



**Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie**

Date d'envoi à fin de notification : 09/04/2013
Date de communicabilité : 31/05/2013

ROD.0550

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

– Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin –

(Département du Pas-de-Calais)

SUIVI, LE CAS ÉCHÉANT, DE LA RÉPONSE DES ORDONNATEURS SUCCESSIFS

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	4
I - PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE : UN TERRITOIRE TRES DENSE, BIEN DESSERVI MAIS CONNAISSANT UN FORT TAUX DE CHOMAGE.....	6
II - UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SANS REEL ELAN COMMUNAUTAIRE.....	7
A - DE NOMBREUSES COMPETENCES STATUTAIRES	7
1 - LA DEFINITION STATUTAIRE DES COMPETENCES, TRES VARIABLE DANS SA PRECISION, N'A PAS TOUJOURS CORRESPONDU A LEUR EXERCICE REEL	7
2 - UNE DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE ASSEZ LARGEMENT DEFICIENTE, ET PARFOIS EVITEE	9
B - UNE INTERCOMMUNALITE DE SERVICES SANS REEL PROJET COMMUNAUTAIRE	11
1 - UNE INTERCOMMUNALITE DE SERVICE PLUS QUE DE PROJET	11
2 - UNE REDISTRIBUTION DES RESSOURCES AUX COMMUNES QUI TEMOIGNE DE LA FAIBLESSE DU PROJET COMMUNAUTAIRE.....	12
III - LA COMPETENCE <i>DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE</i> : DES ENJEUX IMPORTANTS MAIS DE FAIBLES RESULTATS.....	13
A - LA CREATION DE ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES ET LEUR GESTION EMAILLEE D'IRREGULARITES N'ONT PAS ATTEINTS LES OBJECTIFS FIXES	13
1 - LES RESULTATS DE LA POLITIQUE DE CREATION DES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES SONT CONTRASTES POUR UN COUT ELEVE.	13
2 - UN AMENAGEMENT MAL MAITRISE ET UNE COMMERCIALISATION DES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES PEU TRANSPARENTES	15
3 - LES SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES.	18
B - UNE DEFAILLANCE AVEREE DANS LA GESTION DES GRANDS PROJETS URBAINS.....	21
1 - LE PROJET SAINTE-HENRIETTE.	21
2 - LE PARC NATUREL URBAIN DE DROCOURT.....	27
3 - LA REQUALIFICATION DE LA FOSSE 9/9BIS (COMPRENANT LE METAPHONE).....	28
IV - LA COMPETENCE D'ELIMINATION ET DE VALORISATION DES DECHETS.	30
A - LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE COMMUNES, COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ET SYNDICAT MIXTE.	30
B - LA COMPARAISON ENTRE LA GESTION EN REGIE ET LE MARCHE CONFIE A UN PRESTATAIRE PRIVE N'A PAS DONNE LIEU A L'ARBITRAGE ANNONCE ENTRE LES MODES DE GESTION	31
C - UN MODE DE FINANCEMENT MARGINAL ET PEU INCITATIF	32
D - LE SUIVI DES COUTS ET DES INDICATEURS DE RENDEMENT.	33
V - LA SITUATION FINANCIERE	34
A - LA SITUATION FINANCIERE RETROSPECTIVE.	34
1 - LE BUDGET PRINCIPAL.	34
2 - LE BUDGET ANNEXE ASSAINISSEMENT.....	38
B - LA SITUATION FINANCIERE PRESENTE : LES PREVISIONS DU BUDGET PRIMITIF 2012.	39
1 - L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX PARAMETRES.	39
2 - LES CHOIX BUDGETAIRES.....	39
C - LA PROSPECTIVE FINANCIERE REALISEE PAR LA COLLECTIVITE.....	40
1 - LE BUDGET PRINCIPAL.	40
2 - LE BUDGET ANNEXE ASSAINISSEMENT.....	41
VI - LA GESTION ADMINISTRATIVE, BUDGETAIRE ET COMPTABLE	42
A - GOUVERNANCE	42
1 - LES DELEGATIONS DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE AU PRESIDENT	42
2 - LE REVERSEMENT D'UNE PARTIE DE L'INDEMNITE DU PRESIDENT.	43
3 - LES MANDATS SPECIAUX AUX ELUS.	43
B - GESTION DU PERSONNEL.....	44

C -	GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	44
VII -	LA COMMANDE PUBLIQUE	46
A -	DES PROCEDURES INTERNES GLOBALEMENT SATISFAISANTES	46
B -	UNE ATTRIBUTION JURIDIQUEMENT FRAGILE DES MARCHES DE LA STATION D'EPURATION D'HENIN-BEAUMONT	48
1 -	LE MARCHE DE MAITRISE D'ŒUVRE	48
2 -	LE MARCHE DE TRAVAUX	49
RECOMMANDATIONS		51
VIII -	ANNEXES	52
A -	ANNEXE N°1 : TABLEAU DES OPERATIONS SOUS MANDAT NON APUREES AU 31 DECEMBRE 2010	52
B -	ANNEXE N° 2. DETAIL DU FINANCEMENT DU CONTRAT DE SITE DE 2003.	54
C -	ANNEXE N° 3. INCOHERENCES DU COMPTE-RENDU D'ACTIVITES DE L'AMENAGEUR POUR LA ZONE DE LA CHENAIE A ROUVROY	55
D -	ANNEXE N°4. DETAIL DES DEFICIENCES DU SUIVI DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET DES CREDITS DE PAIEMENT RELATIFS AUX GRANDS PROJETS URBAINS	56
E -	ANNEXE N°5. DETAIL DES ECRITURES D'ORDRE BUDGETAIRE CONSECUTIVES A LA RESILIATION DE LA CONVENTION PUBLIQUE D'AMENAGEMENT DE LA ZONE SAINTE-HENRIETTE.	57
F -	ANNEXE N° 6. ANOMALIES SUR LES DONNEES DE COUT ET DE RENDEMENT DE LA COMPETENCE «ORDURES MENAGERES ».	58
G -	ANNEXE N° 7. ANOMALIES SUR LA NOTATION DU CONCOURS DE MAITRISE D'ŒUVRE.....	60

