



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
SANS RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION  
DE LA PORTE DU HAINAUT

(Département du Nord)

*Tome 2*

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 9 janvier 2020.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS .....	4
INTRODUCTION.....	6
1 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT .....	7
1.1 Un territoire très étendu aux caractéristiques démographiques et socio-économiques variées .....	7
1.2 Le fonctionnement .....	8
1.3 La gestion des ressources humaines .....	8
1.3.1 L'organisation des services.....	8
1.3.2 Les moyens humains.....	9
1.3.3 Le temps de travail annuel.....	9
1.3.4 Les rémunérations.....	10
2 L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE .....	12
2.1 Le périmètre communautaire et ses évolutions.....	12
2.1.1 La fusion des deux anciennes communautés d'agglomération.....	12
2.1.2 L'intégration d'une nouvelle commune au 1 <sup>er</sup> janvier 2019.....	13
2.2 Les compétences de la CAPH.....	13
2.2.1 Des compétences étendues .....	13
2.2.2 L'intérêt communautaire .....	14
2.2.3 L'insuffisante évaluation de l'impact des transferts de compétences.....	15
2.2.4 Les organismes associés et partenaires.....	15
2.3 Le pilotage stratégique communautaire .....	16
2.3.1 L'absence de projet de territoire .....	16
2.3.2 L'absence de pacte financier et fiscal communautaire .....	17
2.4 Les relations avec les communes membres .....	18
2.4.1 La redistribution aux communes d'une partie des ressources communautaires .....	18
2.4.2 Les conventions de mandat.....	21
2.4.3 Des compétences communautaires financées par la CAPH et exercées par les communes.....	22
2.4.4 La mutualisation des services et des actions.....	23
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	25
3.1 L'information financière et la fiabilité des comptes .....	25
3.1.1 La qualité de l'information financière .....	25
3.1.2 La qualité de l'information comptable.....	26
3.2 La trajectoire financière du budget principal .....	27
3.2.1 L'évolution de l'épargne.....	28
3.2.2 L'évolution des produits de gestion.....	28
3.2.3 L'évolution des charges de gestion.....	30

3.2.4	Bilan de la contractualisation avec l'État .....	32
3.2.5	Les investissements .....	33
3.2.6	La dette .....	33
3.3	La situation financière consolidée .....	34
3.4	La prospective financière .....	35
4	LE PÔLE « ARENBERG CRÉATIVE MINE » .....	37
4.1	Les caractéristiques principales du contrat de partenariat .....	38
4.2	L'exécution du contrat .....	39
4.2.1	La réduction des engagements financiers .....	39
4.2.2	Bilan financier prévisionnel des tranches affermies .....	40
4.2.3	Un changement de nature du montage juridique et financier .....	42
4.2.4	La répartition des risques .....	43
4.3	Les activités sur le site .....	43
4.3.1	Les activités de recherche et d'enseignement supérieur .....	43
4.3.2	Les autres espaces du site .....	44
4.3.3	La gouvernance du pôle et ses retombées sur le territoire .....	44
	ANNEXES .....	47

## SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (CAPH), issue de la fusion de l'ancienne CAPH et de la communauté des communes rurales de la vallée de la Scarpe, regroupe, depuis l'adhésion de la commune d'Emerchicourt en 2019, 47 communes, compte plus de 160 000 habitants et emploie 180 agents.

Outre les compétences obligatoires, elle assume des compétences optionnelles et facultatives. De ce fait, elle affiche un niveau d'intégration communautaire plus élevé que la moyenne nationale.

Toutefois, elle redistribue aux communes l'essentiel de ses ressources fiscales (43 M€ en 2018) sous forme d'attribution de compensation, de dotation de solidarité communautaire et de fonds de concours. De plus, elle finance en partie certaines compétences communales, comme par exemple la réhabilitation des piscines ou la rénovation des églises, dont elle assure également sur ses fonds propres la maîtrise d'ouvrage et le portage financier.

Ces modes de gestion n'offrent pas une vision claire de la vocation de l'ensemble intercommunal et de sa stratégie communautaire, qui devraient se traduire dans un projet de territoire et un pacte financier et fiscal qui font aujourd'hui défaut.

Par ailleurs, malgré les observations formulées par la chambre dans son précédent rapport, l'établissement public n'a toujours pas souscrit à son obligation de transférer les personnels municipaux intégralement affectés aux médiathèques communales. Elle ne respecte pas non plus la durée légale du temps de travail et verse des primes et rémunérations à certains agents sans base légale.

La trajectoire financière apparaît soutenable, malgré une augmentation significative de l'endettement (+ 38,6 M€ de 2014 à 2019). Les efforts de gestion réalisés par l'ensemble intercommunal depuis 2017 ont permis de redresser l'épargne brute (24,1 M€ fin 2019) et de réduire la capacité de désendettement à 3,9 ans.

À l'avenir, contrainte par la rigidité d'une part importante de ses charges et produits, sur lesquels elle n'a que peu de marges de manœuvre, la communauté devra cependant veiller à poursuivre la maîtrise de ses dépenses et à contenir sa politique d'investissement, et ce d'autant que la gestion du pôle « Arenberg Créative Mine » pèsera durablement sur sa situation financière.

La réalisation des premières tranches de ce projet s'est déroulée dans le respect des délais et des coûts prévus au contrat de partenariat. La CAPH a obtenu un niveau de subventionnement élevé.

Toutefois, la charge sur la durée du contrat (25 ans) est très importante (57 M€ TTC en euros courants) et interroge au regard des incertitudes sur les retombées économiques et sociales pour le territoire, qui n'ont pas été évaluées à ce jour.

## RECOMMANDATIONS<sup>1</sup>

### Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre<sup>2</sup></i>	<i>Mise en œuvre en cours<sup>3</sup></i>	<i>Mise en œuvre incomplète<sup>4</sup></i>	<i>Non mis en œuvre<sup>5</sup></i>	<i>Refus de mise en œuvre<sup>6</sup></i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 1 :</b> respecter la durée du temps de travail, conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.				X		10
<b>Rappel au droit n° 2 :</b> respecter les critères d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire, en application du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.				X		11
<b>Rappel au droit n° 3 :</b> élaborer et approuver un projet de territoire, en application de l'article L. 5216-1 du CGCT.				X		17
<b>Rappel au droit n° 4 :</b> procéder au transfert des personnels communaux intégralement affectés aux médiathèques d'intérêt communautaire, en application de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.					X	23

<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.

<sup>6</sup> L'organisme indique avoir pris note de la recommandation mais affirme ne pas avoir l'intention de la mettre en œuvre.

## Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n° 1 :</b> évaluer systématiquement l'impact financier pour la communauté d'agglomération de chaque nouvelle compétence communautaire et en informer l'assemblée délibérante.				X	15
<b>Recommandation n° 2 :</b> élaborer un pacte financier et fiscal.				X	18
<b>Recommandation n° 3 :</b> évaluer les retombées pour le territoire du pôle d'excellence « Arenberg Créative Mine ».				X	45

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de la porte du Hainaut (CAPH) sur les exercices 2014 et suivants a été ouvert le 24 janvier 2019 par lettre du président de la chambre adressée à M. Alain Bocquet, président et ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 18 juin 2019 avec l'ordonnateur.

La chambre, dans sa séance du 29 août 2019, a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées, par courrier en date du 1<sup>er</sup> octobre 2019, à M. Bocquet. Des extraits ont également été envoyés à l'Université polytechnique Hauts-de-France de Valenciennes.

Les réponses ont été réceptionnées le 2 décembre par le greffe de la chambre. Après les avoir examinées, la chambre a arrêté, lors de sa séance du 9 janvier 2020, les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur les suites données au précédent rapport de la chambre, les modalités de mise en œuvre de la fusion avec la communauté de communes rurales de la Vallée de la Scarpe en 2014 et le pacte communautaire en résultant, les ressources humaines<sup>7</sup>, la fiabilité des comptes et la situation financière, et l'opération « Arenberg Créative Mine ».

---

<sup>7</sup> La gestion, par la CAPH, de ses agents contractuels a fait l'objet d'un rapport d'observations distinct, délibéré le 14 juin 2019.

# 1 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

## 1.1 Un territoire très étendu aux caractéristiques démographiques et socio-économiques variées

La communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (CAPH), dont le siège est à Wallers (Nord), est issue de la fusion, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, d'une communauté d'agglomération portant le même nom et de la communauté des communes rurales de la Vallée de la Scarpe (CCRVS). Avec l'intégration, le 1<sup>er</sup> janvier 2019, de la commune d'Emerchicourt, l'ensemble intercommunal compte désormais 47 communes membres et 160 130 habitants.

D'une superficie de plus de 364 km<sup>2</sup> et frontalière de la Belgique, elle s'étend sur une vaste surface d'une cinquantaine de kilomètres du nord au sud et jouxte la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole (CAVM). Elle constitue un territoire multipolaire sans véritable ville-centre. La commune la plus peuplée est Denain (19 714 habitants), devant Saint-Amand-les-Eaux (16 147 habitants), Raismes (12 642 habitants), Douchy-les-Mines (10 717 habitants) et Escaudain (9 588 habitants)<sup>8</sup>.

Ces différents secteurs présentent des caractéristiques fort variées, voire hétérogènes, entre l'Amandinois (Saint-Amand-les-Eaux) situé au cœur du parc naturel régional Scarpe-Escaut et marqué par un phénomène de périurbanisation (avec l'installation de nombreux habitants travaillant à Lille), le Denaisis (Denain et Douchy-les-Mines) au passé minier et sidérurgique, en grande difficulté sociale et économique et comptant les communes parmi les plus pauvres de France, et l'Ostrevant, territoire rural constitué de petites communes.

Le groupement de communes bénéficie d'une très bonne accessibilité, tant sur le plan routier (autoroutes A1/A2 Paris-Bruxelles-Anvers, A23/A25 Valenciennes-Lille-Dunkerque et A21 Béthune-Denain), que fluvial (l'Escaut relie le territoire aux grands ports maritimes du Nord : Ostende, Gand, Zeebrugge, Anvers, Rotterdam), ferroviaire (le TGV est accessible depuis Valenciennes et le territoire compte 8 gares et haltes TER) et aérien (aéroports de Lille-Lesquin et Prouvy pour les entreprises).

Le territoire communautaire compte plus de 42 500 emplois, dont 38 % sont occupés par les activités industrielles (l'automobile, l'industrie ferroviaire, la métallurgie, la chimie et l'industrie pharmaceutique). Le taux de chômage<sup>9</sup> de la zone d'emploi (Valenciennes) a diminué sur la période. Il est de 13,8 % au 2<sup>ème</sup> trimestre 2019, contre 15,2 % en 2014. Toutefois, il demeure nettement supérieur à la moyenne nationale (8,5 % en 2019). De plus, des disparités très importantes existent entre les communes<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Source : INSEE, population 2016.

<sup>9</sup> Au sens du bureau international du travail.

<sup>10</sup> Il s'élevait ainsi, en 2016, à 21,7 % à Denain, 18,5 % à Raismes, 14,5 % à Douchy-les-Mines, 12,4 % à Saint-Amand-les-Eaux, 8,8 % à Nivelles.

## 1.2 Le fonctionnement

Les derniers statuts de la CAPH ont été validés par délibération du 11 décembre 2017, suite à l'intégration de la compétence « érosion et ruissellement ».

L'établissement public n'a pas approuvé de règlement intérieur du conseil communautaire dans les six mois suivant l'installation du nouvel exécutif, comme le prévoient les articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à y procéder consécutivement au prochain renouvellement du conseil communautaire, en avril 2020.

L'assemblée délibérante se compose de 89 conseillers depuis le renouvellement de 2014 et se réunit fréquemment, entre 5 et 9 fois par an.

Le bureau communautaire compte 47 membres, dont le président, 13 vice-présidents et 32 conseillers, afin de permettre à chaque maire d'en être membre. Il s'est réuni entre 5 et 6 fois par an de 2014 à 2018. Le conseil communautaire lui a délégué de larges compétences, en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Quinze commissions ont été créées et se réunissent avant chaque conseil et/ou bureau communautaire.

## 1.3 La gestion des ressources humaines

La chambre constate les efforts entrepris depuis plusieurs années pour maîtriser la masse salariale en réduisant les effectifs. Elle relève, cependant, que le temps de travail des agents communautaires est inférieur à la durée annuelle réglementaire du travail (1 607 heures). Elle note également certaines irrégularités dans l'attribution de primes et de points de nouvelle bonification indiciaire.

La gestion des agents non-titulaires, appréhendée dans le cadre d'une enquête nationale, a donné lieu à un rapport d'observations distinct.

### 1.3.1 L'organisation des services

À partir de 2017, l'organisation administrative de l'établissement public a connu d'importants changements. Une nouvelle dynamique managériale a été impulsée avec l'arrivée d'un nouveau directeur général des services (DGS) et la création d'un poste de directeur général adjoint (DGA) « transversalité et ressources »<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Il s'agit du seul poste de DGA.

Par ailleurs, les services ont subi des vacances de postes de directeur et directeur adjoint de secteurs stratégiques (finances et ressources humaines) durant plusieurs mois entre 2017 et 2018.

### 1.3.2 Les moyens humains

La communauté d'agglomération comptait 180 agents au 31 décembre 2018, représentant 174,92 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Ses effectifs sont peu élevés au regard de la moyenne des intercommunalités de sa strate démographique<sup>12</sup> : les dépenses de personnel représentaient ainsi, en 2018, 8,9 % des dépenses réelles de fonctionnement contre 32,9 % pour la moyenne de la strate<sup>13</sup>.

Cette situation est essentiellement due au fait que d'importantes compétences (déchets, transports) sont confiées à des syndicats mixtes. En outre, certains équipements communautaires fonctionnent avec du personnel communal mis à disposition (*cf. infra*).

De 2014 à 2018, les effectifs sur emplois permanents ont progressé de 4,5 %, soit de 5,9 ETPT. Toutefois, depuis 2016, un effort de maîtrise est constaté (- 6,5 %, soit - 8,9 ETPT). L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que cette maîtrise est rendue complexe par les transferts de compétences imposés par la loi.

