiabilité des documents budgétaires. Compte tenu de ces éléments, la situation financière de la collectivité est présentée de manière consolidée.

Sous réserve de ces considérations, trois budgets ont été examinés sur la période de contrôle : le budget principal, le budget annexe de la zone industrielle de " La Renaissance " et le budget annexe de l'assainissement. L'évolution des masses financières du budget consolidé, est qui retracée en annexe 1 à la présente lettre, porte sur la période 1993-1997.

Cette évolution appelle les remarques suivantes.

3.1 - Le budget général :

Concernant la section de fonctionnement du budget général, l'évolution moyenne annuelle des recettes est de l'ordre de 9,5 % et celle des dépenses s'établit à 6,4 %. Il convient toutefois de relever que les recettes n'ont été supérieures aux dépenses qu'à compter de 1996, conduisant de ce fait le syndicat à ne pas opérer de prélèvement sur les ressources de fonctionnement pour alimenter la section d'investissement.

Au titre des dépenses de fonctionnement, les dépenses d'exploitation connaissent une baisse importante entre 1993 et 1997, passant de 86 à 51 % des dépenses réelles de fonctionnement hors intérêts de la dette. La Chambre prend note que cette évolution résulte notamment du paiement, en 1993, d'arriérés de rémunérations dues à la SADE portant sur les exercices 1991 à 1993.

Les charges financières constituent le poste le plus lourd des dépenses, allant jusqu'à représenter 48 % des dépenses de fonctionnement en tenant compte des frais de réaménagement de la dette. Les dépenses de personnel représentent quant à elles 28 % des recettes réelles de fonctionnement en 1997.

S'agissant de la section d'investissement du budget général, sa caractéristique réside dans l'importance des opérations d'investissement pour compte de tiers réalisées par le syndicat et pour lesquelles il supporte la charge exercice par exercice. L'évolution montre que ces opérations sont en très nette diminution, passant de 8,974 MF (1,37 M Euros) en 1993 à 1,771 MF (0,27 M Euros) en 1997.

L'analyse des masses financières du budget consolidé met en évidence une situation financière dégradée, caractérisée par un autofinancement insuffisant, des difficultés de trésorerie récurrentes et un endettement excessif.

3.1.1 - L'autofinancement :

La capacité d'autofinancement brute (CAF), qui représente l'épargne disponible de la collectivité après qu'elle a payé ses charges et encaissé ses produits de fonctionnement courant, financier et exceptionnel, doit permettre, au minimum le remboursement en capital des emprunts. Or, sur la période de contrôle, l'épargne disponible est systématiquement négative, qui plus est dans des proportions inquiétantes pour la situation financière du syndicat.

Evolution de l'épargne disponible (budget consolidé)

(En KF)

	1993	1994	1995	1996	1997
CAF	- 837	- 2 784	977	2 289	4 597
Dette en capital	8 755	16 413	8 829	23 368	31 620
Epargne disponible	- 9 593	- 19 198	- 7 852	- 21 079	- 27 022

Il apparaît donc que la capacité d'autofinancement n'a pas permis de rembourser l'annuité de la dette sur l'ensemble de la période.

Cette incapacité pour le syndicat à faire face au remboursement de son annuité d'emprunt est confirmée par un indicateur d'alerte, le ratio de solidité financière, qui est égal au rapport entre les dépenses courantes de fonctionnement et l'annuité des emprunts sur le total des recettes de fonctionnement. Ce ratio doit être inférieur à 1.

Or, de 1993 à 1997, ce ratio est systématiquement supérieur à 1.

3.1.2 - Des difficultés de trésorerie récurrentes :

L'importance des restes à payer et à recouvrer sur exercices antérieurs illustre les difficultés du syndicat à honorer ses engagements à l'égard des fournisseurs mais également à recouvrer ses créances.

L'analyse des dépenses d'investissement du budget principal (annexe 2) montre que les restes à réaliser ont représenté, au cours de la période contrôlée, jusqu'à 50 % des prévisions de dépenses et jusqu'à 180 % des dépenses réalisées sur la gestion. Même si l'on constate une tendance au redressement, ces chiffres sont révélateurs des importantes difficultés rencontrées par l'organisme dans les années 1993 à 1997.

Section Investissement - Budget principal

	Prévisions	Réalisations	R.A.R.	R.A.R./ Prévisions	R.A.R./ Réalisations
1993	41 396 316	19 483 027	20 272 885	48,97 %	104 %
1994	53 839 409	23 249 414	27 390 338	50,87 %	117,81 %
1995	58 720 561	10 893 121	19 678 859	33,51 %	180,65 %
1996	37 966 527	19 920 601	13 662 841	35,98 %	68,58 %
1997	32 051 232	14 352 444	9 160 646	28,58 %	63,82 %

(en francs)

Un constat identique peut être formulé au titre du budget annexe de l'assainissement où les restes à réaliser et à recouvrer demeurent très significatifs.