Synthèse

La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin comprend 14 communes, dont Carvin, au nord. Attirée par le développement de l'agglomération Lilloise et Hénin-Beaumont, au sud, aux prises à des difficultés de gestion, elle ne dispose pas de véritable commune-centre, susceptible d'endosser un rôle d'impulsion de la politique communautaire.

Ayant succédé à un district en 2001, la communauté d'agglomération s'est, d'emblée, placée dans la continuité de la gestion antérieure sans que naisse un véritable élan communautaire.

Elle exerce ses compétences obligatoires sans avoir défini préalablement l'intérêt communautaire par des critères objectifs et sans avoir réellement réuni la commission d'évaluation des charges transférées. Les quatre compétences optionnelles choisies (assainissement, eau, déchets des ménages et gestion d'équipements culturels et sportifs) font de cette communauté une intercommunalité de services plus que de projets. De nombreuses compétences facultatives choisies, parfois de manière peu cohérente dans la période sous revue, ont été exercées, pour certaines, avant leur inscription dans les statuts et pour d'autres, en dehors même du cadre légal et statutaire (santé). Plusieurs compétences ont été confiées à un syndicat mixte.

La communauté d'agglomération reverse l'intégralité de la fiscalité professionnelle aux communes sans déduire de charges transférées. La dotation de solidarité communautaire, dans ses critères, ne prend pas en compte prioritairement la population ou le potentiel fiscal, comme elle le devrait. Les reversements aux communes et les versements aux syndicats mixtes auxquels la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a délégué l'exercice de ses compétences représentent au total la majorité des dépenses (52 %) de la collectivité.

L'examen de compétences aux lourds enjeux financiers fait apparaître une gestion dont les résultats sont contrastés.

La poursuite de trois projets de requalification de friches industrielles ou minières lancés par le district ou concomitants à sa transformation, a été mal maîtrisée et s'est avérée coûteuse. Le projet Sainte-Henriette (2003-2007) a ainsi coûté environ 8 M€ à la collectivité, dont 3 M€ de frais d'études inutiles, du fait d'une confiance excessive en un investisseur unique, de l'absence de contrôle de la mission confiée à l'aménageur et d'une étude insuffisante de la faisabilité d'un projet surdimensionné. L'information du conseil communautaire a été déficiente ou tardive. La réalisation d'un parc naturel urbain a subi un surcoût d'environ 670 000 € et un retard important, pour partie en raison de l'absence d'études préalables. Enfin la requalification de la fosse 9/9bis, projet en cours, laisse la main de manière excessivement large au maître d'œuvre dans le cadre d'un marché de définition trop vaguement rédigé. L'originalité indéniable de la salle de concert du Métaphone et ses conséquences sur le fonctionnement n'ont pas été suffisamment étudiées préalablement et le déficit de fonctionnement de l'équipement, de l'ordre de 1,3 M€, devra être supporté par le budget général.

La compétence de gestion d'équipements sportifs et culturels, prise en 2009, se limite dans les faits à un équipement culturel, le Métaphone. La gestion et la construction d'équipements sportifs restent largement une politique communale. La politique sportive est largement tributaire des décisions d'attribution des subventions communales ou n'est pas formalisée en ce qui concerne les subventions aux clubs sportifs de haut niveau.

La politique de développement économique se caractérise également par la création de nombreuses zones d'activités, dans des conditions parfois précipitées par les échéances du contrat de site de 2003 lié notamment à la fermeture de Métaleurop. La commercialisation des zones qui connaît un succès mitigé, est parfois peu transparente et peut s'avérer coûteuse.

Le coût de la compétence de collecte et d'élimination des déchets ménagers est exclusivement financé par le budget général. La collecte est partagée entre une gestion directe en régie et une gestion par un prestataire privé, sans que le choix de la prestation la moins coûteuse ait été fait. Pour financer ses activités, la communauté d'agglomération alourdit de façon importante la pression fiscale sur les ménages et les entreprises du territoire. Avec cette mobilisation importante de fiscalité, le niveau de l'autofinancement est suffisant et son endettement contenu.

Le taux de la fiscalité professionnelle est sensiblement supérieur à la moyenne nationale (33,79 % contre 26,75 %) et même aux communautés d'agglomération voisines. La fiscalité sur les ménages, introduite par la communauté en 2004 a été multipliée par 2,7 en 2008. L'augmentation de la pression fiscale pesant sur les habitants du territoire communautaire s'est ajoutée à celle des communes-membres (+ 29 % et + 26 % pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 2001 et 2010).

La gestion administrative, budgétaire et comptable ainsi que celle de la commande publique sont perfectibles.

Sur l'ensemble de la période vérifiée, la fiabilité des comptes connaît encore des déficiences, comme l'avait déjà remarqué la chambre en 2005, même si des améliorations ont été relevées. Les prévisions budgétaires tant pour le budget annexe assainissement (retard des programmes d'assainissement structurant) que pour le budget principal sont sensiblement surestimées.