Tableau n° 1 : Evolution des effectifs en équivalents temps plein travaillé (emplois permanents)

(en ETPT)	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Titulaires	130,8	143,6	145,6	139,2	136,7	4,5 %
Non-titulaires	33,7	38,0	41,5	43,5	38,2	13,3 %
<b>Total</b>	<b>164,5</b>	<b>181,6</b>	<b>187,1</b>	<b>182,7</b>	<b>174,9</b>	<b>6,3 %</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la CAPH.

### 1.3.3 Le temps de travail annuel

Le temps de travail au sein de l'établissement public est encadré par un règlement intérieur validé par le bureau communautaire le 17 janvier 2011. Il comprend deux régimes principaux, l'un pour les cadres, l'autre pour le reste du personnel.

Les agents disposent de 30 jours de congés annuels, soit cinq jours de plus que le minimum légal. La journée de solidarité n'est pas travaillée, ni déduite des congés ou jours de réduction de temps de travail. Aucun des régimes horaires hebdomadaires de travail en vigueur au sein de l'établissement ne respecte la durée légale annuelle du travail, fixée à 1 607 heures. L'écart avec cette durée obligatoire représente l'équivalent de 4,9 agents à temps plein (*cf. annexe n° 1*).

<sup>12</sup> Strate de 100 000 à 300 000 habitants.

<sup>13</sup> Source : compte administratif.

La chambre rappelle la communauté d'agglomération au respect des obligations réglementaires en matière de temps de travail, comme l'y engage désormais l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

**Rappel au droit n° 1 : respecter la durée du temps de travail, conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.**

L'ordonnateur indique, dans sa réponse à la chambre, que l'accord sur le temps de travail sera renégocié après la mise en place du nouvel exécutif, consécutif aux élections municipales de 2020.

### 1.3.4 Les rémunérations

#### 1.3.4.1 Le régime indemnitaire

Le 12 décembre 2016, la communauté d'agglomération a mis en place un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il repose sur deux parts, la première (IFSE) valorise les fonctions, les sujétions et l'expertise liées au poste de l'agent et son expérience professionnelle ; la seconde (complément indemnitaire annuel), facultative, prend en compte l'engagement professionnel et la manière de servir.

Seule la première part a été mise en œuvre, faute d'un accord avec les représentants du personnel pour la seconde.

En plus de ce régime indemnitaire, une prime annuelle exceptionnelle est versée en juin et novembre pour une quinzaine d'agents transférés de certaines communes membres à la CAPH. Selon cette dernière, cette prime reposerait sur le principe de maintien des avantages acquis, au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984<sup>14</sup>. Toutefois, ceux-ci ne peuvent être reconnus sans une délibération de l'assemblée délibérante, antérieure à la loi. Or, l'établissement public n'a pas été en mesure d'en produire à la chambre pour justifier le versement de ces primes. Il n'a fourni que des attestations individuelles, délivrées par les communes d'origine, des délibérations postérieures à 1984, ou encore des certificats administratifs parfois très récents.

---

<sup>14</sup> Il résulte de la jurisprudence que les avantages collectivement acquis reposent sur 3 conditions cumulatives : avoir été validés par délibération ; avoir été institués avant le 27 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 ; être inscrits au budget.

La chambre l'invite donc à régulariser l'attribution de cette prime. À défaut de pouvoir être maintenue en tant qu'avantage collectivement acquis, le conseil communautaire doit autoriser son versement dans le cadre du régime indemnitaire existant, en veillant au respect des plafonds fixés pour l'application du RIFSEEP<sup>15</sup> et du principe selon lequel les collectivités territoriales et leurs groupements fixent librement les régimes de gratification « *dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État*<sup>16</sup> ».

#### 1.3.4.2 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire

Fin 2018, 113 agents communautaires bénéficiaient d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI)<sup>17</sup>, soit 80 % de l'effectif titulaire.

Le contrôle a établi qu'une trentaine d'agents perçoivent 25 points de NBI, attribués pour des fonctions d'encadrement alors qu'ils n'en exercent pas.

La chambre rappelle à la communauté d'agglomération son obligation de respecter la réglementation en vigueur sur ce point, en particulier le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

**Rappel au droit n° 2 : respecter les critères d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire, en application du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.**

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'engage à corriger ces irrégularités en 2020, lors du prochain ajustement du régime indemnitaire.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'organisation et le fonctionnement des instances de la communauté d'agglomération n'appellent pas d'observation particulière, hormis l'absence de règlement intérieur du conseil communautaire.*

*Elle s'efforce, depuis 2016, de maîtriser ses effectifs, qui s'élèvent à 180 agents (représentant 174,9 équivalents temps plein) fin 2018. En revanche, elle ne respecte pas la durée du temps de travail et verse des compléments de rémunération à certains agents sans base légale (primes exceptionnelles, nouvelle bonification indiciaire). L'ordonnateur s'est engagé à se mettre en conformité avec la réglementation.*

---

---

<sup>15</sup> Arrêté du 29 juin 2015.

<sup>16</sup> Article 88 de la loi n° 8453 du 26 janvier 1984.

<sup>17</sup> Les fonctionnaires occupant certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière perçoivent une bonification appelée « nouvelle bonification indiciaire », sous forme de points d'indice majoré supplémentaires. Son attribution est de droit lorsque l'agent remplit les critères réglementaires. La liste des emplois ouvrant droit à la NBI et le nombre de points d'indice accordés sont fixés par décrets.

## 2 L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

La communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut affiche un bon niveau d'intégration communautaire. Les compétences exercées respectent la réglementation. Elle s'est, par ailleurs, dotée de compétences facultatives.

Son coefficient d'intégration fiscale<sup>18</sup> est de 39,4 %, niveau supérieur à la moyenne nationale des communautés d'agglomération (34,7 % en 2018<sup>19</sup>).

Cependant, une grande partie de son champ d'intervention se confond avec celui de ses communes membres, soit qu'elle accompagne des compétences communales, soit qu'elle finance des compétences communautaires exercées en pratique par des communes.

Certaines de ses compétences les plus structurantes (gestion des déchets, transports) sont déléguées à des syndicats mixtes dont le ressort géographique dépasse le territoire communautaire.

La CAPH a, de fait, une activité essentiellement redistributive en direction des communes.

### 2.1 Le périmètre communautaire et ses évolutions

#### 2.1.1 La fusion des deux anciennes communautés d'agglomération

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'ancienne communauté d'agglomération de la porte du Hainaut (39 communes, environ 150 000 habitants) a fusionné avec la communauté des communes rurales de la Vallée de la Scarpe (CCRVS, 7 communes, environ 9 000 habitants).

Cette dernière était une intercommunalité plus rurale ayant développé une politique basée sur la mutualisation de moyens au bénéfice du développement d'équipements et de services de proximité. Certaines de ses compétences n'ont pas été reprises par la CAPH (équipements sportifs, services à l'enfance / petite enfance, *etc.*).

Les écarts de taux entre les deux intercommunalités étant relativement faibles, mais les bases d'imposition plus élevées dans l'ex-CCRVS, les opérations de convergence s'en sont trouvées simplifiées et ont eu peu d'impacts pour les contribuables<sup>20</sup>. La communauté d'agglomération a choisi de supprimer progressivement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), que seule percevait la CCRVS (environ 730 000 € de produits en 2013). Le taux en vigueur sur le territoire de la communauté de communes (13,25 %) a été ramené à 8 % en 2015 puis à 0 en 2016.

---

<sup>18</sup> Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Il est retraité des dépenses de transfert (versements aux communes) afin de ne prendre en compte que les compétences réellement exercées.

<sup>19</sup> Source : rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2019.

<sup>20</sup> Les taux de fiscalité et leur évolution sont présentés dans l'analyse de la situation financière.

L'encours de dette transféré des anciennes intercommunalités s'élevait, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, à 54,9 M€, dont 2,8 M€ pour la CCRVS (5,2 %). Les charges d'intérêt s'y rapportant (1,4 M€) étaient constituées pour 92 % de celles de l'ancienne CAPH et pour 8 % de celles de la communauté de communes.

Enfin, le personnel transféré était essentiellement celui de l'ancienne communauté d'agglomération, seuls cinq agents de la CCRVS étant repris, les autres réintégrant les communes.

### **2.1.2 L'intégration d'une nouvelle commune au 1<sup>er</sup> janvier 2019**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, la commune d'Emerchicourt (1 000 habitants) a quitté la communauté de communes du Cœur d'Ostrevent (CCCO) pour intégrer la CAPH.

En dépit de la petite taille de la commune, les enjeux pour les intercommunalités d'origine et de destination ne sont pas neutres, un établissement de l'entreprise Saint-Gobain y étant en effet implanté. Les revenus annuels de fiscalité économique et de dotations de compensation sur son territoire avoisinent ainsi 1,4 M€ (3,5 % des ressources fiscales de la CCCO).

Pour accompagner le retrait de la commune, la CAPH avait décidé, par délibération, d'allouer par convention à son ancienne intercommunalité une indemnité annuelle de 500 000 € pendant trois ans. La CCCO a toutefois refusé de la signer, marquant ainsi sa ferme opposition au départ de la commune. Elle a déposé un recours contentieux devant la juridiction administrative, contre l'arrêté pris par le préfet. En conséquence, la CAPH a renoncé à lui apporter ce soutien transitoire.

L'apport respectif des communes de la CCRVS et de celle d'Emerchicourt à la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut est supérieur à ce que leur population pourrait laisser penser. Elles confèrent à la nouvelle communauté d'agglomération un territoire géographiquement plus étendu et des ressources fiscales plus importantes.

## **2.2 Les compétences de la CAPH**

### **2.2.1 Des compétences étendues**

En dehors des compétences obligatoires prévues par l'article L. 5216-5-I du CGCT, l'ensemble intercommunal s'est doté d'un certain nombre d'attributions optionnelles et facultatives, en particulier en matière culturelle (gestion de dix médiathèques et de trois salles de spectacles), sportive (soutien aux actions sportives, suivi médical des sportifs, école des sports), de soutien aux zones rurales, *etc.*

Le champ d'action communautaire s'est enrichi des compétences portant sur les réseaux de communications électroniques et l'aménagement numérique (2016), la promotion du tourisme (2017), la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI, 2018). Une compétence a été créée pour l'aménagement, le développement et la promotion du site « Arenberg Créative Mine » (cf. chapitre 4).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la CAPH a créé de nouvelles compétences « érosion » et « ruissellement », qu'elle a, à tort, limitées au territoire de certaines communes, ce que ne permet pas l'article L. 5216-1 du CGCT. En effet, les compétences doivent être transférées pour l'ensemble des communes membres, ce qui n'empêche pas que leur mise en œuvre diffère selon les caractéristiques de chaque territoire. La chambre relève positivement que la communauté d'agglomération a rapidement, au cours de son contrôle, régularisé la situation en adoptant une nouvelle délibération le 17 juin 2019.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, elle exerce à la place des communes les compétences « eau », « assainissement » et « eaux pluviales ».

## 2.2.2 L'intérêt communautaire

La nouvelle intercommunalité n'a pas respecté les délais légaux pour définir l'intérêt communautaire. La délibération du 12 décembre 2016 est intervenue au-delà du délai de deux ans suivant l'arrêté prononçant la fusion, prescrit par l'article L. 5211-41-3-III du CGCT. Celui-ci précise qu'à défaut, l'établissement public exerce l'intégralité de la compétence transférée. La chambre l'invite donc à accorder davantage de vigilance aux délais attachés à ses obligations légales, dont le non-respect peut entraîner de lourdes conséquences sur son périmètre d'intervention.

Concernant les équipements culturels, ont été déclarés d'intérêt communautaire dix médiathèques, deux théâtres (Denain et Saint-Amand-les-Eaux) et une salle culturelle (La Sentinelle).

### **Le parc du Fleury**

La communauté d'agglomération est propriétaire du fonds immobilier d'un parc de loisirs à Wavrechain-sous-Faulx, racheté en 2011 pour éviter sa fermeture. Elle en a confié la gestion à la société qui en possède le fonds de commerce, par un bail d'une durée de neuf années, en contrepartie d'une redevance annuelle de 96 000 € hors taxes (HT).

Elle est, depuis plusieurs années, en contentieux avec l'exploitant, ce dernier refusant de s'acquitter de cette redevance en raison d'un différend portant sur l'appréciation du financement de travaux relevant du propriétaire.

L'acquisition du fonds immobilier constitue un acte de gestion de son domaine privé et n'aurait pas dû donner lieu à la reconnaissance d'un intérêt touristique communautaire. Dans ce dernier cas, en effet, la communauté d'agglomération ne pouvait confier la gestion de l'équipement sans mise en concurrence préalable, ce qui était impossible au cas d'espèce puisque la société gestionnaire avait acquis le fonds de commerce.

La chambre l'invite donc à régulariser cette situation dans les meilleurs délais. L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que des démarches ont été engagées pour résilier le bail commercial à la date d'échéance, soit le 20 juin 2020, en vue de la vente du fonds immobilier.

### 2.2.3 L'insuffisante évaluation de l'impact des transferts de compétences

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)<sup>21</sup> n'a pas été réunie, comme elle l'aurait dû, pour se prononcer sur la restitution aux communes, par la CAPH, de certaines compétences précédemment exercées par la CCRVS (gestion des équipements sportifs, prise en charge des coûts de transports collectifs des écoles en direction des équipements sportifs, petite enfance).

De plus, l'EPCI ne procède pas à une estimation et une information suffisantes de l'impact financier des nouvelles compétences communautaires.

En effet, même dans les cas où la prise d'une nouvelle compétence n'emporte pas de transferts financiers entre le groupement et ses communes<sup>22</sup>, la bonne information des élus et des citoyens communautaires nécessite de leur fournir l'estimation de son coût sur les finances intercommunales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur communique le coût estimatif des compétences GEMAPI (0,8 M€) et « eaux pluviales » (5,3 M€), les compétences « eau » et « assainissement », pour leur part, s'équilibrant par les redevances versées par les usagers.