Enfin, les difficultés de trésorerie du syndicat pourraient sembler paradoxales alors que l'exécution du budget fait apparaître un excédent de clôture et une augmentation régulière et conséquente du fonds de roulement final. En fait, cette situation, qui demeure artificielle et explique la discrétion des créanciers du syndicat, résulte d'un recours prématuré à l'emprunt.

3.1.4 - Le recours à l'emprunt :

En liaison avec ses difficultés de trésorerie, il convient de relever la tendance du syndicat à recourir à l'emprunt de façon prématurée et, dans tous les cas, sans rapport avec ses besoins de financement.

De fait, le syndicat emprunte (budget consolidé) :

- 20,105 MF (3,06 M Euros) en 1994 alors que le besoin de financement est de

18,6610 MF (2,84 M Euros) ;

- 7,289 MF (1,11 M Euros) en 1995 alors que le besoin de financement est de

5,473 MF (0,83 M Euros) ;

- 26,188 MF (3,99 M Euros) en 1997 alors que le besoin de financement est de

21,389 MF (3,26 M Euros).

La tendance s'est poursuivie, s'aggravant même en 1998 et 1999. Le syndicat a emprunté respectivement 27,944 MF (4,26 M Euros) et 21,6430 MF (3,30 M Euros), alors que les besoins de financement n'étaient respectivement que de 22,75 MF (3,47 M Euros) et 7,856 MF (1,20 M Euros).

Cette observation, établie à partir du budget consolidé, est également valable pour chacun des budgets (principal et annexes) selon les années considérées. Le sur-financement des opérations d'explique également par les problèmes de trésorerie que connaît le syndicat et ses difficultés à couvrir les annuités par des ressources propres, l'obligeant donc à emprunter pour rembourser une partie de la dette.

C'est ainsi que le SIRSA apparaît en situation de surendettement.

NP200104

Evolution de l'encours et de l'annuité de la dette (Budget consolidé)

	1993	1994	1995	1996	1997
Encours de dette (en MF)	148,781	152,472	148,311	151,989	145,650
Annuité (en MF)	24,139	31,643	22,826	43,740	43,291

Si sur la période de contrôle l'encours de la dette, qui se compose de plus en plus d'intérêts, a connu une légère baisse (- 2 %), la période considérée est quant à elle fortement progressée de l'ordre de 80 %). En raison des emprunts nouveaux qui ont été souscrits au cours de la période sous-revue, la baisse tendancielle de l'encours ne s'est pas répercutée sur le montant des annuités

Par ailleurs, malgré des réaménagements successifs de la dette en 1994 (707 000 F de pénalités), 1996 [375 000 F (57 168,38 Euros) de pénalités] et 1997, l'annuité rapportée aux recettes réelles de fonctionnement représente globalement, en 1997, pour les trois budgets consolidés, 96,37 % des recettes réelles de fonctionnement. Le processus d'endettement peu maîtrisé traduit essentiellement les défaillances précitées du syndicat en ce qui concerne le montage juridique et financier des opérations hors mandat (cf. supra).

C'est pourquoi, malgré l'infléchissement observé en 1998 et 1999, le SIRSA reste un établissement public fortement endetté, ainsi que le démontre le tableau suivant.

Evolution du ratio Annuité de dette / RRF

NP200105

	1997	1998	1999
Budget principal	62, 5 %	71, 32 %	90, 28 %
Budget Zone industrielle	47, 39 %	81, 38 %	31, 71 %
Budget Assainissement	163, 43 %	107, 16 %	80, 15 %
Budget consolidé	96, 37 %	83, 45 %	78, 40 %

L'examen du rapport entre l'encours de la dette et l'autofinancement brut dégagé par le syndicat, exprimé en années, ne fait que confirmer cette appréciation malgré les conditions faites pour les années 1998 et 1999 ; c'est ainsi qu'en 1997, le stock de dette représentait encore 31 ans d'autofinancement pour les trois budgets consolidés, ce qui reste élevé même si l'on garde à l'esprit que le budget du syndicat est alimenté par les participations des communes.

Ratio d'endettement	Budget consolidé	Budget principal
1995	151 ans	Négatif
1996	66 ans	28 ans
1997	31 ans	78 ans
1998	19 ans	18 ans
1999	15 ans	30 ans

3.2 - Le budget annexe de l'assainissement :

3.2.1 - Caractéristiques :

Le budget annexe de l'assainissement ne concerne que 16 communes adhérentes au syndicat alors qu'il s'agit statutairement d'une compétence obligatoire exercée au lieu et place de toutes les communes.