Malgré un effort de mise en concurrence des candidats aux marchés publics, des marges de progrès existent encore. Le marché le plus important de la période vérifiée (la construction de la station d'épuration en 2009 pour 23 M€) a été passé dans des conditions peu transparentes, susceptibles de porter atteinte à sa sécurité juridique.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a porté sur la période courant à partir de l'année 2004.

Il a porté sur les thèmes suivants : définition et exercice des compétences, examen de la gestion des compétences développement économique, grands projets urbains et déchets des ménages, situation financière, gouvernance et gestion administrative, financière et budgétaire dont le suivi des observations du précédent contrôle et commande publique.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 février 2012 avec M. Corbisez, président de la communauté d'agglomération et le 20 février 2012 avec M. Facon, ancien président de la collectivité jusqu'au 3 avril 2008.

La Chambre a statué sur les comptes et la gestion de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin en sa séance du 31 mai 2012 et a décidé de la formulation d'observations provisoires qui ont été transmises à l'ordonnateur, à son prédécesseur ainsi qu'aux tiers mis en cause par courrier du 6 septembre 2012.

Après examen des réponses, la chambre, dans sa séance du 20 décembre 2012, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE : UN TERRITOIRE TRES DENSE, BIEN DESSERVI MAIS CONNAISSANT UN FORT TAUX DE CHOMAGE

La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (ou CAHC) composée de 14 communes est incluse dans l'aire urbaine Douai-Lens et se place au 11^{ème} rang national des aires urbaines (546 721 habitants).

La CAHC concentre 125 313 habitants sur une superficie de 11 208 ha. Sa densité de 1 118 habitants/km² est près de 10 fois plus forte que la densité nationale (109 h/km²).

La CAHC est située au cœur de l'ancien bassin minier qui a été marqué par une forte désindustrialisation avec l'arrêt progressif de l'extraction minière. En 2009, le taux de chômage de la zone d'emploi Lens-Liévin atteignait 14,9 % contre 12,6 % dans la région Nord - Pas-de-Calais et 9,1 % pour la France métropolitaine¹.

Malgré les difficultés de reconversion industrielle et minière, le territoire se caractérise par un taux de création d'entreprises important, supérieur aux moyennes régionale et nationale et par un dynamisme des bases de fiscalité professionnelle (+ 20 % entre 2006 et 2010). La CAHC dispose de deux atouts majeurs : le pôle commercial d'Hénin-Beaumont/Noyelles-Godault/Dourges, dont l'attractivité dépasse le territoire et le pôle multimodal (route-rail-voie d'eau) « Delta 3 ».

Sa situation géographique est favorable du fait des axes de communication dont beaucoup convergent vers la plateforme multimodale Delta 3 : l'autoroute A1 d'importance nationale et internationale (qui relie Paris à Lille, à la Belgique et à l'Europe du Nord) et l'autoroute A21 qui relie Béthune, Lens, Douai et Valenciennes. La ligne TGV Paris-Lille traverse le territoire, ainsi que de nombreuses lignes de TER et de fret. Enfin les lignes fluviales sont également bien représentées avec le canal de la Deûle et le canal de Lens, futures liaisons du canal Seine Nord devant relier le port du Havre aux grands ports du Nord de l'Europe (Anvers...).

¹ Source Insee

II - UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SANS REEL ELAN COMMUNAUTAIRE

A - De nombreuses compétences statutaires

La communauté d'agglomération a été créée par arrêté préfectoral du 26 décembre 2000 par transformation du district, créé en 1968, dont elle a repris les compétences.

Au moment du contrôle, qui s'est déroulé de septembre 2011 à février 2012, la CAHC exerçait quatre compétences obligatoires, conformément au I de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et la politique de la ville dans la communauté.

Parmi les 6 compétences dites optionnelles, prévues au II du même article du code précité, la CAHC a choisi d'exercer quatre compétences : l'assainissement, l'eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (dont principalement l'élimination et la valorisation des déchets ménagers) et la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêts communautaire. En revanche, elle n'a pas choisi d'exercer les compétences voirie et action sociale.

Au titre des compétences dites « facultatives », la communauté d'agglomération intervient dans de nombreux domaines : les eaux pluviales, le réseau de radiodiffusion sonore et de télévision, la couverture numérique du territoire en haut et très haut débit, la gestion de la fourrière du refuge animal communautaire, le versement de subventions de fonctionnement aux associations sportives et aux associations culturelles, en complément des subventions communales, dans le cadre de la promotion du sport et de la culture à l'échelle de l'agglomération et pour des interventions participant au rayonnement de la communauté d'agglomération, la définition et le développement d'une politique culturelle et sportive concertée à l'échelle de l'agglomération, la réalisation de travaux liés à la « rocade minière » subdéléguée à un syndicat mixte et la gestion patrimoniale des équipements publics dépendants de la plateforme multimodale de Dourges.

En 2011, quatre nouvelles compétences facultatives ont été ajoutées aux statuts : la gestion du réseau hydrographique de surface, la mise en réseau des bibliothèques, l'action de promotion du tourisme à l'échelle de l'agglomération, la valorisation du patrimoine communautaire et le tourisme d'affaire ainsi que des actions éducatives concernant la protection, la valorisation des espaces naturels et sensibilisation à l'environnement et à la biodiversité.

Aux termes de ses statuts, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin exerce donc statutairement 21 compétences (4 obligatoires, 4 optionnelles, 13 facultatives).

1 - La définition statutaire des compétences, très variable dans sa précision, n'a pas toujours correspondu à leur exercice réel

L'évolution fréquente des statuts de la CAHC révèle une hésitation durable dans la définition de son périmètre d'intervention. Le délai entre deux évolutions statutaires relatives à un même domaine a parfois été bref au regard du temps nécessaire à la mise en œuvre efficace des objectifs de l'assemblée délibérante. Ainsi la compétence en matière d'accueil des gens du voyage, prise en décembre 2002, a été abandonnée seulement treize mois plus tard (janvier 2004).