La chambre observe, toutefois, que ces précisions ne figuraient pas dans les délibérations<sup>23</sup> soumises à l'assemblée pour valider le transfert de compétences.

Elle recommande donc d'informer l'assemblée délibérante de l'impact sur les finances communautaires de chaque transfert de compétence.

**Recommandation n° 1 : évaluer systématiquement l'impact financier pour la communauté d'agglomération de chaque nouvelle compétence communautaire et en informer l'assemblée délibérante.**

### 2.2.4 Les organismes associés et partenaires

L'EPCI est membre d'un pôle métropolitain, récemment constitué avec neuf autres intercommunalités de Valenciennes, du Cambrais et de la Sambre-Avesnois, représentant un ensemble de près de 745 000 habitants. Un syndicat mixte a été créé à cette fin en juin 2018. Le président indique que les problématiques traitées dans ce cadre sont encore en gestation.

<sup>21</sup> Une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) est créée entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres (article 1609 nonies C du code général des impôts).

<sup>22</sup> Par exemple lorsque cette compétence n'était pas exercée précédemment par les communes (plan local d'urbanisme intercommunal, GEMAPI, réseaux de communications électroniques, érosion et ruissellement, etc.).

<sup>23</sup> Délibérations 236/17 du 11 décembre 2017 pour la compétence GEMAPI et 283/16 du 12 décembre 2016 pour l'eau et l'assainissement.

La communauté d'agglomération a créé, en 2003, une agence de développement économique dénommée « Porte du Hainaut Développement ». Elle lui attribue une subvention annuelle de 113 724 € en 2018.

Elle a également créé l'Office de Tourisme de La Porte du Hainaut, établissement public chargé de promouvoir le tourisme et de gérer des équipements touristiques. Elle lui verse une subvention annuelle d'1,1 M€ en 2018.

Par ailleurs, elle a délégué l'exercice des compétences « transports » et « déchets » respectivement :

- au syndicat mixte intercommunal de mobilité et d'organisation urbaine du Valenciennois (SIMOUV), dont le périmètre s'étend au territoire de la CAPH et de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole (81 communes). Elle lui a également confié la compétence de l'élaboration du schéma de cohérence territorial (SCOT). La contribution de la CAPH s'est élevée, en 2018, à 5,5 M€ en fonctionnement. S'y ajoute, certaines années, une participation en investissement ;
- au syndicat mixte inter-arrondissement de valorisation et d'élimination des déchets (SIAVED), qui recouvre trois intercommunalités : la CAPH, la communauté d'agglomération du Caudrésis-Catésis et la communauté de communes Cœur d'Ostrevent, soit 113 communes et 294 890 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Seul le traitement était, dans un premier temps, confié au SIAVED. En juillet 2016, la collecte a suivi. La contribution de la CAPH s'est élevée, en 2018, à 19,3 M€, dont 11,8 M€ pour le traitement et 7,4 M€ pour la collecte.

L'ensemble intercommunal contribue également au financement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), en lieu et place des communes. Il lui a versé 6,7 M€ en 2018.

## 2.3 Le pilotage stratégique communautaire

### 2.3.1 L'absence de projet de territoire

L'article L. 5216-1 du CGCT définissant les communautés d'agglomération dispose que les communes qui les composent « s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Lorsque la communauté d'agglomération comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce projet commun intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de la communauté d'agglomération en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres. Il détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté d'agglomération concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale. »

La communauté d'agglomération née de la fusion de 2014 n'a pas adopté de projet de territoire. Elle ne dispose donc pas d'une stratégie communautaire partagée et formalisée fixant les orientations de son action à moyen et long terme.

La chambre lui rappelle, en conséquence, son obligation d'élaborer un projet de territoire.

**Rappel au droit n° 3 : élaborer et approuver un projet de territoire, en application de l'article L. 5216-1 du CGCT.**

L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, indique que l'établissement public dispose, au travers du projet de développement durable adopté en décembre 2017 à l'occasion de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, d'une stratégie communautaire partagée, qui fixe les orientations de son action à moyen et long terme.

La chambre considère, cependant, que ce document a une vocation essentiellement environnementale, d'aménagement du territoire, de développement urbain, voire économique. En revanche, il ne fixe ni la stratégie, ni les orientations prioritaires sur un bon nombre de compétences communautaires (action culturelle, sportive, *etc.*). Il ne peut donc se substituer à un projet de territoire et satisfaire aux obligations de l'établissement public en la matière.

### 2.3.2 L'absence de pacte financier et fiscal communautaire

Le deuxième alinéa du paragraphe VI de l'article 1609 nonies C dispose qu'un établissement public de coopération intercommunale signataire d'un contrat de ville s'engage à élaborer un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres.

Le pacte organise le volet financier du projet communautaire dans son ensemble, de telle sorte que les transferts de compétences, les actions de mutualisation, les dispositifs réglant les attributions de compensation, la dotation de solidarité communautaire, les fonds de concours et, le cas échéant, les prélèvements ou reversements du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), soient mis en cohérence.

La communauté d'agglomération dispose de ces différents outils, qui sont approuvés et régis par des délibérations distinctes et éparses. Elle n'a pas formalisé de pacte financier et fiscal en tant que tel, mais respecte cependant ses obligations puisqu'elle a institué, au profit des communes concernées par le contrat de ville, une dotation de solidarité, comme le prévoit l'article 1609 nonies C, à défaut de pacte.

Toutefois, l'action communautaire, particulièrement au regard de l'importante politique de redistribution en faveur des communes (*cf. infra*), gagnerait à ce que ces dispositifs soient mis en cohérence et en perspective.

Aussi, la chambre recommande à la communauté d'agglomération de se doter d'un pacte financier et fiscal regroupant les différents outils de la politique communautaire de redistribution aux communes membres (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire, fonds de concours, *etc.*). Celui-ci pourrait utilement s'appuyer sur un diagnostic de la situation financière consolidée et des projets d'investissement du bloc communal<sup>24</sup>, afin de fonder les choix de redistribution des ressources et mettre en place une stratégie fiscale coordonnée.

<b>Recommandation n° 2 : élaborer un pacte financier et fiscal.</b>
---

## 2.4 Les relations avec les communes membres

La CAPH est composée, pour une partie de son territoire, de collectivités parmi les plus pauvres de France, qui doivent faire face à une situation socio-économique dégradée. La construction communautaire s'est, dès lors, réalisée à partir d'une volonté d'accompagner fortement les communes membres.

La solidarité communautaire y est donc conçue de façon extensive. L'effort consacré mobilise une grande partie de l'action et des moyens, humains et financiers, communautaires. L'ordonnateur, dans sa réponse, estime cette politique d'autant plus justifiée du fait de la raréfaction des dispositifs de financement et de la réduction des dotations de l'État.

### 2.4.1 La redistribution aux communes d'une partie des ressources communautaires

Comme déjà indiqué dans les précédents rapports de la chambre, la CAPH procède à une ample redistribution financière en faveur de ses communes membres, sous la forme d'une attribution de compensation, d'une dotation de solidarité communautaire et de fonds de concours.

Elle ne conserve quasiment aucune ressource fiscale. En effet, de 2014 à 2018, elle a versé aux communes 221,4 M€ d'attributions de compensation et de dotations de solidarité communautaire, soit 96 % du produit de ses impôts. Toutefois, à partir de 2017, cette proportion diminue (89 % en 2018).

Le niveau élevé du coefficient d'intégration fiscale, précédemment évoqué, doit donc être relativisé. Il s'explique par la prise en compte, dans son mode de calcul, de la moitié seulement de la dotation de solidarité communautaire versée aux communes, très élevée au cas d'espèce.

---

<sup>24</sup> Le bloc communal est constitué de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de ses communes membres.

### 2.4.1.1 L'attribution de compensation

Le paragraphe V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dispose que les EPCI versent à leurs communes membres une attribution de compensation égale à la différence entre la fiscalité et les charges transférées des communes vers l'intercommunalité.

Le total des attributions de compensation versées aux communes est très élevé (33,77 M€). Son importance significative (70 % des produits fiscaux communautaires en 2018) traduit la sous-estimation des charges transférées<sup>25</sup>.

### 2.4.1.2 La dotation de solidarité communautaire

Le paragraphe VI de l'article 1609 nonies C précité mentionne que les communautés d'agglomération peuvent instituer au bénéfice des communes membres une dotation de solidarité communautaire (DSC).

La CAPH a instauré une telle dotation, non obligatoire.

À l'occasion de la fusion avec la CCRVS, l'EPCI a stabilisé l'enveloppe auparavant versée aux seules communes membres de l'ancienne communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut.

Son montant a malgré tout progressé de 9,8 M€ en 2014 à 11,6 M€ en 2017 (+ 18 %). Cela s'explique, d'une part, par la mise en place de mécanismes garantissant aux communes les montants qu'elles percevaient avant la fusion, malgré le passage, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, de 39 à 46 communes et, d'autre part, par l'utilisation de la DSC pour neutraliser temporairement le coût de la compétence « déchets » pour les communes<sup>26</sup>.

À partir de 2015, la CAPH a décidé d'opérer un prélèvement sur la DSC pour abonder l'enveloppe des fonds de concours. Chaque année, la DSC est donc ponctionnée d'un montant correspondant à l'écart positif entre le niveau du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales<sup>27</sup> de l'année et celui de 2014.

---

<sup>25</sup> Les annexes de la délibération 215-17 du 11 décembre 2017 montrent qu'au moment de la création de l'ancienne CAPH, en 2000, seul le coût des compétences « déchets », « transports », « service d'incendie et de secours », « équipements culturels et touristiques », ainsi que les participations financières aux missions locales et au syndicat d'enseignement supérieur avaient été évalués et déduits des attributions de compensation.

<sup>26</sup> L'impact financier de cette décision pour la communauté d'agglomération s'est élevé à 6 M€ sur trois exercices.

<sup>27</sup> Ce fonds est un mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. Une fois le prélèvement ou le reversement calculé au niveau d'un ensemble intercommunal, celui-ci est réparti entre l'EPCI et ses communes membres.

Enfin, il convient de souligner, à partir de 2017, un infléchissement de cette politique de redistribution très favorable aux communes. En effet, l'enveloppe de la dotation de solidarité communautaire est diminuée de 2,5 % par an jusqu'à la fin du mandat en 2020 pour en maîtriser l'impact sur ses finances intercommunales. Son montant a ainsi significativement baissé en 2018 pour s'établir à près de 8,9 M€.

**Tableau n° 2 : Evolution de la dotation de solidarité communautaire 2014-2018**

(en €)	Montant de l'enveloppe	Réduction annuelle de 2,5 %	Mécanisme de garantie	Neutralisation de la compétence « déchets »	Reversement des écarts de FPIC	Dotations spécifiques « contrat de ville »	Total
2014	8 920 338,00	-	922 302,32	-	-	-	<b>9 842 640,32</b>
2015	9 845 244,07	-	-	990 765,00	- 663 753,00	-	<b>10 172 256,07</b>
2016	9 845 244,00	-	-	2 500 667,81	- 969 313,00	294 452,00	<b>11 671 050,81</b>
2017	9 845 244,00	9 599 113,00	-	2 500 667,81	- 768 037,00	294 452,00	<b>11 626 195,81</b>
2018	9 599 113,00	9 352 982,00	-	-	- 770 610,00	294 452,00	<b>8 876 824,00</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des délibérations de la CAPH.

La chambre considère que l'utilisation de la DSC à ces diverses fins nuit aux effets péréquateurs et redistributifs relevant de sa vocation initiale. Elle estime que le manque de lisibilité des évolutions qui l'affectent et leurs liens avec les autres éléments de redistribution financière envers les communes membres (attribution de compensation, fonds de concours, répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) confortent la nécessité d'une formalisation rapide d'un pacte financier et fiscal (*cf. supra*).

#### 2.4.1.3 Les fonds de concours

À partir de 2015, l'ensemble intercommunal a instauré, au profit de ses communes membres, une enveloppe de fonds de concours sur la base de critères péréquateurs : 20 % de l'enveloppe en fonction de la population, 40 % en fonction de l'écart relatif du potentiel fiscal, 40 % en fonction du taux de pauvreté.

Le montant minimum par commune est fixé à 300 000 €. Enfin, l'EPCI a garanti à chacune d'elle la perception d'un niveau de fonds de concours au moins équivalent à ceux perçus de 2009 à 2014.

L'ensemble de ces dispositions a eu pour effet de fixer l'enveloppe à 24,2 M€ de 2015 à 2020, soit une moyenne annuelle de 4 M€.

Toutefois, la CAPH verse des fonds de concours en dehors de cette enveloppe et sous d'autres formes.

Ainsi, elle a accordé 0,5 M€ supplémentaires à la commune de Lieu-Saint-Amand pour la réhabilitation d'une ferme en pôle multiservices.

Elle participe également financièrement à la réhabilitation des églises et centres aquatiques à hauteur de 50 % du reste à charge hors subventions (soit plus de 18 M€ sur un

montant total de travaux d'environ 55 M€ pour les piscines de Denain, Saint-Amand-les-Eaux et Trith-Saint-Léger).

Elle prend, par ailleurs, en charge la part communale des travaux d'aménagement des abords<sup>28</sup> des voiries départementales. L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que cette pratique devrait s'interrompre avec la fin du plan routier départemental.

La chambre précise que l'attribution de fonds de concours n'a pas pour vocation, à l'inverse de la DSC, d'endosser des effets péréquateurs entre les communes, contrairement aux critères d'attribution actuellement en vigueur.

Elle rappelle, comme dans son précédent rapport<sup>29</sup>, que l'attribution de fonds de concours constitue une exception aux principes de spécialité et d'exclusivité des compétences. Ces fonds doivent, en effet, revêtir un caractère exceptionnel et non récurrent, et leur montant doit être établi en rapport avec l'objet de l'équipement ou de l'opération financée. C'est le cas, par exemple, pour tenir compte de charges de centralité (cas des centres aquatiques).