L'exploitation des stations d'épuration et de relèvement ainsi que des réseaux d'assainissement des communes concernées est confiée à la SADE, Compagnie Générale de Travaux Hydrauliques, depuis 1975 dans le cadre d'un contrat d'affermage en date du 18 juin. Un nouveau contrat d'exploitation par affermage a été signé le 19 juillet 1988 entre la SADE et le SIRSA, pour une durée de 20 ans à compter du 1er janvier 1987.

L'analyse de l'évolution des masses financières de 1993 à 1997 confirme, pour l'essentiel, les observations faites dans le cadre de l'analyse financière globale, à savoir :

- l'absence d'épargne nette sur toute la période ;
- la forte progression des dépenses d'investissement correspondant à une progression moyenne annuelle de l'ordre de 35,5 % ;
- la tendance à sur-financer par emprunts les dépenses d'investissements dans la mesure où, en 1993, 1994 et 1995, les emprunts réalisés sont supérieurs par rapport aux besoins de financement des années considérées.
- l'augmentation artificielle du fonds de roulement étroitement liée à la forte contribution des ressources liées à l'emprunt ;
- l'endettement important dans la mesure où, en 1997, l'encours de dette représente plus de 25 ans d'autofinancement alors que la norme généralement admise est de 15 ans, ce délai ayant, il est vrai, été ramené à 10 ans en 1999. La solidité financière, qui se mesure par le rapport entre les dépenses courantes de fonctionnement ajoutées à l'annuité d'emprunts et les recettes de

fonctionnement, n'a cessé de se dégrader pendant la période sous revue pour atteindre 2,15 en 1997, alors que pour dégager une épargne, il doit être inférieur à 1 ;

- la dégradation très nette de la situation financière et un autofinancement insuffisant caractérisé par la nécessité de recourir à l'emprunt pour assurer le remboursement des prêts. En effet, sur l'ensemble de la période, la capacité d'autofinancement n'a jamais permis de rembourser l'annuité de la dette et, en 1997 notamment, le syndicat a dû emprunter pour honorer les échéances.

3.2.2 - Les interférences entre le budget principal et le budget annexe de l'assainissement :

La création ou l'existence d'un budget annexe devrait viser à isoler les recettes et les dépenses d'un service public industriel et commercial qui a vocation à assurer de manière autonome son équilibre financier.

Or, le budget annexe de l'assainissement ne correspond guère à cette définition dans la mesure où subsistent, au sein du budget principal, des opérations liées à l'assainissement. Ainsi, apparaît au budget principal jusqu'en 1996 un chapitre 902 " réseaux ". De même, figurent au compte administratif 1997 du budget principal des opérations qui devraient être enregistrées dans le budget de l'assainissement :

- Opération n° 24 - Station épuration Hornaing.

- Opération n° 460 - Station épuration Auberchicourt.

La même confusion affecte d'ailleurs les recettes. L'analyse des documents budgétaires fait apparaître que des recettes au titre de la taxe à la valeur ajoutée (en relation avec la SADE) et de participations de l'Agence de l'eau figurent au chapitre " réseaux " du budget principal du SIRSA, ainsi que le produit des emprunts. Or, les reversements au budget annexe de l'assainissement sont réalisés de manière très aléatoire.

Ces interférences entre les deux budgets et les deux comptes nuisent à la connaissance du coût réel des opérations financières relatives à la gestion du service public de l'assainissement et ne permettent pas d'apprécier avec clarté le respect du principe d'équilibre financier du budget annexe posé par l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.

IV - LES RELATIONS ENTRE LA SADE ET LE SIRSA

Dans le cadre des travaux d'extension et de réhabilitation de la station d'épuration d'Auberchicourt, un avenant (n° 3) au contrat initial, a été signé le 15 avril 1994 entre la SADE et le syndicat, rendu exécutoire le 19 mai. Cet avenant s'appuie sur une délibération du comité syndical du 30 mars 1994.

Le coût de la rénovation de la station ayant été évalué à 21,1 MF (3,22 M Euros) HT, financé par l'agence de l'eau Artois-Picardie et par la collectivité à hauteur respectivement de 9,495 MF (1,45 M Euros) et 4,605 MF (0,70 M Euros), il a été demandé à la SADE d'en assurer une partie du financement. A ce titre, la SADE a consenti un apport direct de 700 000 F (106 714,31 Euros) et une participation financière de 6,3 MF (0,96 M Euros) consentie au taux de 5,25 %, remboursable en 22 ans dans le coût de sa rémunération, par répercussion sur l'usager. Enfin, cette participation du fermier a été consentie sous réserve d'une augmentation de la durée du contrat d'affermage de 10 ans.