L'instabilité a été particulièrement marquée pour les compétences sportive et culturelle, à l'exception du versement de subventions communautaires en complément des subventions communales. La communauté s'est ainsi dotée, de 2004 à 2009, d'une compétence d'accompagnement de projets culturels d'intérêt communautaire. Cette situation s'est traduite par l'absence de gestion

directe de projets culturels, même si la CAHC a reconnu elle-même² quelques cas de gestion directe. La compétence « *entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêts communautaire* » a été ajoutée à la fin de l'année 2009, alors qu'elle avait, jusque-là, été expressément exclue des statuts du district puis de la communauté.

L'ambiguïté des statuts sur l'existence ou non d'une compétence culturelle et sportive propre à la communauté d'agglomération perdure. De 2002 à 2009, la compétence, rédigée en des termes généraux et flous, consistait en « *la mise en œuvre d'études et de réflexions visant à la définition d'une politique culturelle et sportive cohérente et concertée à l'échelle de l'agglomération* ». Elle était cependant complétée de compétences étroites et précisément définies, mais limitées dans la durée : « *aide à l'organisation des transports pour permettre l'accès de tous les habitants de l'agglomération aux manifestations culturelles et sportives organisées par les 14 communes de la communauté d'agglomération* » (compétence détenue 13 mois : de décembre 2002 à janvier 2004) ou encore « *participation à la communication pour assurer la promotion des projets et actions culturels et sportifs des 14 communes et de la communauté d'agglomération* » (2004-2009). Depuis 2009, la compétence communautaire en ce domaine consiste en la « *définition et le développement d'une politique culturelle et sportive cohérente et concertée à l'échelle de l'agglomération* ». Cette évolution rédactionnelle paraît abandonner la prépondérance communale.

Toutefois, la politique sportive ne paraît pas concertée : elle ne prend pas en compte l'éventualité de doublons. La commune de Carvin a, par exemple, inauguré une salle d'escalade en novembre 2011 alors que le conseil communautaire, par délibération du 26 mai 2011, a décidé d'aider financièrement le projet de la Mission Bassin Minier visant à étudier la création d'une salle d'escalade qui pourrait être localisée dans le parc des îles, sur le territoire de la commune de Rouvroy. Même si la contribution financière de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin à cette étude est modeste (9 773 €), cette décision va à l'encontre des orientations de la fédération française d'escalade qui avait indiqué ne pas soutenir le projet si la salle ne peut pas accueillir d'autres activités car elle ne souhaite pas « voir se multiplier ce type de structure au nord de Paris ».

Une communauté d'agglomération, comme tout établissement public de coopération intercommunale (EPCI), obéit au principe de spécialité, qui fait obstacle à l'exercice de compétences non définies dans ses statuts. Pourtant, la chambre observe que la construction d'un équipement culturel d'intérêt communautaire, le Métaphone a été engagé en 2005, c'est-à-dire bien avant l'insertion de cette compétence dans les statuts (2009). De même la dernière extension statutaire des compétences ne fait que régulariser, comme le reconnaît l'assemblée délibérante elle-même³, des actions déjà entreprises en ce qui concerne la mise en réseau des bibliothèques et l'éducation à l'environnement.

De la même manière, la compétence obligatoire « politique de la ville » dont l'intitulé est large a été entendue de manière extensive afin de rattacher à ce domaine de compétence des actions que la collectivité entendait mener. C'est le cas de la prévention dans le domaine de santé, déclarée d'intérêt communautaire⁴, dont le rattachement à l'insertion sociale est ténu ou au moins très indirect. Cette conception extensive a conduit à attribuer une subvention de 30 000 € à une instance de coordination gérontologique sans prise en compte des politiques menées par les autorités sanitaires, sociales et médico-sociales compétentes en la matière, ce qu'admet l'ancien président de la communauté d'agglomération.

La rédaction floue de l'intitulé de certaines compétences, telle que celle de la « *couverture numérique du territoire en haut et très haut débit* », instituée en 2009, ne permet pas avec certitude de connaître l'étendue de son périmètre, qui dans le cas précis, peut concerner la simple réalisation d'études ou bien un plan d'action complet. Sans entraver l'action communautaire, comme le fait valoir

² Manifestations organisées en novembre 2004, voir rapport d'activité 2004, p 85.

³ Délibération du 23 juin 2011.

⁴ Délibération n° 2001-118 du 21 décembre 2001

le président de la communauté d'agglomération, un positionnement clair par rapport aux différents échelons territoriaux susceptibles d'intervenir dans le domaine des réseaux de communications électroniques (communes, syndicats mixtes, département, région) aurait été conforme au principe de spécialité des établissements publics que sont les communautés d'agglomération.

2 - Une définition de l'intérêt communautaire assez largement déficiente, et parfois évitée

En vertu de l'article L. 5216-5 du CGCT, l'exercice de certaines compétences a pour condition la définition, compétence par compétence, de l'intérêt communautaire. Ce principe constitue ainsi la ligne de partage d'une compétence, quand elle peut être partagée, entre les communes et la communauté.