## 2.4.2 Les conventions de mandat

La CAPH assure, par conventions de mandat, la maîtrise d'ouvrage d'un très grand nombre d'opérations de construction ou de réhabilitation d'équipements communaux (églises et piscines), ou d'abords de voiries départementales, en substitution des communes au titre de la compétence voirie. Cette possibilité est prévue dans ses statuts.

De 2014 à 2018, plus de 30 opérations, pour un montant supérieur à 23 M€<sup>30</sup>, ont été menées à ce titre, soit 28 % des dépenses d'équipement communautaires et près de 15 % des dépenses réelles d'investissement hors dette. Elles ont fortement progressé en 2018 (9,1 M€) et 2019 (15,5 M€).

L'intercommunalité assure cette mission à titre gracieux, en dépit de la charge de gestion que cela représente pour elle. Elle n'a d'ailleurs jamais cherché à estimer ces coûts (charges de personnel pour la passation et la gestion des études et marchés, suivi des travaux, coût des emprunts, *etc.*).

Elle perçoit directement les subventions allouées à ces opérations dont elle assume, sur le long terme, le portage financier pour le compte des communes. En effet, ces dernières lui remboursent leur part du financement à partir de la fin des travaux sur une période de 15 ou 20 ans, selon leur choix. Cela augmente le besoin de financement de l'EPCI et l'oblige, certaines années, à contracter de nouveaux emprunts.

La CAPH n'est pas en mesure de déterminer la part de ses emprunts consacrée à ces opérations.

---

<sup>28</sup> Soit les bordures et trottoirs.

<sup>29</sup> Cf. chambre régionale des comptes, rapport d'observations définitives de la communauté d'agglomération de La Porte du Hainaut, juin 2014.

<sup>30</sup> Dont 7 M€ pour les églises, 10,6 M€ pour les piscines et 5,6 M€ pour les voiries départementales.

### 2.4.3 Des compétences communautaires financées par la CAPH et exercées par les communes

La communauté d'agglomération gère plusieurs équipements culturels d'intérêt communautaire.

Elle n'a toutefois pas transféré le personnel qui y est affecté, comme l'y oblige pourtant l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, ce que le précédent rapport de la chambre lui avait déjà rappelé. Seules trois médiathèques sur dix ont vu leur personnel transféré à l'EPCI<sup>31</sup>. Tous les autres équipements culturels communautaires<sup>32</sup> continuent de fonctionner avec du personnel communal, mis à disposition de l'ensemble intercommunal. Ce dernier rembourse les charges de personnel et les frais de fonctionnement aux communes, par voie de conventions (plus de 3 M€ chaque année).

Cette situation irrégulière prive l'établissement public de la liberté de gestion, d'organisation et donc d'optimisation du personnel de ces équipements reconnus d'intérêt communautaire. Les actes de gestion (recrutement, remplacement, évolution de carrière) sont en effet effectués par les communes de rattachement, alors même que le groupement intercommunal en supporte la charge.

Il est d'ailleurs à noter que les médiathèques transférées ne sont pas mentionnées parmi les activités communautaires dans le rapport d'activité annuel.

S'agissant des théâtres et salles de spectacle, la communauté d'agglomération ne décide ni de la programmation ni des tarifs, qui sont déterminés par les communes.

La chambre rappelle que les conventions confiant la gestion d'un équipement ou service à une autre collectivité<sup>33</sup> n'ont pas pour conséquence de faire perdre au groupement sa qualité d'autorité organisatrice, et donc notamment le vote des tarifs. En outre, ce montage trouble la perception des compétences respectives de l'EPCI et de ses communes membres, tant pour les élus que pour la population, en confiant une compétence à l'échelon communautaire dont l'exercice et le pilotage demeurent au niveau communal.

En conclusion, la chambre constate que le transfert des équipements culturels d'intérêt communautaire se limite à la gestion et l'entretien des bâtiments. Il n'a eu pour seule finalité que de faire supporter à l'ensemble intercommunal les coûts correspondant, tout en conservant aux communes concernées le pilotage de la politique culturelle et des manifestations.

Elle réitère donc la nécessité de transférer à l'établissement public intercommunal les personnels communaux exerçant en totalité leurs fonctions au service des médiathèques d'intérêt communautaire.

**Rappel au droit n° 4 : procéder au transfert des personnels communaux intégralement affectés aux médiathèques d'intérêt communautaire, en application de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.**

<sup>31</sup> Celles des communes de Bouchain, Escaudain et Lieu-Saint-Amand.

<sup>32</sup> Médiathèques de Bellaing, Denain, Douchy-les-Mines, Escautpont, Hordain, Saint-Amand-les-Eaux, Trith-Saint-Léger, salles de spectacle de Denain, Saint-Amand-les-Eaux et La Sentinelle.

<sup>33</sup> Articles L. 5216-7-1 et L. 5215-27 du CGCT.

Sans contester cette obligation, l'ordonnateur indique ne pas souhaiter s'y conformer, précisant respecter ainsi « la volonté réaffirmée des maires de maintenir une programmation culturelle choisie par la commune et de ne pas transférer les personnels afin de garantir une gestion de proximité ».

#### 2.4.4 La mutualisation des services et des actions

La communauté d'agglomération souligne la réticence des communes membres à s'engager dans une mutualisation trop intégrée. La configuration très étendue du territoire communautaire et ses caractéristiques (absence de ville-centre, existence de plusieurs communes de taille comparable) ne facilite pas non plus le développement d'une mutualisation très approfondie, en particulier la mise en place de services communs.

De fait, elle n'a pas saisi l'opportunité de cette démarche pour l'inscrire dans une réflexion globale sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et des effectifs du bloc communal dans son ensemble.

Elle a tardé à approuver son schéma de mutualisation, le 3 avril 2017, au lieu du 31 décembre 2015, comme le prescrivait l'article 74 de la loi NOTRe précitée.

Ce schéma ne renseigne pas sur l'impact financier (au niveau communautaire et communal) des mutualisations envisagées.

Parmi celles déjà effectives figure un service commun d'instruction du droit des autorisations d'urbanisme.

Les mesures recelant potentiellement le plus fort impact en matière d'optimisation de moyens et d'économies à l'échelle du bloc communal (création d'un centre intercommunal d'action sociale) sont hors du champ de compétence communautaire et donc envisagées exclusivement entre communes membres (pour trois actions sur huit).

La délibération approuvant le schéma mentionne les principes directeurs de la mutualisation, dont le volontariat des communes et l'équilibre économique visant à préserver les moyens communautaires. Pourtant, de nombreuses mutualisations<sup>34</sup> sont entièrement prises en charge par la communauté d'agglomération.

En conséquence, la chambre l'invite à approfondir la mutualisation, en veillant à en partager équitablement la charge entre l'intercommunalité et les communes. En effet, à l'inverse de la prise en charge par l'intercommunalité de dépenses communales, qui modifie l'identité du payeur sans réduire les coûts à l'échelle du bloc communal, la mutualisation a pour finalité même d'optimiser la gestion et réduire les dépenses pour l'ensemble du bloc communal.

---

<sup>34</sup> Prestations d'ingénierie assurées ponctuellement au profit des communes en matière de cartographie, de projets d'habitat, de projets d'infrastructures et de bâtiments, abonnement à Finances Actives, à l'agence technique départementale, etc.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'un nouveau service mutualisé est mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2020 concernant la lutte contre l'habitat indigne. Il précise que les communes contribueront pour partie à son coût, estimé à 126 000 €.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La communauté d'agglomération n'a pas adopté de projet de territoire, ni de pacte financier et fiscal, ce qui nuit à la construction et à la lisibilité de sa stratégie. Cela est d'autant plus préjudiciable que la politique de redistribution en faveur des communes (attributions de compensation, dotation de solidarité, fonds de concours) est importante et représente la quasi-totalité des recettes fiscales communautaires.*

*Certaines compétences communautaires continuent d'être pilotées et gérées par les communes (7 médiathèques communautaires sur 10, les 3 théâtres communautaires) tout en étant financées par l'établissement public.*

*Inversement, des compétences communales sont mises en œuvre et financées par l'EPCI, totalement ou partiellement (rénovation des piscines, des églises, des abords de voiries départementales). Cette situation pèse sur les finances intercommunales, qui supportent la charge des subventions accordées aux communes à ce titre, ainsi que de l'avance du financement de la part communale.*

*Pour accompagner ses communes membres, la chambre l'invite plutôt à approfondir la mutualisation, qui est encore assez peu développée.*

---

### 3 LA SITUATION FINANCIÈRE

#### 3.1 L'information financière et la fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* »). Elle contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales.

Pour être fiable l'information comptable doit répondre à plusieurs critères : elle doit présenter une image fidèle des transactions et autres événements qu'elle vise à présenter ; elle doit être neutre, c'est-à-dire sans parti pris ; elle doit être prudente, appréciant raisonnablement les faits de manière à ce que les actifs ou les produits ne soient pas surévalués et que les passifs ou les charges ne soient pas sous-évalués ; elle doit être exhaustive.

L'essentiel des points contrôlés par la chambre, notamment par échantillon, fournissent une assurance raisonnable de fiabilité des comptes de la communauté d'agglomération. Cette dernière doit cependant l'améliorer en optimisant les domaines relevés dans les paragraphes suivants.

##### 3.1.1 La qualité de l'information financière

Le rapport sur les orientations budgétaires transmis à l'assemblée délibérante aux fins de débat dans les deux mois précédant l'adoption du budget respecte les conditions de forme et de contenu prévues par les articles du CGCT<sup>35</sup>. Il devrait toutefois être élargi aux budgets annexes, qui comportent des engagements qui peuvent revêtir des conséquences pour le budget principal, afin de fournir aux élus une vision complète de la situation financière consolidée.

Par ailleurs, l'exactitude des annexes des comptes administratifs relatives au personnel n'est pas toujours assurée. Le nombre de postes pourvus est très inférieur aux postes budgétés<sup>36</sup> et diffère des chiffres communiqués à la chambre durant le contrôle<sup>37</sup> (cf. annexe n° 2). Le tableau des effectifs doit donc être actualisé pour le faire coïncider avec la situation réellement constatée et les données communiquées en annexe des comptes administratifs doivent être fiabilisées.

La communauté d'agglomération indique avoir commencé à y remédier.

<sup>35</sup> Articles L. 2312-1, D. 2312-3, D. 5211-18-1.

<sup>36</sup> Exemple : compte administratif 2017 : 304 emplois budgétés pour 187 pourvus.

<sup>37</sup> 188 agents présents au 31 décembre 2017 pour 182,72 ETP.

### 3.1.2 La qualité de l'information comptable

Le déroulement et l'organisation de la chaîne comptable sont insuffisamment documentés et formalisés. Il n'existe, ainsi, ni guide, ni procédure. L'établissement a précisé que cette situation résulte de la vacance, en 2017 et 2018, des postes de direction et direction adjointe des finances. Il indique son intention d'élaborer des procédures comptables, ce qui serait particulièrement utile pour la constatation des restes à réaliser.

Les restes à réaliser correspondent, en investissement, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. En fonctionnement, ils correspondent aux dépenses engagées au 31 décembre non mandatées et n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement, donc pour les communes de plus de 3 500 habitants, des dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre. En recettes, ils correspondent aux recettes certaines au 31 décembre et non mises en recouvrement.

Jusqu'en 2017, des restes à réaliser ne répondaient pas à cette définition. À l'arrivée de la nouvelle direction, une harmonisation a été initiée, apportant une amélioration qui a pu être constatée par la chambre, à l'occasion d'un contrôle par sondage.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération ne dispose pas d'un inventaire physique des biens à jour.

« La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.

L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés.

Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan.

L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable, sur la base de l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés. »<sup>38</sup>

L'ordonnateur précise, dans sa réponse aux observations de la chambre, qu'un travail de recensement des éléments du patrimoine mené depuis 2018 est aujourd'hui achevé et doit être rapproché de l'état de l'actif tenu par le comptable public.

Les immobilisations concernant le site d'Arenberg Créative Mine (cf. chapitre 4) n'ont pour le moment pas été affectées au budget annexe créé pour le suivi de cette opération. L'établissement public de coopération intercommunale s'est engagé à faire le nécessaire en collaboration avec le comptable public.

---

<sup>38</sup> Nomenclature comptable M14, Tome 2, Titre 4, Chapitre 3.

### 3.2 La trajectoire financière du budget principal

La communauté d'agglomération dispose d'un budget principal et de 10 budgets annexes. Ces derniers concernent principalement des zones d'activités, ainsi que le plan local d'insertion pour l'emploi, le pôle d'excellence Arenberg Créative Mine géré en partenariat public-privé (cf. chapitre 4) et, plus marginalement, le parc de loisirs de Wavrechain-sous-Faulx, le port fluvial de Saint-Amand-les-Eaux et l'aire d'accueil des gens du voyage.

L'analyse détaillée de la situation financière est conduite sur le seul budget principal, en raison de son importance (86,5 % du total). Une synthèse de la situation consolidée est néanmoins présentée *infra*.

L'établissement public n'a pas formalisé de stratégie financière, notamment à l'occasion des délibérations budgétaires ou des rapports sur les orientations budgétaires. Les services communautaires ont toutefois indiqué que les objectifs sont de contenir, à l'horizon 2020, la capacité de désendettement en deçà de 8 ans et de maintenir l'épargne brute au-delà de 15 M€. La chambre constate que la trajectoire financière fin 2019 respecte ce cadrage.

Les produits de fonctionnement du budget principal s'élevaient, en 2018, à 118,3 M€, et les charges à 102,4 M€. Malgré la hausse de l'encours de dette, l'établissement maintient, grâce à son épargne, une bonne solvabilité financière, à l'image de la capacité de désendettement, qui présente un niveau inférieur au plafond qu'elle s'est fixé.