Cet avenant appelle deux observations portant sur :

- la participation de la SADE qui peut être assimilée à un prêt accordé à la collectivité : la Chambre s'interroge sur la compatibilité de cette opération avec les dispositions de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, reprises à l'article L. 511-5 du code monétaire et financier (JORF du 16 décembre 2000).

- l'allongement de la durée du contrat : en effet, si l'on tient compte du contrat initial en 1975, de la nouvelle convention d'affermage conclue en 1988 pour une durée de 20 ans (en théorie jusqu'en 2007) et de l'avenant (allongement de 10 ans en contrepartie du prêt consenti par la SADE) signé en 1994, le lien contractuel se trouve ainsi porté à 42 ans (1975-2017) durée qui paraît peu protectrice des intérêts financiers du syndicat.

V - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT

L'analyse des dépenses de fonctionnement du SIRSA conduit à s'interroger sur une utilisation des deniers publics à des fins qui s'écarteraient des missions dévolues au syndicat.

La Chambre a pris note des réponses de l'ordonnateur à cet égard et relève que les errements qu'elle avait constatés et qui ont été reconnus, ont conduit à la mise en oeuvre d'une politique de sensibilisation du personnel à la procédure d'exécution des dépenses

5.1 - Les dérives constatées dans le domaine de l'alimentation :

Ces dépenses, normalement réalisées dans le cadre des actions de préqualification au métier de la restauration dispensées au sein du centre de formation du syndicat, ont représenté des montants toujours supérieurs à 110 000 F (16 769,39 Euros) par an sur la période de contrôle :

1993 : 110 732 F (16 880,98 Euros)

1994 : 270 978 F (41 310,33 Euros)

1995 : 134 962 F (20 574,82 Euros)

1996 : 125 745 F (19 169,70 Euros)

1997 : 118 476 F (18 061,55 Euros)

L'analyse des factures et des tickets de caisse met en évidence que les achats réalisés se révèlent sans rapport avec l'organisation et le fonctionnement du service de formation, et ce pour des montants parfois importants.

L'approvisionnement a été essentiellement réalisé auprès de magasins de grande surface (" Carrefour ", " Intermarché ", " Auchan ", etc.) et de fournisseurs spécialisés dans les produits de bouche (" Metro "). Pour bon nombre d'entre eux, la périodicité, la nature et les quantités des achats effectués auprès de ces établissements correspondent à un approvisionnement de type familial (produits frais, légumes, laitages, viandes, poissons, aliments pour animaux, textiles divers, produits de toilette ou d'hygiène et d'entretien, etc.) sans rapport, d'une part, avec des achats susceptibles de servir de support à un module de sensibilisation à l'art culinaire et, d'autre part, avec les périodes de stages des élèves.

L'énumération exhaustive des achats personnels réalisés à partir de fonds publics serait particulièrement fastidieuse eu égard au nombre de factures concernées sur la période et à la dispersion des achats personnels au sein d'une même facture. Néanmoins, il est possible de distinguer deux catégories de dépenses qui apparaissent très éloignées de la mission de l'organisme :

- d'une part, des achats spécifiques de biens et de produits alimentaires destinés aux animaux pour plusieurs dizaines de milliers de francs sur la période de contrôle. Il s'agit de dépenses alimentaires pour diverses espèces animales, auxquelles il convient d'ajouter l'achat en quantité significative de matériels divers (mangeoires, pièges, grillage, produits anti-infectieux.) dont le montant n'a pas été chiffré ;

- d'autre part des achats de produits alimentaires sans rapport avec les actions de formation, destinées à de jeunes demandeurs d'emploi, notamment des achats de boissons alcoolisées (vins fins et alcools) en quantités très importantes qui excèdent le fonctionnement normal de l'organisme, étant donné que par ailleurs, le poste " fêtes et cérémonies " est abondé dans des conditions qui apparaissent suffisantes.

Bien que certaines factures se rapportent exclusivement à des achats de boissons alcoolisées, le montant total des dépenses à ce titre n'a pas été évalué en raison, d'une part, des quantités très significatives ravitaillées et, d'autre part, de leur dispersion au niveau des tickets de caisse et des factures. Certains correspondent d'ailleurs à des achats de type familial en raison, de leur quantité (souvent proche de l'unité) de leur nature et diversité (saumon, foie gras, friandises, chocolat, etc.).

Les réponses qui ont été apportées à la lettre d'observations provisoires n'apportant aucun élément nouveau sur la destination de ces produits, la chambre ne peut que maintenir ses constatations.