Pour plusieurs compétences, la collectivité s'est bornée à reconnaître l'intérêt communautaire sans le définir, c'est-à-dire sans choisir des critères objectifs pour tracer la ligne de partage entre compétences communales et communautaires⁵. L'intérêt communautaire a, ainsi, pu être défini par une énumération d'équipements. Ainsi, aucun critère objectif, autre qu'une référence à la proximité immédiate des axes structurants, peu précise dans un territoire d'environ 112 km carrés quadrillés par deux autoroutes, ne distingue les zones économiques communautaires des zones communales, c'est une simple liste de zones créées sur un périmètre propre ou accolées aux zones communales qui confère le caractère communautaire ou non. De même, l'intérêt communautaire de la compétence culture et sport est déterminé par une « liste » ne comprenant que le *Métaphone* et les monuments inscrits aux monuments historiques du 9 et 9 bis à Oignies⁶, ce qui, indépendamment de la légalité d'une telle définition, n'apparaît pas cohérent avec le choix politique de se doter d'une compétence optionnelle en matière d'équipements sportifs.

Les débats communautaires ont pourtant évoqué la possibilité de mettre en place des critères de sélection d'équipement qui deviendraient intercommunaux, en lieu et place d'une liste d'équipement. Le président du conseil communautaire évoquait, le 23 juin 2011, la possibilité pour les équipements sportifs, de se baser sur la fréquentation des équipements par des personnes habitant dans d'autres communes, par exemple, la piscine de Courrières dont 50 % de la fréquentation n'est pas issue de la population de la commune⁷.

Cette absence de définition conduit, à ce jour, à priver de toute substance le volet sportif de la compétence optionnelle prise en 2009 en matière de gestion d'équipements d'intérêt communautaire. Le territoire de l'agglomération comprend pourtant quatre piscines. Une cinquième piscine est prévue à Carvin. L'utilité de ces piscines est explicitement intercommunale, en particulier dans le cas de celle de Carvin puisque les communes de Libercourt et Oignies sont associées au projet et appelées à participer à son financement. Une subvention communautaire est également sollicitée, probablement sous la forme d'un fonds de concours.

La reconnaissance de l'intérêt communautaire peut également procéder d'une simple affirmation sans que puisse apparaître un critère objectif.

⁵ Pourtant la communauté pour mettre en œuvre son action en faveur du développement du sport de haut niveau s'appuie sur des critères objectifs en rapport avec l'intercommunalité pour définir l'intérêt communautaire.

⁶ Cette définition est curieusement justifiée : « ... la prise en compte d'autres types d'équipements reviendrait non pas à de la solidarité communautaire, mais à une main mise sur le fonctionnement d'équipements communaux ».

⁷ A l'inverse, l'éventualité de transferts partiels de dépenses d'investissement ou de fonctionnement d'un équipement donné a été abordée alors qu'un tel transfert ne correspondrait pas à l'exercice d'une compétence mais, au mieux, à un fonds de concours.

Les trois grands projets urbains issus du district (Sainte-Henriette, 9/9 bis et parc naturel urbain) ont été désignés comme d'intérêt « majeur »⁸ par une référence peu lisible à une délibération du même jour définissant l'intérêt communautaire. Si l'on suit cette référence, ces projets ont été désignés soit en tant que zones d'activités économiques soit en raison de leur « situation de proximité immédiate des axes structurants », caractéristique d'une grande partie du territoire de l'agglomération.

Le quatrième grand projet, le « pôle gare de Libercourt » a été qualifié d'intérêt communautaire par deux délibérations du 4 juin 2004 et du 27 mai 2005, la seconde renvoyant, sans précision, à la première. Or cette délibération, comme la collectivité l'a fait régulièrement, n'avait jamais utilisé l'expression d'intérêt communautaire, tout en multipliant des formulations proches, pour un projet engagé par une commune et devant initialement être financé majoritairement par elle. L'argument avancé en 2005 pour justifier la maîtrise d'ouvrage communautaire, à savoir la complexité, est peu convaincant, s'agissant d'une opération d'1 M€. La limitation de l'intérêt communautaire aux seules études de faisabilité ne ressort clairement d'aucune délibération et les travaux, conduits par la communauté d'agglomération en tant que mandataire de la commune de Libercourt, ont été retracés dans une opération pour le compte de tiers comportant exclusivement des dépenses, qui n'est toujours pas apurée. En l'absence, à ce jour, de contribution de la collectivité concernée, la communauté d'agglomération a financé des travaux dont l'intérêt communautaire n'apparaît pas évident.

Le partage des compétences entre les communes et la communauté d'agglomération est imprécis en ce qui concerne les compétences facultatives.

Pour justifier des subventions à des équipements sportifs communaux (par exemple la piscine de Courcelles-lès-Lens ou la piste d'athlétisme d'Oignies), la collectivité utilise la notion d'enjeu communautaire. Elle l'a aussi employée en matière culturelle, ce qui a permis, en 2009, d'attribuer à une association culturelle en difficulté une subvention de 50 000 €

Des subventions sont ainsi parfois accordées selon des critères particuliers comme la localisation de l'association¹⁰. De même, la notion « rayonnement de l'agglomération », mentionnée par les statuts, paraît pouvoir difficilement justifier le subventionnement complémentaire des associations sportives et culturelles, consistant en un versement par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin d'un montant forfaitaire par habitant (1 € aussi bien en matière sportive qu'en matière culturelle, à l'exception des années 2008 et 2009 : 60 centimes). Cette pratique rend peu lisible pour les citoyens le partage des compétences entre l'EPCI et les communes et ne correspond pas clairement à un transfert de compétences des communes vers la communauté.