Tableau n° 3 : Principales données financières de la CAPH – budget principal 2014-2018

	(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
<b>1</b>	<b>Produits réels de fonctionnement</b>	<b>123 731 701</b>	<b>121 697 537</b>	<b>119 548 283</b>	<b>119 586 940</b>	<b>118 318 103</b>
2	dont recettes de la fiscalité locale	44 485 522	45 772 566	45 263 472	46 533 936	48 881 193
3	dont autres recettes fiscales (GEMAPI, taxes sur activités de service et domaine)	749 253	467 478			800 000
4	dont compensations suppression taxe professionnelle (FNGIR, DC RTP)	55 936 723	55 972 130	55 863 203	56 030 915	56 024 043
5	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	14 856 517	12 700 671	10 261 898	9 204 597	9 012 389
<b>6</b>	<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>100 628 793</b>	<b>109 400 528</b>	<b>109 460 331</b>	<b>108 915 166</b>	<b>102 453 061</b>
7	dont charges à caractère général	18 824 101	19 353 282	16 261 259	8 853 051	6 753 633
8	dont charges de personnel	8 080 038	8 456 206	13 221 642	12 043 516	11 545 599
9	dont subventions de fonctionnement	5 038 319	5 420 339	5 609 094	5 289 815	5 342 822
10	dont subventions aux budgets annexes	674 695	1 149 253	1 464 682	1 847 630	1 607 794
11	dont intérêts de la dette	1 958 057	1 977 402	1 817 152	1 809 109	1 875 424
12	dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes membres	43 633 761	43 978 376	45 447 172	45 400 317	42 939 776
<b>13</b>	<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>22 589 577</b>	<b>13 631 386</b>	<b>9 799 360</b>	<b>10 670 294</b>	<b>15 846 693</b>
14	Annuité en capital de la dette	4 985 757	5 694 761	6 103 873	6 921 649	7 630 397
<b>15</b>	<b>Capacité d'autofinancement nette (= 13 - 14)</b>	<b>17 603 821</b>	<b>7 936 625</b>	<b>3 695 488</b>	<b>3 748 645</b>	<b>8 216 296</b>
16	Recettes d'investissement hors emprunt	12 510 627	15 090 454	9 606 204	2 982 434	4 544 969
<b>17</b>	<b>Financement propre disponible (= 15 + 16)</b>	<b>30 114 448</b>	<b>23 027 079</b>	<b>13 301 692</b>	<b>6 731 079</b>	<b>12 761 266</b>
18	Dépenses d'équipement	38 561 395	23 992 945	5 217 960	5 822 056	11 168 754
19	Nouveaux emprunts de l'année	5 000 000	5 000 000	20 131 036	25 000 000	11 900 000
20	Encours de dette du budget principal au 31/12	54 919 337	69 325 766	68 248 589	86 326 940	90 596 543
<b>21</b>	<b>Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)</b>	<b>2,4</b>	<b>5,1</b>	<b>7</b>	<b>8,1</b>	<b>5,7</b>

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

En dépit de la baisse des dotations de l'État, la situation reste donc bonne en raison des efforts de gestion, en particulier depuis 2017.

### **3.2.1 L'évolution de l'épargne**

Après avoir fortement chuté, sous l'effet de la progression rapide des charges (+ 8,4 % de 2014 à 2016) et de la baisse des produits (- 4 % sur la même période), l'épargne brute s'est nettement redressée en 2018 (15,8 M€).

Les chiffres d'exécution provisoire 2019 confortent ce rétablissement (24,1 M€), grâce à la poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, conjuguée à une hausse des recettes.

### **3.2.2 L'évolution des produits de gestion**

En raison, notamment, de la baisse des dotations de l'État, les produits de gestion ont reculé de 4,3 % de 2014 à 2018, malgré l'augmentation des taux de certaines taxes locales. Ils sont toutefois supérieurs, en 2017, à la moyenne des EPCI à fiscalité propre de 100 000 à 300 000 habitants<sup>39</sup>, avec 731 € par habitant contre 486 €, en raison d'une fiscalité économique stimulée par l'implantation sur le territoire de plusieurs grands groupes, dont Peugeot ou LME. En 2018, ils s'élèvent à 117 M€.

En 2019, ils repartent à la hausse, du fait, notamment, de recettes fiscales supplémentaires consécutives à l'intégration de la commune d'Emerchicourt.

#### **3.2.2.1 Les produits présentant une faible marge de manœuvre**

Les produits de fonctionnement sont marqués par une forte rigidité, dans la mesure où la communauté d'agglomération n'a pas ou peu de pouvoir de décision directe sur une grande partie d'entre eux.

Depuis 2011, la réforme de la fiscalité locale économique a été défavorable à l'ensemble intercommunal. La part des recettes sur lesquelles elle disposait d'un pouvoir de voter le taux a, en effet, considérablement diminué, au profit de dotations dont le montant évolue peu.

Le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), mis en place pour neutraliser les effets de la suppression de la taxe professionnelle, s'élève en 2018 à 35,8 M€. Son montant est figé.

La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), très faiblement évolutive, est de 20,2 M€. De plus, elle a été incluse dans les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des dotations versées par l'État aux collectivités locales, ce qui signifie qu'elle pourrait diminuer à l'avenir pour compenser l'augmentation de dotations de solidarité ou de péréquation.

---

<sup>39</sup> Source : direction générale des finances publiques.

Enfin, le taux de certains impôts ayant remplacé la taxe professionnelle est fixé au niveau national (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux).

La communauté d'agglomération subit également les évolutions d'autres recettes. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État a baissé jusqu'en 2018, en raison de la contribution au redressement des finances publiques. Elle est passée de 14,8 M€ en 2014 à 9 M€ en 2018 (- 39 %), ce qui représente une perte cumulée de 12,4 M€ en cinq ans. Compte tenu de ces prélèvements, la dotation d'intercommunalité est négative depuis 2017 et la contribution est désormais prélevée sur les recettes fiscales. Depuis 2018, elle s'élève à 256 701 €.

Au total, ces recettes rigides sur lesquelles l'intercommunalité ne dispose d'aucune marge de manœuvre représentaient, en 2018, 64 % de ses produits de gestion, soit 74,5 M€ sur 117 M€.

La part des recettes dont elle peut faire évoluer le produit ne représente donc plus qu'un peu plus du tiers de ses ressources de fonctionnement.

### 3.2.2.2 Des marges fiscales limitées

Pour compenser l'évolution des dotations de l'État et contrecarrer l'érosion de son épargne, la communauté d'agglomération a actionné certaines marges fiscales. Le produit des impôts locaux (48,8 M€ en 2018) a ainsi progressé de près de 10 % depuis 2014.

Cependant, ses bases fiscales sont faibles sur les impôts ménages : 584 € par habitant pour la taxe d'habitation et 13 € pour la taxe sur le foncier non bâti en 2017 contre respectivement 673 € et 15 € pour la moyenne départementale, et 1 330 € et 19 € pour la moyenne nationale<sup>40</sup>.

De plus, les taux de ces impôts sont déjà élevés : 11,71 % pour la taxe d'habitation contre 9,01 % au niveau national<sup>41</sup>.

Enfin, le groupement intercommunal a fait le choix de ne pas lever la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et finance donc la compétence déchets (19 M€ en 2018) par les recettes courantes du budget principal. Il se prive ainsi, sur la base du produit moyen départemental, d'environ 53 € par habitant<sup>38</sup>, soit près de 8,5 M€ par an de recettes.

Les marges en matière d'impôts ménages sont limitées, *a fortiori* avec la suppression progressive de la taxe d'habitation envisagée d'ici 2023<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Source : direction générale des finances publiques.

<sup>41</sup> Source : direction générale des finances publiques.

<sup>42</sup> La taxe d'habitation sera progressivement supprimée pour 80 % des contribuables d'ici 2020 et la totalité d'ici 2023. Elle sera remplacée, pour les intercommunalités à fiscalité propre, par une fraction de la TVA.

La communauté d'agglomération a essentiellement fait porter l'effort fiscal communautaire sur l'impôt économique. Ses bases fiscales en la matière sont élevées, en raison de l'implantation de grands groupes (Peugeot, Saint-Gobain, *etc.*)<sup>43</sup>.

Elle a cherché à optimiser ces impôts, en augmentant les diverses taxes en relevant : taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), cotisation foncière des entreprises (CFE) et les bases déterminant la cotisation minimum de CFE. Face aux réactions des contribuables consécutives à l'augmentation de ces dernières, elle a toutefois décidé de revenir sur cette décision. Dès lors, le surplus de produit obtenu en 2018 (2 M€) va être perdu en grande partie en 2019 (- 1,7 M€).

Les ressources communautaires sont fortement liées au rendement des impôts fonciers acquittés par les grands groupes. Or, le taux de CFE est déjà très élevé : 31,13 % en 2017 contre 29,73 % pour la moyenne départementale et 26,42 % au niveau national<sup>44</sup>.

En conséquence, la dynamique des recettes fiscales constitue un point de vigilance pour les prochaines années.

### 3.2.3 L'évolution des charges de gestion

En réduction depuis 2016, les charges de gestion s'élèvent, en 2018, à 98 M€. Elles représentaient, en 2017, 496 € par habitant contre 397 € pour les EPCI à fiscalité propre de 100 000 à 300 000 habitants.

Les chiffres provisoires 2019 affichent une diminution encore plus significative, supérieure à 4 %, grâce à la poursuite de la baisse des charges de personnel et celle des contributions aux organismes de regroupement (*cf. infra*).

#### 3.2.3.1 Des charges difficiles à maîtriser

Comme les produits, les charges de gestion présentent une forte part de rigidité, notamment parce que leur évolution ne relève pas de la seule décision de l'ensemble intercommunal.

Il s'agit, essentiellement, des charges liées à la redistribution en faveur des communes membres, qui représentent 42,6 M€ en 2018. Elles découlent du pacte communautaire initial que la CAPH ne peut, seule, remettre en cause.

Sont concernées également, les contributions aux organismes partenaires, (SDIS, SIMOUV, SIAVED) pour 31,4 M€ en 2018. Leur niveau est fixé par les instances de ces structures (conseil d'administration, conseils syndicaux) et échappe donc à la CAPH, même si celle-ci peut disposer de représentants en leur sein (SIMOUV, SIAVED).

---

<sup>43</sup> Les bases de fiscalité professionnelle s'élèvent à 480 € par habitant, contre 430 € en moyenne au niveau départemental et 403 € au niveau national.

<sup>44</sup> Source : direction générale des finances publiques.

Consciente de cette difficulté, la communauté d'agglomération a porté une attention accrue à ses échanges avec ces organismes afin de contenir l'évolution de sa contribution à leur gestion. Elle a obtenu que cette dernière soit scindée en un concours de fonctionnement et un autre d'investissement, versé uniquement en fonction de l'avancement des opérations. Cela lui permet de limiter ses participations au niveau de son épargne et de les ajuster plus finement aux besoins annuels de ces structures. Déjà appliquée pour le SIMOUV, cette démarche a été mise en œuvre également pour le SIAVED à partir de 2019.

Au total, ces charges exogènes s'élèvent à 74,3 M€ en 2018, soit 75,9 % du total des dépenses de fonctionnement (contre 67,2 % en 2014).

### 3.2.3.2 De réels efforts de gestion

Pour faire face au faible dynamisme de ses recettes et préserver ses marges de manœuvre, la CAPH a mis en place une politique de maîtrise de ses dépenses, en particulier depuis 2017.

Cette démarche a concerné les charges courantes (6,8 M€ en 2018), déjà fortement diminuées par le transfert intégral de la compétence « déchets » au SIAVED en 2016 et 2017. Elles remontent toutefois en 2019 à 7,9 M€, du fait des frais liés au fonctionnement de nouveaux bâtiments communautaires.

L'effort a également porté sur la masse salariale. Celle-ci avait fortement augmenté en 2016, principalement en raison d'un changement d'imputation comptable<sup>45</sup> et de mesures nationales relatives aux rémunérations (hausse du point d'indice de la fonction publique et revalorisation de carrière de certaines catégories de personnel). Elle n'a, par la suite, cessé de diminuer (- 8,9 % de 2016 à 2017). En 2019, la baisse se poursuit (- 4,4 %).

Les subventions versées (5,3 M€ en 2018) ont progressé jusqu'en 2016 avant de se réduire en 2017 (- 5,7 %) puis d'augmenter à nouveau en 2018 (+ 1 %). Celles relatives aux budgets annexes progressent significativement de 2013 (0,21 M€) à 2017 (1,85 M€). Elles ont toutefois baissé en 2018 (- 13 %).

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la maîtrise des charges sera compliquée suite au transfert à la communauté d'agglomération de trois nouvelles compétences en janvier 2020 (« eau », « assainissement » et « eaux pluviales »).

---

<sup>45</sup> Ce changement portait sur les remboursements de personnels des médiathèques mis à disposition par les communes (3,8 M€), précédemment imputés en charges à caractère général.

### 3.2.4 Bilan de la contractualisation avec l'État

Dans l'objectif d'une réduction de 3 points de dépenses publiques dans le PIB ainsi que d'une diminution de la dette publique de 5 points à horizon 2022, l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a prévu que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre progresseraient, dans leur ensemble, d'1,2 % par an. Ce taux peut être modulé à la hausse ou à la baisse en tenant compte des critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des sous-titres suivants, appliqué à la base 2017 :

- l'évolution de la démographie ou de la construction de logements,
- l'évolution du revenu moyen par habitant,
- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016.

L'article 13 prévoit aussi une réduction annuelle du besoin de financement des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre de 2,6 Md€ sur la période 2018-2022. L'article 29 dispose que les collectivités s'engageront sur un objectif de réduction du besoin de financement. Celles dont la capacité de désendettement dépasse un plafond national de référence<sup>46</sup> s'engageront, en outre, sur une trajectoire d'amélioration de cette dernière.

En cas de dépassement de l'objectif, la collectivité subit un redressement basé sur la différence entre le montant maximum de dépenses de fonctionnement fixé comme objectif et les dépenses réellement constatées. Le niveau de ce redressement est de 75 % si la collectivité a signé un contrat avec l'État et de 100 % dans le cas contraire.

La CAPH est concernée de droit, comme 321 autres<sup>47</sup> collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, par l'obligation de contractualiser avec l'État.