5.2 - Les achats particuliers difficilement compatibles avec les modules de formation :

De nombreuses interrogations subsistent également sur l'intérêt pour les modules de formation de nombreuses acquisitions: disques compact, cassettes vidéo, aquarium et ses accessoires, jeux électroniques, produits de toilette et d'hygiène (shampooing, dentifrice, spray coiffant, rasoirs jetables.), textiles (vêtements et chaussures divers, sous-vêtements.), matériels destinés à la pêche (cannes, épuisettes, bouchons, plombs, asticots et vers de terre.), pour ne citer que les achats les plus significatifs.

L'exploitation des tickets de caisse a permis de relever à titre d'exemple, mandat n° 110 du 23 janvier 1995 pour un montant total de 25 692,11 F (3 916,74 Euros) au centre Leclerc de Saint-Amand-Les-Eaux, les achats suivants : Tahiti douche et polo femme (4 juin 1994), croquettes Friskies Equilibre (5 mai 1994), cirage (14 mai 1994), mélange perruches (23 avril 1994), vêtements sport homme (30 avril 1994), mélange pour pigeons 5 kg (5 février 1994), radio réveil (10 janvier 1994), cassette vidéo enregistrée (25 janvier 1994), bijoux (21 décembre 1993).

La Chambre a également relevé de nombreuses factures d'achats de petits matériaux et outils divers destinés à la réalisation de travaux de maçonnerie, peinture, jardinage et menuiserie notamment, sur la destination desquels elle avait souhaité obtenir des éclaircissements ; ces achats lui paraissant avoir les apparences de dépenses particulières sans lien avec les missions d'insertion et de formation de l'établissement public.

Elle constate que les réponses ne contredisent pas ses observations.

5.3 - Les locations de véhicules :

La prise en charge des dépenses dans ce domaine ne concerne que la section de fonctionnement et porte sur un montant total de 563 586 F (85 918,13 Euros) sur la période 1993-1997.

Outre la location permanente d'un véhicule utilitaire de type minibus (un premier contrat ayant été signé à cet effet le 6 octobre 1992 avec le concessionnaire Renault - S.D.A.N. et un second en novembre 1995), pour les besoins ponctuels du centre de formation, le SIRSA a eu recours aux services de trois autres sociétés de location de véhicules : Europcar, Screl/Hertz et Euroto. Ces locations ponctuelles représentent près de 55 % des dépenses de location sur la période.

Dans ce domaine également, la chambre a pu constater de nombreux dysfonctionnements, caractérisés par l'absence totale de contrôle et de procédures d'utilisation.

Si les véhicules étaient loués pour assurer le transport des stagiaires ou des C.E.S. au titre des formations assurées par le centre, les locations ponctuelles étaient manifestement décidées librement par les formateurs du centre qui, en l'absence de contrôle de la part des autorités responsables, n'étaient pas habilités à engager les dépenses. A cet égard, aucun document ne permet de vérifier l'utilisation permanente ou ponctuelle des véhicules. La Chambre a constaté l'absence de procédures en matière de suivi de l'utilisation des véhicules, l'absence de carnet de bord concernant l'utilisation du véhicule permanent, l'absence d'ordres de missions ou d'un quelconque registre d'enregistrement des missions, l'absence de directives concernant l'utilisation de ces véhicules. Elle a en conséquent été conduite à émettre des réserves sur l'utilisation des véhicules pour les besoins du service.

En effet, la quasi-totalité des factures relatives aux locations ponctuelles comporte des ratures qui ne permettent plus d'identifier ni le modèle ni l'immatriculation du véhicule. La référence du modèle est systématiquement effacée et remplacée par la mention " Véhicule utilitaire " ; celle de l'immatriculation par la mention " Transport stagiaires ". Les rapprochements effectués auprès de certains loueurs ont confirmé ces interrogations.

Ainsi, a-t-il été notamment mis en évidence sur la base de factures portant systématiquement les mentions " ratures approuvées ", la location d'un véhicule Peugeot de type 106 Open (factures n° 107856714 du 30 avril 1996 et 117855866 du 6 mai 1996), location d'un véhicule de marque Renault et de type Clio (facture n° 107856533 du 23 mai 1996), d'un véhicule de type Polo 1,3 (facture n° 107857653 du 30 juin 1996), d'un véhicule de type Golf - 5 portes (facture n° 107851119 du 23 août 1995).

D'autres observations illustrent les dérives constatées et le manque de rigueur en matière de gestion des locations de véhicules.

Dans le domaine des délais de paiement tout d'abord, certaines factures ayant été réglées plusieurs mois voire plusieurs années après leur émission : par exemple, une photocopie de facture (n° 7744 du 22 janvier 1993), non certifiée conforme à l'original, d'un montant de 5 913,91 F (901,57 Euros) F au profit de la société Euroto, a été mandatée le 30 mai 1995 (mandat n° 1032) soit dans un délai de près de deux ans et demi.