L'absence de motivation dans les délibérations accordant les subventions aux deux clubs concernés par l'action communautaire en direction du sport de haut niveau à l'échelle de l'agglomération, banalise l'intervention communautaire. Cette pratique est d'autant plus regrettable que, bien que non prévue spécifiquement par les statuts mais pouvant se rattacher à la compétence « *développement d'une politique sportive cohérente et concertée à l'échelle de l'agglomération* », la mise en œuvre de cette compétence, clairement explicitée dans des débats du conseil communautaire, correspond bien à des critères objectifs en rapport avec l'intercommunalité, telle que la prise en charge d'adhérents des 14 communes ou l'unité des tarifs.

La chambre recommande à la collectivité de rendre plus lisible, au regard de ses statuts, sa politique à l'égard du sport de haut niveau.

⁸ Délibération du 21 décembre 2001.

⁹ Autorisation de programme n°0604, complétée par une délibération du 11 avril 2008.

¹⁰ Délibération n°04-117 du 25 juin 2004 ou encore délibération n° 07-32 du 23 mars 2007.

B - Une intercommunalité de services sans réel projet communautaire

Composée de 14 communes de taille variable, (2 communes ont 25 000 et 18 000 habitants, 5 ont entre 9 000 ou 10 000 habitants, 5 autres ont environ 5 000 à 6 000 habitants, une a 3 000 habitants et la dernière a moins de 1 000 habitants,) la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, polynucléaire, est « écartelée » entre les communes d'Hénin-Beaumont, au sud, et de Carvin, au nord, d'importance proche (aucune d'entre elle n'a une fonction administrative la distinguant de l'autre).

Le nom même de l'intercommunalité reflète la difficulté de la communauté à transcender son écartèlement entre les deux centres. Historiquement, la ville d'Hénin-Beaumont, la plus peuplée et la mieux située au sein de l'espace géographique, a tenu la position de leader au sein du district puis au sein de la communauté d'agglomération. Ce leadership a cependant été fragilisé ces dernières années compte tenu des problèmes de gestion publique et budgétaires connus par cette commune, et a rejailli sur l'équilibre de la communauté d'agglomération.

La commune de Carvin située à l'extrémité nord de la CAHC, est d'une part, attirée vers la métropole Lilloise et d'autre part jouit d'une attraction naturelle sur des communes du département du Nord située hors de la CAHC et n'appartenant pas à la communauté urbaine de Lille métropole. Dès lors, la commune de Carvin, a naturellement développé sa gestion communale propre et n'a pas pris ce rôle moteur au sein de la CAHC. Elle envisage même la réalisation de projets d'envergure (pôle d'équipement nautique) en se tournant vers la communauté urbaine de Lille, alors que ces projets pourraient être portés par l'agglomération d'Hénin- Carvin.

1 - Une intercommunalité de service plus que de projet

La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin enserrée entre la communauté d'agglomération Lens-Liévin (CALL) et les limites départementales du Nord et du Pas-de-Calais, s'est, formellement, dotée, en 2002, d'un « projet de territoire » et a débattu, lors d'un séminaire tenu en 2008, de perspectives à l'horizon 2009-2015. Pourtant, le « projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire des communes membres », prévu à l'article L. 5216-1 du CGCT, peine à émerger.

Les projets d'ampleur dont la gestion est aujourd'hui assurée par la communauté d'agglomération, que sont la fosse Sainte-Henriette, le parc naturel urbain et la requalification de la fosse 9/9 bis) n'ont pas été initiés par la CAHC mais par le district préexistant. De même, les zones d'activités économiques n'ont pas été créées dans le cadre d'un projet propre initié par la communauté mais sont issues du contrat de site conclu en 2003 dans le contexte de la fermeture de l'entreprise Metaleurop.

Les quelques autres projets pluriannuels qui, au contraire, ont été programmés par la communauté d'agglomération ne débouchent pas faute de consensus entre les communes-membres.

L'activité de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin s'est naturellement plus concentrée sur la gestion de services publics industriels et commerciaux. Elle se caractérise ainsi plus comme une intercommunalité de services plutôt que de projets communautaires.

Elle exerce directement ses compétences en matière d'eau (eau potable, eaux pluviales et réseau hydrographique de surface).

Néanmoins, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin assure certaines de ses compétences majeures en adhérant à des syndicats mixtes, aux périmètres variables.

Le schéma de cohérence territoriale a été défini par le syndicat mixte du SCOT de Lens-Liévin-Hénin-Carvin ; la réalisation des travaux liés à la « rocade minière » est assurée par le syndicat mixte des Autoroutes Artois-Gohelle, (Symag) ; les transports urbains sont conçus et gérés par le syndicat mixte de transports en commun Artois-Gohelle (SMT) ; une part du développement économique est prise en charge par le syndicat mixte de la plateforme multimodale de Dourges ; depuis 2007, le traitement des ordures ménagères est géré par le syndicat mixte de valorisation des déchets (Symevad).

2 - Une redistribution des ressources aux communes qui témoigne de la faiblesse du projet communautaire

L'attribution de compensation, versée aux communes, diminue en principe au fur et à mesure des transferts de charges liés aux transferts de compétences. Ces transferts de charges doivent être évalués par une commission d'évaluation des charges transférées. Dans le cas de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, la commission ne s'est réunie qu'une seule fois, en 2001, sans formuler aucune proposition, alors même que plusieurs compétences communales importantes étaient transférées (déchets, eau, assainissement), que ce soit au moment du passage à la taxe professionnelle unique ou lors de l'adjonction de nouvelles compétences se rattachant nécessairement à des compétences communales, ce qui justifie la réunion de la commission. L'attribution de compensation n'a jamais diminué. Cette situation méconnaît les paragraphes IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

Aucun personnel communal n'a été transféré à la communauté d'agglomération, qui ne pratique pas davantage la mutualisation de biens ou de services avec les communes membres.