Dans le cadre de la négociation du contrat, la communauté d'agglomération souhaitait exclure certaines charges des dépenses réelles de fonctionnement 2017 à partir desquelles est appliqué l'objectif annuel d'évolution prévu par la loi de programmation des finances publiques<sup>48</sup>.

Plus globalement, elle conteste aussi ce nouveau dispositif dont elle estime qu'il porterait atteinte à l'autonomie des collectivités. Elle considère qu'elle aurait déjà largement contribué à l'effort de réduction des déficits publics au travers de la baisse des dotations de l'État.

En conséquence, le conseil communautaire n'a pas validé le projet de contrat avec l'État dans les délais prévus par la loi (avant le 30 juin 2018).

<sup>46</sup> Douze années pour les communes et leurs établissements publics à fiscalité propre.

<sup>47</sup> Collectivités et établissements publics de coopération intercommunale dont les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal 2017 dépassent 60 M€.

<sup>48</sup> Notamment celles relatives à la nouvelle compétence GEMAPI (0,8 M€ selon la CAPH), celles résultant d'un rattachement comptable non réalisé du solde d'1 M€ de la contribution de la CAPH au fonctionnement du SIMOUV, et d'une manière générale la neutralisation de l'ensemble des contributions communautaires à ses organismes extérieurs (SDIS, SIMOUV, SIAVED) qui ont représenté, en 2017, 32,4 M€ sur les 63,7 M€ de dépenses réelles de fonctionnement.

L'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement a donc été fixé unilatéralement par arrêté préfectoral du 2 octobre 2018, sans faire droit aux demandes de neutralisation de la base de calcul. Il s'élève à 1,2 %<sup>49</sup>, selon les termes suivants.

Dépenses réelles de fonctionnement 2017	Niveau maximal 2018	Niveau maximal 2019	Niveau maximal 2020
62 566 350 €	63 317 146 €	64 076 952 €	64 845 875 €

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'arrêté préfectoral du 2 octobre 2018.

Pour 2018, premier exercice d'exécution, l'objectif a été largement respecté, puisque les dépenses réelles de fonctionnement, avant retraitement éventuel, s'établissaient à 58,6 M€ (hors versements aux communes), soit bien en deçà de l'objectif fixé à 63,3 M€. En 2019 l'objectif serait également atteint avec un niveau de dépenses inférieur à 53 M€.

### 3.2.5 Les investissements

En corrélation avec la réduction de l'autofinancement, le niveau des dépenses d'investissement a nettement diminué depuis 2015. Il est, depuis 2016, inférieur à 25 M€ (hors opérations sous mandat).

Ce sont principalement les dépenses d'équipement qui ont nettement décliné, de 38,5 M€ en 2014 à 9,4 M€ en 2017. *A contrario*, les subventions versées (essentiellement les fonds de concours aux communes) représentent plus de 49 % des dépenses d'investissement (contre 25 % en 2014) et n'ont pas connu la même évolution.

Les principaux investissements ont concerné les aides au logement, l'aménagement des abords des voiries départementales et les infrastructures routières d'intérêt national (notamment les aménagements d'échangeurs dans le cadre du contrat de projet État-Région), la construction de halles couvertes dans les communes de plus de 3 000 habitants, les fonds de concours aux communes, *etc.*

Les recettes d'investissement (principalement les subventions reçues et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée) diminuent significativement jusqu'en 2017, en lien avec la réduction des investissements. Elles augmentent à nouveau depuis 2018.

### 3.2.6 La dette

Partant d'un faible niveau d'endettement initial, la CAPH a massivement emprunté depuis pour couvrir son besoin de financement.

<sup>49</sup> Une modulation de 0,15 point au titre du critère de revenu moyen par habitant et une modulation de - 0,15 point au titre de celui lié à l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016, ont été appliquées.

L'encours de dette a progressé de 38,6 M€ de 2014<sup>50</sup> à 2019 et s'est établi, à la fin de cet exercice, à 93,5 M€ (+ 70 %).

La structure de la dette ne présente pas de risque de taux majeur. Le seul emprunt complexe, indexé sur l'inflation des prix hors tabac, dont l'encours restant dû s'élevait à 1,5 M€, a été renégocié en mars 2019 et transformé en emprunt à taux fixe sur 3,5 ans pour un coût de renégociation de 125 000 €. Les autres emprunts sont à taux fixe ou variable simple.

La capacité de désendettement du budget principal, qui mesure le temps que mettrait une collectivité à rembourser sa dette en y consacrant l'intégralité de son autofinancement, s'élève, fin 2019, à 3,9 années. Son amélioration depuis 2018 est liée à la remontée de l'épargne, et non au désendettement.

Enfin, la trésorerie a augmenté jusqu'en 2017. En 2018, elle demeure élevée à 7,7 M€, représentant près de 10 % de l'endettement.

### 3.3 La situation financière consolidée

La situation financière consolidée (en intégrant les budgets annexes) ne diffère pas sensiblement de celle du budget principal.

L'encours de dette s'élève, fin 2018<sup>51</sup>, à 92,5 M€, induisant une capacité de désendettement de 5,7 années. Il comprend, au budget annexe relatif au pôle d'excellence « Arenberg Créative Mine », la part de dette correspondant aux sommes restant à verser au prestataire du partenariat public-privé sous forme de redevance jusqu'à la fin du contrat pour lui rembourser l'investissement qu'il a préfinancé. Fin 2018, cela représente 13,8 M€.

Le budget principal porte le financement des autres budgets annexes, au moyen de subventions<sup>52</sup> ou d'avances annuelles qu'il leur alloue pour assurer leur équilibre financier. De 2014 à 2018, le budget principal a contribué au financement des budgets annexes à hauteur de 27,8 M€, dont 26,7 M€ (soit 96 %) depuis 2016 (*cf.* annexe n° 3). Ces participations augmentent fortement en 2019 en investissement en raison de la montée en puissance des dépenses d'aménagement de certaines zones d'activités.

Les budgets annexes relatifs aux zones d'activités devraient supporter leurs propres emprunts afin de comptabiliser les charges d'intérêt s'y rapportant (actuellement financées par le budget principal) et les inclure ainsi dans leurs bilans financiers pour apprécier les justes conditions finales de commercialisation.

Le budget annexe « Arenberg Créative Mine » ne comptabilise ni les charges de personnel, ni les charges des emprunts souscrits pour financer les travaux qui s'y rapportent,

---

<sup>50</sup> La fusion avec la CCRVS a conduit à la reprise par la CAPH d'une dette de 2,8 M€.

<sup>51</sup> Les chiffres d'exécution 2019 des budgets annexes n'étaient pas disponibles lors de la rédaction du rapport de la chambre.

<sup>52</sup> En fonctionnement, ces subventions sont imputées de manière erronées en subventions exceptionnelles (compte 67441 « Subventions aux services publics industriels et commerciaux »). Or, ces budgets tenus suivant la nomenclature M14 s'apparentent davantage à des services publics administratifs. Dès lors, les subventions versées par le budget principal devraient être imputées au compte 657363 « Subventions aux établissements et services rattachés à caractère administratif ».

qui sont imputées au budget principal. L'imputation de ces dépenses au budget annexe offrirait une vision plus complète et plus sincère de l'ensemble des coûts de l'opération.

Les autres budgets n'appellent pas de remarques.

En conclusion, la situation des budgets annexes et celle du budget consolidé sont satisfaisantes. Elles décrivent, toutefois, une propension à l'augmentation du financement de ces budgets par des subventions du budget principal, sous l'effet de la montée en puissance du pôle Créative Mine et du plan local pour l'insertion et l'emploi. Cette tendance se répercute sur l'autofinancement et l'endettement du budget principal. Une part croissante des charges, en fonctionnement comme en investissement, échappe désormais à ce dernier. Au regard de la nécessité de contenir sa dette, les décisions stratégiques de la communauté d'agglomération doivent impérativement être prises à la lumière de la situation financière de l'ensemble des budgets.

### **3.4 La prospective financière**

La communauté d'agglomération fait réaliser par un cabinet extérieur une prospective financière régulièrement actualisée. La dernière version porte sur la période 2017-2022 et fait apparaître une dégradation rapide de la situation financière, notamment de la dette, à partir d'un volume très important d'investissements de 2017 à 2019. Parmi ceux-ci figurent le développement du très haut débit (environ 1,2 M€ par an jusqu'en 2021), la fin des opérations de rénovation des églises et centres aquatiques (plus de 29 M€ restant à financer de 2019 à 2021), le nouveau programme de rénovation urbaine (estimé à 12 M€ à la charge de la CAPH sur le prochain mandat).

Cette projection aboutissait à une capacité de désendettement de 24,6 ans en 2020. Au vu de ces résultats, la CAPH a réduit son programme d'investissement et l'a étalé dans le temps.

Sur la base de la situation financière fin 2018 et des perspectives 2019 connues au moment du contrôle, la chambre a, pour sa part, projeté l'évolution des finances communautaires à l'horizon 2023, à partir d'un scénario « au fil de l'eau », c'est-à-dire impliquant la reconduction des tendances observées sur les dernières années.

Il en ressort que la trajectoire actuelle paraît soutenable à cette échéance.

La poursuite de l'effort d'investissement entraînerait toutefois un recours important à l'emprunt, induisant une aggravation de l'endettement et des charges liées à son remboursement (intérêts et capital).

Cependant, la stabilité des produits permettrait le maintien de l'épargne brute et de la capacité d'endettement à un niveau satisfaisant.

Cette perspective favorable implique néanmoins de poursuivre les efforts de gestion et de contenir le niveau d'investissement autour de 30 M€ par an (fonds de concours et opérations sous mandat compris). Tout écart dans l'évolution des charges de fonctionnement ou d'investissement impacterait négativement la situation financière.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*De 2014 à 2018, en raison notamment de la baisse des dotations de l'État, l'évolution des produits communautaires du budget principal (- 3,3 % en moyenne chaque année) a été inférieure à celle des charges, en dépit de la faible augmentation de ces dernières (+ 0,6 %).*

*Pour y faire face, la communauté d'agglomération a cherché à optimiser ses recettes de fiscalité économique. Elle a également accentué, à partir de 2016, ses efforts pour maîtriser ses charges, y compris la masse salariale (- 16,3 % de 2016 à 2019).*

*Depuis 2018, cette gestion a permis un rétablissement de l'épargne brute (24,1 M€ en 2019) et une diminution de la capacité de désendettement à 3,9 années.*

*L'investissement relatif aux compétences communautaires, soutenu dans un premier temps, a nettement baissé à partir de 2017, au contraire de celui réalisé au profit des communes par conventions de mandat. L'endettement a crû de 38,6 M€ de 2014 à 2019.*

*A l'avenir, la poursuite de la maîtrise des charges conditionne la préservation de la capacité à investir de l'ensemble intercommunal, au regard notamment de l'incertitude concernant l'évolution de ses produits et du poids croissant de la dette.*

*Enfin, le budget principal ne retrace que partiellement la situation financière de la communauté d'agglomération car une partie de ses compétences est suivie dans des budgets annexes. Ses décisions stratégiques doivent donc impérativement être prises à la lumière de la situation financière de l'ensemble des budgets.*

---

## 4 LE PÔLE « ARENBERG CRÉATIVE MINE »

La CAPH conduit un ambitieux et onéreux projet de reconversion du site minier d'Arenberg qui, dans ses estimations initiales, s'élevait à 117,2 M€, orienté vers des activités culturelles, scientifiques, économiques et d'enseignement supérieur autour de la filière de l'image et du numérique.

Dans son précédent rapport, la chambre avait contrôlé la pertinence du montage juridique et financier, les modalités de mise en concurrence et la répartition des risques entre l'EPCI et son cocontractant.

Le présent rapport examine les conditions d'exécution ainsi que le bilan financier actuel.

### Rappel de l'historique du projet

Suite à l'arrêt de l'extraction charbonnière, le site minier d'Arenberg a été racheté par la ville de Wallers en 1991. L'ensemble immobilier a été classé au patrimoine des monuments historiques en 1992.

En 2001, la CAPH a déclaré le site d'intérêt communautaire. Elle a acquis les terrains et les bâtiments de la mine en avril 2005 puis, au fil des années, les parcelles, bâtiments et voiries contigus. L'ensemble représente désormais une surface de près de 35 hectares acquise pour un total de 1 676 786 € HT.

La CAPH a également engagé, à partir de 2006, d'importants travaux de réhabilitation et de mise en sécurité des bâtiments et équipements du site pour plus de 4 M€ HT.

À ces dépenses s'ajoutent le paiement des études et prestations de conseils liées directement ou indirectement à la reconversion du site, pour près de 150 000 €.

Au sein des services communautaires, une équipe dédiée se consacre depuis plusieurs années à ce projet.

Le choix de reconversion du site s'est orienté sur la contribution au développement d'une filière image, jugée à fort potentiel de croissance dans la région Nord-Pas-de-Calais, dans le cadre d'une démarche régionale mettant en synergie les différents acteurs et projets au moyen d'une structure associative (Pictanovo). Cette filière regroupe trois projets complémentaires : celui de la « Plaine images » à Roubaix, porté par la Métropole Européenne de Lille et la Société d'économie mixte (SEM) Ville renouvelée, celui de la « Serre numérique » à Valenciennes porté par la chambre de commerce et d'industrie et « Arenberg Créative Mine », porté par la CAPH.

La reconversion du site minier s'articule autour de l'accueil du laboratoire de recherche en sciences sociales DeVisU (Design Visuel et Urbain) de l'Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis<sup>53</sup>.

Après une étude préalable, la communauté d'agglomération a choisi, pour la mener à bien, de recourir à un contrat de partenariat, signé le 12 novembre 2013.

<sup>53</sup> Devenue Université Polytechnique Hauts-de-France.

## 4.1 Les caractéristiques principales du contrat de partenariat

Le contrat a été attribué à une société de projet dénommée Pimawa, issue d'un groupement entre la Caisse des dépôts et consignations, Norpac, Bouygues Energies & Services, Bee Invest 2.