Dans le domaine du kilométrage ensuite par exemple : la facture n° 107858979 du 29 juin 1992, d'un montant de 3 899,99 F (594,55 Euros) (conducteur Lengrand Daniel), pour la location du 29 mai au 12 juin fait apparaître un kilométrage quotidien de 300 Kms pour un " véhicule utilitaire ". par ailleurs non identifiable en raison des ratures apposées.

5.4 - Les dépenses de carburant :

Sur la période de contrôle, le ravitaillement en carburants s'est effectué auprès de plusieurs

sociétés : centre DA Pro/Auto Service à Somain, garage Moriau à Somain, station 2000 (TOTAL) à Pecquencourt, Super U (en 1994) à Escaudin, Bertrand Sarl à Guesnain, Intermarché (SA Delar) à Masny et, de manière régulière à partir de 1996, auprès de la Sarl Sodicar à Somain.

Dans la pratique, il apparaît que le ravitaillement en carburant s'effectuait de manière totalement libre, le contrôle des dépenses de carburants s'avérant impossible, en raison, de l'absence de procédure d'approvisionnement. C'est ainsi que les faits suivants ont été constatés : absence de bons de commande ou de " carte(s) " de carburant donnant accès aux services d'une station référencée, pas de désignation de personne(s) habilitée(s) à passer les commandes, absence de contrôles des consommations de carburants, multiplicité des intervenants. En outre, certaines factures ne mentionnent même pas le type de carburant perçu, ni la quantité. Par ailleurs, l'examen de ces factures montre que la consommation de carburant du syndicat semble avoir largement dépassé les seuls besoins du service si l'on tient compte, d'une part, de l'étendue du parc automobile et, d'autre part, de la nature du carburant facturé.

Exemples :

NP300107

	Gasoil	Supercarburant	Sans plomb 1998
JANVIER 1997 Facture n° 29 du 31/01/1997 Montant = 5 934 F (904,63 Euros)	417 litres	127 litres	196 litres
FEVRIER 1997 Facture n° 35 du 28/02/1997 Montant = 7 778,20 F (1 185,78 Euros)	393 litres	332 litres	284 litres
JUIN 1997 Facture n° 11 du 30/06/1997 Montant = 7 970,40 F (1 215,08 Euros)	626 litres	333 litres	401 litres
AOUT 1997 Facture n° 23 du 31/08/1997 Montant = 6 856,05 F (1 045,20 Euros)	605 litres	254 litres	291 litres
OCTOBRE 1997 Facture n° 37 du 31/10/1997 Montant = 7 716,35 F (1 176,35 Euros)	838 litres	237 litres	330 litres

En effet, si certaines consommations paraissent aberrantes par rapport aux besoins du service, d'autres semblent étrangères au parc automobile et à l'outillage utilisé par le syndicat. C'est notamment le cas de la consommation de " super sans plomb 98 ".

Enfin, le rythme de consommation des carburants est également source d'interrogations : par

exemple, une facture (détaillée) n° 16 du mois de juin 1994, d'un montant global de 3 638,90 F (554,75 Euros) (mandat n° 1238 du 22 juin 1995), au profit de la Sarl Bertrand, fait apparaître les quantités suivantes :

- le 01/06 : 47,25 litres de gazole

- le 03/06 : 49 litres de gazole

- le 07/06 : 49,90 litres de gazole

- le 11/06 : 107 litres de gazole

Soit 253 litres en 11 jours.

La Chambre ne peut que constater au travers des réponses qui ont été apportées à ses observations que celles-ci sont confirmées. Elle note par ailleurs que l'ordonnateur a reconnu que des vols avaient été commis.

5.5 -- Les frais de déplacement et les autorisations permanentes d'utilisation d'un

véhicule personnel :

De 1993 à 1997, les dépenses de déplacements ont connu une progression significative de plus de 38 %, passant de 42 421,82 F (6 467,16 Euros) à 58 819,65 F (8 967,00 Euros).

Cette évolution résulte notamment de la généralisation de la pratique des autorisations d'utilisation du véhicule personnel accordées à la quasi-totalité des personnels du syndicat, quelque soit leur statut, leur grade ou leur fonction. Jusqu'au mois de novembre 1997, les autorisations permanentes d'utiliser le véhicule personnel dans le cadre des déplacements professionnels résultaient de délibérations soit du comité syndical, soit du bureau syndical, soit d'une simple autorisation signée par le président du syndicat. Par délibération du 24 novembre 1997, le bureau syndical a autorisé l'ensemble du personnel à utiliser les véhicules personnels pour nécessité de service (économie, gain de temps). A cet effet, il a été décidé de délivrer chaque année un ordre de mission permanent, conformément aux dispositions de l'article 8 du décret 91-573 du 19 juin 1991.