La dotation de solidarité communautaire (DSC) n'est pas répartie en tenant « compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant », comme le prévoit le VI de l'article 1609 nonies C du CGI.

Au contraire, ce reversement complémentaire aux communes membres, d'un montant global de 2 286 735 € institué avec l'objectif explicite¹¹ de redistribuer l'essentiel du surcroît de dotation globale de fonctionnement lié à la transformation en communauté d'agglomération, est réparti en donnant un poids prépondérant (50 %) au critère visant à compenser la croissance des bases de taxe professionnelle depuis 2000 et en minorant les critères population (25 %), et potentiel fiscal (25 %). Cette répartition présente de plus l'inconvénient d'être devenu obsolète du fait de la suppression de la taxe professionnelle, ce qui a conduit au gel de la dotation en 2011¹². La chambre recommande à la collectivité d'élaborer une répartition conforme à la réglementation et en substituant un nouveau critère à celui qui faisait référence à la taxe professionnelle.

Hormis ces reversements de fiscalité prévus par la loi, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a accompli des opérations comme mandataire des communes pour lesquelles la collectivité est, à ce jour, contributrice nette pour 2,2 M€ et a attribué des fonds de concours destinés à financer la réalisation ou le fonctionnement équipements¹³ communaux¹⁴.

Par délibération du 25 juin 2010, elle a accordé à tort une avance de trésorerie à une commune de son territoire, laquelle a été suspendue par le tribunal administratif de Lille pour doute sérieux sur sa légalité¹⁵. Cette avance irrégulière a été retirée par le conseil communautaire.

¹¹ Statuts annexés à l'arrêté préfectoral du 9 juillet 2001, article 26.

¹² Délibération n° 2011-143 du 29 septembre 2011.

¹³ VI de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

¹⁴ Par exemple (conseil communautaire du 23 juin 2011) : acquisition et réhabilitation des locaux commerciaux qui présentent de réels enjeux de dynamisation des centres ou des quartiers, nouveaux équipements répondant aux normes de la basse consommation d'énergie, participation aux charges de fonctionnement de l'antenne de justice de la commune d'Hénin Beaumont, réhabilitation de la toiture de l'école des jeunes sapeurs-pompiers à Rouvroy.

¹⁵ Ordonnance du juge des référés n° 1004978 du 27 août 2010.

Le coefficient d'intégration fiscale ne rend pas compte, avec justesse, de la réalité de l'intégration communautaire. Défini par l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) rapporte les ressources fiscales d'un établissement public de coopération intercommunale, minorées des transferts (versements de fiscalité), à l'ensemble des ressources fiscales des communes membres et de l'établissement public de coopération intercommunale. En principe, plus un établissement public de coopération intercommunale est fiscalement intégré, plus son CIF est important.

Le CIF de la CAHC qui augmente régulièrement depuis 2006, passant de 26,3 % à 34,1 %, soit légèrement au-dessus de la moyenne nationale (32,8 %), pourrait donner crédit au constat d'un approfondissement de l'intégration communautaire.

En l'absence de toute diminution des versements de fiscalité, et sans prise en compte dans le calcul des opérations sous mandat non soldées et des fonds de concours accordés aux communes, le niveau apparemment favorable du CIF est surtout dû à un recours important et croissant à la fiscalité mixte, c'est-à-dire à celle pesant notamment sur les ménages en complément de la fiscalité pesant sur les entreprises.

En réalité, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin consacre la majorité de ses dépenses de fonctionnement (52 % soit 31 M€) aux versements aux communes des produits fiscaux qu'elle a collectés et à des contributions budgétaires aux syndicats mixtes. Moins de la moitié de ses dépenses est dédiée à son action propre.

III - LA COMPETENCE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : DES ENJEUX IMPORTANTS MAIS DE FAIBLES RESULTATS

La compétence de développement économique, obligatoire, est, pour l'essentiel, exercée à travers le développement de zones d'activités économiques communautaires, des aides aux entreprises et des grands projets urbains.

A - La création de zones d'activités économiques et leur gestion émaillée d'irrégularités n'ont pas atteints les objectifs fixés

1 - Les résultats de la politique de création des zones d'activités économiques sont contrastés pour un coût élevé.

Le contrat de site, élaboré consécutivement à la fermeture de l'usine Métaleurop, notamment, et signé le 12 septembre 2003 entre l'Etat, la région Nord - Pas-de-Calais, les départements du Nord et du Pas-de-Calais et les communautés d'agglomération de Hénin-Carvin, de Lens-Liévin, et du Douaisis, a bénéficié d'un financement total de 22,75 M€ réparti entre l'Union européenne¹⁶, l'Etat, la CAHC et les autres collectivités locales partenaires¹⁷.

Son périmètre comprenait celui de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, tout en débordant légèrement sur les communautés d'agglomération voisines.

Pour la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, l'objectif était la création de 150 ha de zones d'activités dans un délai de six ans (soit au 31 décembre 2008), ce qui induisait une condition relativement contraignante à l'échelle de la création de zones d'activités et devait permettre la création de 1 000 emplois sur une période de 4 ans.

¹⁶ FEDER.

¹⁷ Voir répartition par zone et par contributeur en annexe n°3.

Une dizaine d'années après les fermetures de la cokerie de Drocourt et de l'usine Metaleurop et la signature du contrat de site, le bilan est contrasté.