Le programme fonctionnel du projet prévoyait la réalisation, en plusieurs phases, de bureaux, de plusieurs plates-formes technologiques, d'un parcours patrimonial, d'un plateau de tournage de grande dimension, d'un centre de culture scientifique technique et industrielle sur l'image, d'un espace restauration ainsi que de l'immobilier d'entreprises et résidentiel.

L'exécution du contrat est scindée en plusieurs tranches.

L'examen du modèle financier contractuel n'appelle pas d'observation particulière, notamment concernant les taux des crédits de préfinancement souscrits par le prestataire, les cessions de dette, le taux de rendement des investissements cible (11 %), la cristallisation des taux, *etc.*

Sur la durée du contrat (25 ans), la communauté d'agglomération doit s'acquitter envers son prestataire de diverses redevances :

- la redevance financière, dite R1 : elle correspond au remboursement de l'investissement préfinancé par le titulaire du contrat. Elle est divisée entre remboursement du principal et remboursement des intérêts du financement souscrit par le prestataire ;
- la redevance maintenance R2 : elle concerne la rémunération du prestataire au titre de ses obligations en matière de maintenance ;
- la redevance gros entretien renouvellement R3 : elle rémunère le cocontractant au titre de ses obligations en matière de gros entretien renouvellement ;
- la redevance de gestion R4 : elle comprend les frais d'administration et de gestion de l'exploitant. Deux fractions spécifiques s'y ajoutent : celle couvrant les assurances et celle correspondant à la couverture forfaitaire de l'impôt sur les sociétés.

Les redevances à la charge de l'EPCI sur la durée du contrat pour l'ensemble des tranches (sachant que le programme des tranches non affermies au moment de la signature du contrat n'était pas défini précisément) étaient estimées dans les annexes contractuelles à un total de 117,2 M€ (en euros courants) hors taxes, soit plus de 4,6 M€ en moyenne par an.

**Tableau n° 4 : Prévisions d'échéanciers de redevances figurant au contrat de partenariat**

Euros courants (hors taxes)	Tranche ferme	Tranche conditionnelle 2a	Tranches conditionnelles 1, 2b, 3	Total
<b>TOTAL</b>	<b>23 860 862</b>	<b>10 492 103</b>	<b>82 862 347</b>	<b>117 215 312</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'annexe 5a du contrat de partenariat.

## 4.2 L'exécution du contrat

### 4.2.1 La réduction des engagements financiers

Le projet a fait l'objet de renégociations des modalités de financement, initiées par la communauté d'agglomération, en vue d'obtenir des conditions plus favorables. Elles ont porté sur la partie de la dette cédée (dette Dailly, 80 % du total). Le taux de marge a été abaissé d'1,95 % à 1,30 %. Les indemnités de renégociations, contractuellement fixées à 3 %, ont été réduites à 2 %.

Les gains tirés de ce refinancement se sont élevés à 808 000 €, répartis, selon les stipulations contractuelles, à 70 % en faveur de la CAPH, soit 565 600 €, et à 30 % (soit 242 400 €) au bénéfice de son cocontractant, par une augmentation de sa rémunération.

La tranche ferme et une des tranches conditionnelles (2a), affermies à la signature du contrat, ont été réalisées conformément aux prévisions, sans dépassement de délai ni de coût et n'appellent pas d'observation particulière. Elles ont été livrées en septembre 2015.

Elles ont bénéficié d'importantes subventions : 15,65 M€ HT, dont 6,15 M€ au titre du fonds européen de développement régional (FEDER), 1,5 M€ HT au titre du fonds départemental pour l'aménagement du Nord (FDAN) et 8 M€ au titre du fonds territorial du bassin minier.

Pour les tranches suivantes, l'établissement public a procédé de manière pragmatique, en décidant de les affermir en fonction des cofinancements mobilisables et du retour sur investissement des nouvelles séquences d'aménagement pour le territoire. Le contrat de partenariat prévoit, en effet, la possibilité d'affermir partiellement les tranches. Cela l'a conduit à réorienter ses priorités, notamment vers les projets liés au développement de l'activité économique.

Ainsi, la tranche conditionnelle 3 a été partiellement affermie par avenant approuvé par délibération du 11 décembre 2017. Seule la partie relative à l'immobilier d'entreprise a été retenue (tranche conditionnelle 3a). L'aménagement d'une nouvelle plateforme technologique régionale et celui d'un espace dédié à la conception de scénographies innovantes ont donc été abandonnés, comme l'a été celui d'un lieu de restauration, d'espaces polyvalents et d'un programme résidentiel, initialement prévus.

À cette occasion, l'établissement public a obtenu de son cocontractant qu'il renonce aux indemnités de non affermissement des tranches ou parties de tranches abandonnées.

Un premier programme d'immobilier d'entreprise, destiné aux sociétés œuvrant dans le secteur de l'image, du numérique, de l'audiovisuel, a fait l'objet de travaux en 2019. Il prévoit l'accueil potentiel d'une centaine de salariés, par la réhabilitation d'un bâtiment de 550 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette disponible (SHON) et la construction d'un autre de 1 600 m<sup>2</sup> de SHON.

Le coût d'investissement de cette nouvelle tranche s'élève à 5,7 M€ hors taxes (HT). S'y ajoutent les frais de développement et de gestion du titulaire et d'assurances, aboutissant à un total à financer de 6,3 M€ HT. L'EPCI a obtenu 2,9 M€ de subventions de la région dans le

cadre du Programme régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (PRADDET) de la région Hauts-de-France et 0,8 M€ du fonds national de développement du territoire (FNADT), soit un total de 3,7 M€ (59 % du coût total hors taxes).

Trois autres programmes de même nature pourraient être lancés ultérieurement, en fonction des perspectives de commercialisation.

Par délibérations des 25 février et 17 juin 2019, le conseil communautaire a affirmé une autre tranche conditionnelle (2b) portant sur la réhabilitation de la salle des pendus (vestiaire de l'ancienne mine) pour y accueillir du public, des tournages, des expositions, des séminaires et événements.

Le coût de cette nouvelle tranche s'élève à 4,96 M€ HT. L'établissement public a sollicité 2,99 M€ de fonds européens. L'obtention de cette subvention est une condition suspensive de l'engagement des travaux de cette tranche. Une subvention d'1 M€ du fonds territorial du bassin minier est également attendue. Cette tranche ne donnera pas lieu à des frais de gestion supplémentaires, en dehors des assurances et des impôts supportés par le prestataire qui seront refacturés.

La communauté d'agglomération a donc géré l'exécution du contrat au plus près de ses intérêts financiers, obtenant de bons taux de cofinancements pour les opérations affermées.

La révision des ambitions initiales sur les tranches conditionnelles a permis de réduire le coût complet du contrat de 117,2 M€ à 42 M€ HT (en euros courants).

#### 4.2.2 Bilan financier prévisionnel des tranches affermées

L'investissement initial de chaque tranche se décompose comme indiqué dans le tableau suivant.

**Tableau n° 5 : Montant d'investissement à financer par tranches**

(en € – HT)	TF	TC 2a	Sous-Total	TC 2b	TC 3a	TOTAL
Conception-construction	14 221 300	6 455 337	20 676 637	4 824 201	5 600 000	31 100 838
dont construction	8 784 512	4 984 057	13 768 569			13 768 569
dont matériel vidéo	3 835 000	665 000	4 500 000			4 500 000
dont conception	1 601 788	806 280	2 408 068			2 408 068
Frais de développement	636 899	289 101	926 000			926 000
Frais de gestion du prestataire	1 167 623	530 008	1 697 631	135 131	590 000	2 422 762
Compte de besoin en fonds de roulement	171 949	78 051	250 000			250 000
<b>Total coût d'investissement</b>	<b>16 197 771</b>	<b>7 352 497</b>	<b>23 550 268</b>	<b>4 959 332</b>	<b>6 294 479</b>	<b>34 804 079</b>
Coûts de préfinancement	137 842	62 347	200 189			200 189
Commissions bancaires	315 399	143 243	458 642			458 642
Actualisation des prix	50 748	24 032	74 780			74 780
<b>Montant à financer brut</b>	<b>16 701 760</b>	<b>7 582 119</b>	<b>24 283 879</b>	<b>4 959 332</b>	<b>6 294 479</b>	<b>35 537 690</b>
Subventions attendues	10 764 001	4 885 999	15 650 000	2 990 000	3 707 301	22 347 301
<b>Montant à financer net</b>	<b>5 937 759</b>	<b>2 696 120</b>	<b>8 633 879</b>	<b>4 959 332</b>	<b>2 587 178</b>	<b>13 190 389</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la CAPH.

TF = tranche ferme.

TC = tranche conditionnelle.

La communauté d'agglomération a obtenu un taux de cofinancement très important pour ce projet, de l'ordre de 65 % pour la tranche ferme et la première tranche conditionnelle (15,65 M€). Pour les tranches suivantes, les subventions obtenues (tranche 3a) ou attendues (tranche 2b) avoisinent les 60 %.

Le montant total restant à financer, net des cofinancements, demeure toutefois conséquent et s'élève à près de 13,2 M€.

Une partie de ce montant sera supportée par l'ensemble intercommunal sous forme de redevances sur la durée du contrat (tranches préfinancées par le prestataire), l'autre sera financée au moment des travaux (tranches financées directement).

Le montant des redevances jusqu'au terme du contrat en 2040 s'élève à 37,4 M€ HT (détail en annexe n° 4). Les frais de gestion (assurance incluse) représentent 18 % du montant total des redevances.

**Tableau n° 6 : Coût par redevance et par tranche sur la durée du contrat**

(en milliers d'euros courants hors taxes)	R1 Financement		R2 maintenance	R3 GER	R4 frais de gestion	TOTAL
	Principal	Intérêts				
Tranche ferme	5 940,29	3 529,06	3 721,53	4 260,62	4 197,58	<b>21 649,08</b>
Tranche conditionnelle 2a	2 697,49	1 345,84	1 752,78	1 990,03	1 905,40	<b>9 691,54</b>
Tranche conditionnelle 2b			1 137,43	1 361,48	173,18	<b>2 672,09</b>
Tranche conditionnelle 3a			1 158,06	1 784,11	465,09	<b>3 407,25</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8 637,78</b>	<b>4 874,90</b>	<b>7 769,80</b>	<b>9 396,24</b>	<b>6 741,25</b>	<b>37 419,96</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la CAPH.

Le coût complet du contrat de partenariat jusqu'en 2040 pour la CAPH correspond donc au total des redevances, ajouté au montant des investissements directement financés par elle, déduction faite des subventions attendues pour ces opérations. Il s'élève à 42 M€ (hors taxes), soit 50,4 M€ toutes taxes comprises (TTC).

**Tableau n° 7 : Coût total à la charge de la CAPH (en milliers d'€)**

(en milliers d'euros HT)	TF	TC 2a	TC 2b	TC 3a	TOTAL
Financement de l'investissement initial			4 959,33	6 294,48	11 253,81
- Subventions notifiées ou attendues			2 990,00	3 707,30	6 697,30
+ Redevances (en € courants) sur la durée du contrat	21 649,08	9 691,54	2 672,09	3 407,25	37 419,96
<b>TOTAL</b>	<b>21 649,08</b>	<b>9 691,54</b>	<b>4 641,42</b>	<b>5 994,43</b>	<b>41 976,47</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la CAPH.

À ces coûts s'ajoutent ceux acquittés pour acquérir, réhabiliter et sécuriser le site avant 2013, soit 5,8 M€ HT (non actualisés).

L'ensemble représente donc une charge totale de près de 48 M€ HT (plus de 57 M€ TTC) pour l'établissement public. Ces montants ne comprennent pas les coûts du personnel communautaire dédié à ce projet depuis de nombreuses années (7 personnes en 2019).

### 4.2.3 Un changement de nature du montage juridique et financier

La CAPH a fait le choix de financer elle-même les nouvelles tranches, sans recourir au préfinancement par le titulaire du contrat de partenariat. Cette décision lui permet de réaliser des économies sur les conditions de financement, les taux accordés par les banques aux collectivités locales étant notamment plus favorables que ceux alloués aux entreprises privées, et de plus la rémunération des capitaux (dividendes) pouvait être évitée.

De ce fait, les tranches concernées ne donneront pas lieu au versement d'une redevance R1 (remboursement du coût de l'investissement et de son financement). En revanche, la maintenance et l'entretien étant assurés sur la durée du contrat par le cocontractant, des redevances R2, R3 et R4 restent dues.

En conséquence, la CAPH utilise désormais le contrat de partenariat comme un marché classique. En effet, l'un des trois critères cumulatifs et obligatoires définissant un contrat de partenariat, le financement majoritaire des nouveaux investissements par le titulaire<sup>54</sup>, fait désormais défaut. L'abandon de ce critère au profit d'un financement propre par la personne publique fragilise donc la nature juridique du contrat qui pourrait être requalifié en marché public global de conception, construction et maintenance<sup>55</sup>.

La chambre considère que le financement intégral des nouvelles tranches par la personne publique ne répond plus à la définition du contrat de partenariat et aurait pu, dès lors, justifier une remise en concurrence.

Cette situation confirme *a posteriori* les observations du précédent contrôle de la chambre, qui interrogeait la pertinence du recours à ce montage juridique pour cette opération. Comme l'a confirmé la communauté d'agglomération, ce choix a été essentiellement motivé par l'impératif de ne pas perdre le bénéfice des fonds européens et donc de réaliser les premières tranches avant la fin de l'exercice 2015. Passée cette contrainte, la CAPH a opéré des arbitrages en matière de financement, qui illustrent le fait que le contrat de partenariat n'était pas le montage juridique et financier approprié pour ce projet.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait valoir que ces choix ont permis de réaliser des économies substantielles et de participer à la bonne gestion du projet, au plus près des intérêts financiers communautaires.

---

<sup>54</sup> Avec la construction ou la transformation d'ouvrage ou de biens immatériels et l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion de ces biens.

<sup>55</sup> Articles 10 et 73 du code des marchés publics – édition 2006.

#### **4.2.4 La répartition des risques**

Dans son précédent rapport d'observations, la chambre relevait également que les principaux risques contractuels, notamment financiers, pesaient sur le groupement intercommunal.