Le dispositif mis en place appelle les remarques suivantes :

1) En s'affranchissant du contrôle du comité syndical et en l'absence de délibération de ce dernier lui déléguant ce type d'attribution, le bureau syndical n'est pas compétent pour décider d'attribuer les autorisations permanentes d'utilisation des véhicules personnels.

2) Dans ce domaine également, la liquidation des frais de déplacements ne peut faire l'objet d'aucun contrôle en raison :

- de l'absence de registre de déplacements et d'ordres de missions, contrairement aux dispositions de l'article 7 du décret n° 91-573 du 19 juin 1991 qui précise notamment que " l'agent envoyé en mission doit être muni, au préalable, d'un ordre de mission signé par l'autorité territoriale ou par un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet " ;

- de la non limitation dans le temps de la durée des autorisations, les délibérations de renouvellement n'intervenant que pour tenir compte du changement de véhicule.

3) les indemnités annuelles de déplacements versées à certains agents ne sont pas négligeables et pourraient constituer, en l'absence d'intérêt public desdits déplacements, et compte tenu accessoirement de la puissance fiscale du véhicule utilisé, des compléments de rémunération. Ainsi, par exemple, un agent a bénéficié d'indemnités de déplacement à hauteur de 22 583,860 F (3 442,89 Euros) au titre de l'année 1997.

Enfin, des dysfonctionnements dans le suivi des dépenses de cette nature ont pu donner lieu à des dérives, à l'image des nombreux cas de déplacements pour " dépôts de documents " ou encore celui d'un étudiant en DESS " Economie de l'aménagement et développement local " à l'université de Paris I - Panthéon - Sorbonne qui a effectué un stage d'application de deux mois au syndicat et à qui, par délibération du 10 novembre 1997, le comité syndical a décidé d'allouer pour ses déplacements avec son véhicule personnel, une indemnité personnelle de 1 500 F (228,67 Euros) par mois.

Ce mode de rémunération n'est pas conforme aux dispositions du décret n° 91-573 du 19 juin 1991 précité, lequel limite l'indemnisation forfaitaire aux frais de repas ou de nuitée. La liquidation des frais de déplacement, en cas d'utilisation de véhicule personnel, ne peut se faire que sur la base d'indemnités kilométriques calculées en référence à la puissance fiscale du véhicule. En conséquence, cette indemnité forfaitaire mensuelle accordée doit s'analyser comme une rémunération et non comme la contrepartie de frais engagés par l'intéressé au titre de ses déplacements.

Les réponses produites sur ce point n'apportent pas non plus d'éléments nouveaux. La Chambre constate que les faits dénoncés ne sont pas contestés, et prend note de l'intention de l'ordonnateur de soumettre au conseil communautaire la question des autorisations permanentes d'utilisation des véhicules personnels.

5.6- Divers achats :

En 1997, le syndicat a acheté un véhicule d'occasion de marque Renault et de type R 11, immatriculé 7949 QE 59, pour un montant de 15 000 F (facture n° 400029 du 26 septembre 1997

- Mandat n° 1536 du 7 octobre 1997). A ce coût d'achat, il convient de rajouter près de 11 600 F de dépenses de réparation essentiellement (direction, échappement, freins, changement de réservoir) et d'entretien sur la seule année 1998 (période hors contrôle). Les dépenses sur l'année 1999 n'ont pas été relevées. Un second véhicule d'occasion de type Ford Transit 190, immatriculé 682 KQ 59, a également été acheté en 1997 pour un montant de 15 000 F (2 286,74 Euros) (Duplicata facture n° 400035 du 5 décembre 1997, payée par mandat n° 333 du 26 mars 1998), auquel il convient d'ajouter près de 10 000 F (1 524,49 Euros) de dépenses de réparation (embrayage, freins, batterie) sur l'année 1998.

Les rapprochements effectués entre certaines factures conduisent à émettre des doutes sérieux quant à l'utilisation de ces véhicules pour les seuls besoins du syndicat. Ainsi, la comparaison entre les factures n° 811233 du 20 septembre 1998 (226 460 Kms) et n° 811274 du 1er octobre 1998 (229 903 Kms) fait apparaître une différence de 3 443 Kms en 10 jours qui correspondent en fait à 6 jours d'utilisation en enlevant les week-end, soit une moyenne de 574 Kms par jour, difficilement compatible avec les besoins du service. Par ailleurs, par délibération du 4 décembre 2000, le comité syndical a décidé d'autoriser la cession de ces véhicules à un particulier, pour la somme très symbolique de 1 000 F (152,45 Euros). Un titre de recettes a été émis en ce sens le 31 décembre 2000.

Enfin en 1996, une lunette astronomique a été acquise pour un montant de 4 600 F (701,27 Euros) (facture du 19 mars 1996, objet du mandat n° 1176 du 21 mai 1996) et offerte à l'ancien secrétaire général à l'occasion de son départ à la retraite, sans délibération préalable alors qu'un tel cadeau devant être assimilé à un avantage en nature le justifiait.

Les éléments de réponse produits dans ce domaine ne contredisent pas les observations faites par la Chambre.

5.7 - L'avance de trésorerie à l'" association pour le P.L.I.E. du Douaisis " :

Par délibération du 25 mars 1996, le comité syndical a décidé de verser une avance de trésorerie de 210 000 F (32 014,29 Euros) à l'" association pour le P.L.I.E. (Plan Local d'Insertion Economique) du Douaisis ".

A cet effet, une convention exécutoire n° 96 04 001 a été signée le 9 avril 1996 entre le syndicat et l'association et la participation du syndicat a été versée en trois fois au titre de la gestion 1996. Cette opération appelle deux observations :

- alors que l'article 2 de la convention entre le syndicat et l'association précise que cette dernière s'engage à rembourser l'avance du S.I.R.S.A. à la " fin de la durée du Plan, à savoir fin 1999, début de l'année 2000 ", il s'avère qu'elle n'est toujours pas remboursée à ce jour. En effet, un avenant en date du 1er juillet 2000, autorisé par une délibération du comité syndical rendue exécutoire que le 2 octobre 2000, est intervenu pour repousser le remboursement de l'avance

financière du P.L.I.E. au S.I.R.S.A. au-delà du terme initial, en raison des difficultés financières rencontrées par l'association.

- elle a été délibérée sous la présidence de l'ordonnateur alors que ce dernier est co-président de l'association bénéficiaire ; à ce titre l'ordonnateur pourrait être considéré comme directement intéressé à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

5.8 - L'engagement de la dépense :

Les procédures d'achat et, plus généralement, d'engagement de la dépense, sont affectées par des dysfonctionnements qui expliquent une bonne partie des observations qui précèdent. On ne peut que constater une absence d'organisation de la procédure d'achat et la liste des personnes habilitées à engager la dépense pour la passation des commandes n'est pas déterminée ; c'est ainsi que, dans le centre de formation, ce sont les formateurs eux-mêmes qui, au fur et à mesure de leurs besoins, mais sans le moindre contrôle, procédaient aux achats.

Parallèlement, la procédure d'engagement des dépenses a été caractérisée par un manque de rigueur : fréquemment, l'obligation de recourir à des bons de commande n'a pas été respectée. Les bons de commande, quand il y en a, ne sont même pas toujours signés par le directeur du centre de formation, bien que son nom soit apposé avec le visa. Peu précis, certains s'apparentent à de maladroites tentatives de régularisation a posteriori.

Par ailleurs, la certification du service fait et le contrôle de la dépense sont imparfaitement assurés, aucune démarche particulière n'étant effectuée pour vérifier le service fait. Aucune attestation des services utilisateurs ou bénéficiaires de la dépense n'intervenait au moment où la certification était apposée.

Conséquence de cette absence de contrôle, de très nombreuses factures sont restées impayées pendant de longues périodes, allant de quelques mois à plusieurs années.

Les exemples sont nombreux jusqu'en 1996, l'année 1997 marquant toutefois un début de retour vers une gestion plus saine. Ainsi, peut-on citer parmi les exemples significatifs : tickets de caisse " Intermarché " des 10 novembre 1994, 21 novembre 1994 et 8 août 1995 faisant respectivement l'objet des mandats n° 441, 442 et 443 du 27 février 1996, photocopies de factures " Carrefour " du 16/11 et 23/11/1993 respectivement honorées par mandats n° 108 et 109 du 13 janvier 1995, etc.

Parallèlement, la disparition de factures explique la production tardive de duplicata ou photocopies à l'appui des mandats de paiement, alors que d'autres factures s'avèrent incontrôlables. En effet, certaines factures ou tickets de caisse (photocopies ou originaux) joints aux mandats sont globalisés et ne mentionnent pas le détail des produits ravitaillés.

La Chambre prend note que des instructions ont été données en vue de mettre en oeuvre une politique plus rigoureuse d'engagement de la dépense.

ROD 0283

REPONSE AU

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Syndicat Intercommunal de la Région de Somain-Aniche (SIRSA) -

Successeur : Communauté de communes de l'Est du Douaisis (CCED)

(département du Nord)

Ordonnateur en fonction pour la période examinée :

- M. Jean-Jacques CANDELIER, président de la communauté de communes de l'Est Douaisis (4 pages).

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

Réponse de l'ordonnateur :

[NPO031002.pdf](#)