Ce constat a été illustré de manière concrète durant l'exécution. La configuration des sols sous certains bâtiments a nécessité des travaux supplémentaires pour un montant de 85 981,35 € HT pour la tranche ferme. En vertu des clauses du contrat, la prise en charge financière par le titulaire en pareille situation se limite à 0,3 % du montant de conception-réalisation de la tranche concernée, soit en l'espèce 42 663 € HT. Ce plafond est particulièrement faible au regard des enjeux financiers du projet.

À nouveau, lors de l'exécution de la tranche conditionnelle 3a, des coûts supplémentaires ont été engendrés par des aléas liés à la nature des sols. Le prestataire a supporté 16 800 € HT sur le total de 39 309,21 € HT, le solde (22 509,21 € HT) étant pris en charge par la CAPH.

Des travaux d'une plus grande ampleur auraient entraîné une prise en charge plus importante pour l'établissement public.

### **4.3 Les activités sur le site**

#### **4.3.1 Les activités de recherche et d'enseignement supérieur**

Le cœur du projet Arenberg Créative Mine, qui a justifié la reconversion du site minier, repose sur le partenariat avec l'Université Polytechnique Hauts-de-France, pour l'installation du laboratoire DeVisU (Design Visuel et Urbain) autour duquel a été imaginé le développement d'activités liées à la filière de l'image et du numérique. Ce laboratoire est centré sur les technologies innovantes de l'audiovisuel et des médias numériques.

Il comprend 26 enseignants chercheurs, 9 enseignants associés et 19 doctorants. S'y ajoutent 3 personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, ouvriers de service, et 5 personnels contractuels en appui à la recherche.

À la rentrée 2019-2020, une trentaine d'étudiants ont été accueillis sur le site, dans le cadre d'un master 2.

L'Université ne participe pas au financement du projet, ni pour les investissements (bâtiments et matériels), ni pour la maintenance courante et le gros entretien.

Les locaux dans lesquels est installé le laboratoire De VisU comme les installations techniques associées (plateformes technologiques) ainsi que la formation aux équipements lui sont mis à disposition gratuitement.

Le laboratoire dispose de ces locaux pour lui-même et peut également les mettre à disposition, gracieusement ou non. Dans ce dernier cas, il encaisse les recettes correspondantes et ne reverse à la CAPH que la part excédant les charges qu'il supporte sur le bâtiment (fluides,

nettoyage, taxes, *etc.*). Ces dernières sont proches de 100 000 € en moyenne (96 000 € en 2016, 98 000 € en 2017), alors que les recettes de location se sont élevées à 48 000 € en 2016 et à 45 000 € en 2017. Elles permettent donc à l'Université de couvrir près de la moitié des coûts d'exploitation de ces locaux.

L'Université gère et finance la maintenance préventive et curative des équipements et matériels, à l'issue de la garantie prévue par le contrat de partenariat. La CAPH n'est pas non plus responsable du renouvellement des équipements, ni de l'acquisition de nouveaux matériels. Toutefois, l'Université n'est pas contrainte au renouvellement de ces équipements.

### **4.3.2 Les autres espaces du site**

La CAPH gère directement les espaces qui ne sont pas mis à la disposition de l'Université, notamment la salle de projection du laboratoire expérimental pour les audiences et les usages de demain (LEAUD). Ils peuvent être visités, mis à disposition ou loués.

La mise à disposition des équipements au profit d'évènements organisés par des entreprises (séminaires, conférence, soirée clientèle, *etc.*), représente l'essentiel du chiffre d'affaires.

Les recettes tirées de la gestion du site de la mine s'élèvent, en 2018, à 75 000 € (142 000 € en 2017), contre 125 000 € de dépenses (188 000 € en 2017), hors charges de personnel. L'utilisation du LEAUD a été moins élevée en 2018 qu'en 2017. Le nombre de jours d'utilisation est, en effet, passé de 48 à 44 et les recettes de location de 19 700 € à 8 500 €.

### **4.3.3 La gouvernance du pôle et ses retombées sur le territoire**

La communauté d'agglomération s'est dotée des moyens de réunir, sur le site d'Arenberg Créative Mine, les éléments matériels, économiques et logistiques pour en faire, à terme, un pôle d'excellence de l'image et du numérique, au carrefour de la recherche, de l'enseignement, du développement économique, de la requalification et de la valorisation patrimoniales.

Les effets d'image, de notoriété, de rayonnement pour le territoire semblent incontestables puisqu'il s'agit d'équipements de pointe offrant des conditions techniques sans équivalent en Europe, s'insérant, de plus, dans une démarche de filière d'excellence portée par la région et l'association « Pictanovo ».

Toutefois, se pose encore la question des retombées pour le territoire et du rôle futur de l'établissement public dans sa gestion.

Les impacts socio-économiques de la réalisation de ce projet pour le territoire (créations d'emplois, implantation d'entreprises, hôtellerie, restauration, *etc.*) n'ont pas été évalués en amont. L'ensemble intercommunal ne s'est pas non plus fixé d'objectifs de fréquentation, ni de recettes pour les différentes fonctions qui le composeront à terme. Il n'a pas davantage cherché à en mesurer les effets produits à ce jour.

Le rapport entre le coût supporté par la communauté d'agglomération (de l'ordre de 57 M€ hors personnel d'ici 2040) et les retombées pour le territoire et ses habitants, dont le

niveau de revenus et le taux d'emploi figurent parmi les plus faibles de France, n'est pas établi. En particulier, il n'est pas certain que les emplois créés répondront, en nombre et en qualifications, aux besoins locaux.

La chambre recommande à l'établissement public d'évaluer les impacts directs et indirects du projet.

**Recommandation n° 3 : évaluer les retombées pour le territoire du pôle d'excellence « Arenberg Créative Mine ».**

L'ordonnateur, dans sa réponse, prend acte de cette recommandation.

Enfin, la question du portage, à terme, de ce site devra être arbitrée. En effet, à l'achèvement de l'ensemble des tranches, l'EPCI se retrouvera dans une position de gestionnaire d'un certain nombre d'espaces voués à être mis à disposition de professionnels pour des tournages, expositions, événements d'entreprises, *etc.*, ce qui n'entre pas dans sa vocation première.

Différents modes de gestion (délégation de service public, marché public, régie) et de pilotage (société publique locale, société d'économie mixte...) ont été envisagés.

Le choix n'est pas aisé, notamment en raison de l'hétérogénéité des activités développées sur le site, entre enseignement supérieur, tourisme, patrimoine, événementiel, économie et expertise. Il est compliqué par le probable caractère déficitaire à terme de l'exploitation. La question de l'équilibre économique devra donc également être traitée.

L'ordonnateur, en réponse, précise que cette réflexion sera conduite à son terme par le prochain exécutif.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La communauté d'agglomération a conclu, en 2015, un contrat de partenariat public-privé pour la conception, la construction et l'entretien et la maintenance sur 25 ans d'un pôle d'excellence consacré à l'image et au numérique sur un ancien site minier.*

*Parmi ses principales composantes, figurent l'installation d'un laboratoire de l'Université de Valenciennes et l'accueil d'élèves d'une filière de master 2. Une salle de projection et de tests de haute technologie a également déjà été réalisée. La construction de bâtiments à destination d'immobilier d'entreprises est en cours.*

*La réalisation des premières tranches s'est déroulée dans le respect des délais et des coûts prévus au contrat.*

*La gestion financière de cette opération complexe a jusqu'ici été optimisée par l'ensemble intercommunal, qui a obtenu un très haut niveau de subventionnement, notamment de la région et de l'Union Européenne.*

*Toutefois, afin de réduire les coûts, il a décidé de financer seul les nouvelles tranches. Ce choix retire l'une des principales caractéristiques d'un contrat de partenariat public-privé,*

*à savoir le préfinancement privé des investissements, et leur remboursement sous forme de redevance. Il emporte un risque de requalification du contrat en marché public.*

*Le coût global de l'opération restant à la charge de l'EPCI, investissement et entretien/maintenance compris, peut être estimé, de l'origine du projet à 2040, à 57 M€ toutes taxes comprises (en euros courants). Les retombées pour le territoire n'ont pas été évaluées.*

*La communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut devra, également, trancher les questions de l'équilibre économique global de ce site et de la future forme juridique de sa gouvernance et de sa gestion. L'enjeu financier va, en tout état de cause, peser durablement sur les finances de l'ensemble intercommunal.*

---

\*  
\* \*

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Calcul du temps de travail annuel des agents de la CAPH .....	48
Annexe n° 2. Comparaison des données de l'effectif entre divers documents de la CAPH .....	49
Annexe n° 3. Participations et avances du budget principal aux budgets annexes .....	50
Annexe n° 4. Total des redevances dues sur la durée du contrat pour l'ensemble des tranches, en milliers d'euros courants (hors taxes) .....	51

**Annexe n° 1. Calcul du temps de travail annuel des agents de la CAPH**

	Personnel non badgeant		Personnel soumis à badgeage
	39h/semaine	8h/jour	
Jours dans l'année	365	365	365
Jours de week-end	104	104	104
Jours de congés annuels	30	30	30
Jours fériés	8	8	8
RTT	22	22	0
Nombre de jours travaillés dans l'année	201	201	223
<b>= Soit heures annuelles travaillées</b>	<b>1 567,8</b>	<b>1 608</b>	<b>1 561</b>
Différence avec les 1 607 h	- 39,2	+ 1	- 46

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la CAPH.

## Annexe n° 2. Comparaison des données de l'effectif entre divers documents de la CAPH

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'agents contrôle CRC (ETP)	169 (164,53)	186 (181,63)	192 (187,13)	188 (182,72)	180 (174,92)
Rapports d'activité (nombre d'agents)	167		198	190	
Comptes administratifs (ETP pourvus)	154	146	200	187	

Source : chambre régionale des comptes à partir des documents de la CAPH.

Les comptes administratifs retracent les effectifs au 31 décembre N, les rapports sur les orientations budgétaires (ROB) se placent au 31 décembre ou au 1<sup>er</sup> janvier, les rapports d'activité ne précisent pas ce point.

**Annexe n° 3. Participations et avances du budget principal aux budgets annexes**

**Fonctionnement**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<b>Subventions de fonctionnement du budget principal</b>	<b>674 695,03</b>	<b>1 149 253,31</b>	<b>1 464 682,17</b>	<b>1 847 630,47</b>	<b>1 607 793,82</b>	<b>6 069 359,77</b>
dont budget annexe « Arenberg Créative Mine »			1 247 316,39	1 004 107,30	969 251,63	<b>3 220 675,32</b>
dont budget annexe « PLIE »		658 405,56	24 381,53	164 866,84	215 105,90	<b>1 737 454,86</b>
dont budget annexe « gens du voyage »				645 855,00	330 249,69	<b>976 104,69</b>
dont budget annexe « Port de St Amand »					42 051,31	<b>42 051,31</b>
dont « parc de loisirs Wavrechain-sous-Faulx »		490 847,75	192 984,25	32 801,33		<b>716 633,33</b>
dont budgets annexes « zones d'activités »					51 135,29	<b>51 135,29</b>

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

**Investissement**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<b>Subventions d'investissement du budget principal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6 775 488,09</b>	<b>9 614 785,12</b>	<b>5 362 786,61</b>	<b>21 753 059,82</b>
dont budget annexe « Arenberg Créative Mine »	0	0	1 054 922,87	660 637,15	3 473 615,11	<b>5 189 175,13</b>
dont budgets annexes « zones d'activités »	0	0	5 720 565,22	8 954 147,97	1 889 171,50	<b>16 563 884,69</b>

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

**Annexe n° 4. Total des redevances dues sur la durée du contrat pour l'ensemble des tranches, en milliers d'euros courants (hors taxes)**

Année	R1 Financement		R2 maintenance	R3 GER	R4 frais de gestion	Total
	Principal	Intérêts				
2015	92,97	100,80	51,13	15,52	65,17	325,64
2016	322,72	325,30	157,52	53,32	186,81	1 045,67
2017	330,83	314,69	161,80	58,02	191,48	1 056,82
2018	333,53	303,14	166,16	70,02	195,42	1 068,27
2019	327,20	288,53	184,27	96,12	210,69	1 106,81
2020	332,67	278,06	252,22	124,84	226,66	1 214,45
2021	345,03	267,41	266,25	130,23	231,53	1 240,45
2022	333,18	251,18	273,41	177,97	236,72	1 272,46
2023	325,40	236,73	280,81	225,66	242,02	1 310,62
2024	277,75	212,81	288,38	365,54	247,98	1 392,46
2025	278,21	202,40	296,18	340,62	253,58	1 370,99
2026	368,15	211,82	304,17	228,56	257,63	1 370,34
2027	405,55	204,91	312,35	251,37	263,28	1 437,46
2028	373,67	180,73	320,81	350,21	269,45	1 494,87
2029	282,32	142,15	329,49	704,80	276,06	1 734,83
2030	271,40	128,39	338,37	637,64	282,12	1 657,93
2031	385,50	144,80	347,53	399,33	286,21	1 563,38
2032	410,10	134,24	356,89	400,11	293,17	1 594,52
2033	393,27	112,78	366,50	527,32	299,71	1 699,58
2034	326,68	88,68	376,42	903,86	308,20	2 003,84
2035	332,16	95,72	386,59	698,23	313,82	1 826,52
2036	400,25	95,00	397,01	450,56	321,18	1 664,00
2037	434,99	78,32	407,73	522,93	326,43	1 770,40
2038	474,68	66,35	418,73	501,27	334,05	1 795,08
2039	408,56	94,96	430,04	836,41	340,80	2 110,77
2040	71,01	314,95	299,02	325,77	281,07	1 291,81
<b>TOTAL</b>	<b>8 637,78</b>	<b>4 874,90</b>	<b>7 769,80</b>	<b>9 396,24</b>	<b>6 741,25</b>	<b>37 419,96</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la CAPH.





# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

## COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA PORTE DU HAINAUT (Département du Nord) *Tome 2*

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Alain Bocquet : pas de réponse.
- M. Aymeric Robin : 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 n° 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 méil : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)