L'objectif de création d'emplois peut être considéré comme globalement satisfait puisque le recensement du nombre d'emplois implantés dans les différentes zones d'activités s'élève au 1^{er} décembre 2011 à 981 dont 814 dans les zones d'activités créées au titre du contrat de site (en italique dans le tableau ci-dessous), ce qui correspond globalement au nombre de salariés licenciés à la suite de la liquidation de Metaleurop. Il convient toutefois de préciser que ces chiffres n'ont été atteints qu'au bout de huit années alors que le contrat de site avait pour ambition de créer 1 000 emplois en quatre ans. Il est aussi difficile de faire la part entre le nombre d'emplois nets créés et ceux simplement transférés d'un territoire à un autre.

Le bilan de commercialisation des différentes zones d'activités créées apparaît dans l'ensemble assez faible, exception faite de la zone du Château à Carvin, puisque près des trois quarts de la surface cessible n'a pu être vendue.

	Surface créée	Surface vendue	% de vente	Nombre d'emplois implantés
<i>Zone de la Gare d'Eau - Carvin</i>	390 220	112 150	28,7 %	184
<i>Zone de la Chênaie - Rouvroy</i>	537 574	150 003	27,9 %	433
<i>Zone des Hauts de France n°2 - Courcelles les Lens</i>	137 610	18 797	13,7 %	37
Zone du Quai du Rivage – Noyelles-Godault	334 790	0	0,0 %	0
<i>Zone Picasso (ZFU) - Drocourt</i>	36 369	0	0,0 %	35
<i>Zone des Chauffours - Courrières</i>	117 470	44 300	37,7 %	125
Zone du Château - Carvin	98 728	94 914	96,1 %	167
TOTAL	1 652 761	420 164	25,4 %	981

Source : CRC d'après documents C.A.H.C

Le coût de cette politique de création de zones d'activités et partant, de création d'emplois s'est avéré élevé. Ainsi, en rapportant les dépenses nettes résultant de l'addition des fonds versés sous forme de subventions par les différentes structures (Union européenne Etat, Région, Départements) et la participation nette de la CAHC¹⁸ au nombre d'emplois implantés au 1^{er} décembre 2011, le coût par emploi est en moyenne de 22 600 €. En l'état de l'avancement de la commercialisation, le coût par emploi connaît des disparités importantes entre les zones, de l'ordre de 7 000 € par emploi pour la zone du Château à Carvin (zone commercialisée à 96 %) à un peu plus de 100 000 € par emploi pour la zone des Hauts de France à Courcelles-les-Lens.

	Subventions obtenues	Participation nette de la CAHC	Nombre d'emplois implantés	Coût par emploi
<i>Zone de la Gare d'Eau - Carvin</i>	5 235 747	1 196 620	184	34 959
<i>Zone de la Chênaie - Rouvroy</i>	5 331 159	1 474 400	433	15 717
<i>Zone des Hauts de France n°2 - Courcelles les Lens</i>	2 495 854	1 222 328	37	100 491
Zone du Quai du Rivage - Noyelles Godault	0	2 000 000	0	
<i>Zone Picasso (ZFU) - Drocourt</i>	906 270	40 000	35	27 036
<i>Zone des Chauffours - Courrières</i>	863 272	234 810	125	8 785
Zone du Château - Carvin	1 357 329	-183 077	167	7 031
	16 189 631	5 985 081	981	22 604

Source : CRC d'après documents C.A.H.C

¹⁸ Dans le cadre d'une zone aménagée au moyen d'une CPA, ce montant est égal à la participation de la collectivité prévue dans la CPA. Dans les opérations menées en régie, ce montant a été calculé à partir du montant des dépenses d'équipement réalisées (ou prévues si l'opération n'est pas entièrement terminée) sous déduction des subventions obtenues et des ventes réalisées.

En définitive, le volontarisme des parties au contrat de site a certes permis d'accueillir sur le territoire de la CAHC un nombre d'emplois équivalent à ceux perdus à la suite de la fermeture de Métaeurop. Mais pour ne pas perdre le bénéfice des subventions accordées et en faisant l'hypothèse que, sur le territoire de la CAHC, une demande forte de terrains existait de la part des entreprises, particulièrement dans le périmètre de l'usine Métaeurop, des zones d'activités ont été réalisées dans l'urgence. Or, l'offre foncière développée à grands frais dans le cadre du contrat de site peine encore aujourd'hui à rencontrer une demande, si l'on excepte le cas de la zone du Château à Carvin, sans qu'il soit possible à ce jour d'en identifier la ou les causes déterminantes : effets du ralentissement économique observé depuis 2008, abondance d'offres en matière de zones d'activités et la concurrence qu'elle suscite entre les territoires, erreurs d'implantation géographique desdites zones, pertinence des moyens mis en œuvre afin de réaliser une commercialisation efficace.

2 - Un aménagement mal maîtrisé et une commercialisation des zones d'activités économiques peu transparentes

a - Des concessions d'aménagement mal maîtrisées

Quatre des sept zones d'activités sont gérées en régie et suivies sous la forme de budgets annexes de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 et aux règles fiscales s'y afférant. Les trois autres ont donné lieu à la conclusion de concessions publiques d'aménagement (CPA). Ces concessions ont été mal maîtrisées par la CAHC.

La période d'aménagement et de commercialisation des zones *de la gare d'eau* à Carvin, et *des Hauts-de-France* à Courcelles-les-Lens, qui devait s'achever en 2011, a été prolongée de trois années supplémentaires, en partie, pour la première, du fait de fouilles archéologiques, et pour la seconde, en raison des difficultés de commercialisation qui s'expliquent, en partie, par les procédures engagées pour l'acquisition du foncier nécessaire à la réalisation de la zone.

La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a, elle-même, contribué à perturber l'aménagement de cette seconde zone en acceptant de mettre en location¹⁹ deux bâtiments dont l'emprise foncière de l'un retardait la réalisation de la voirie reliant deux secteurs de la zone d'aménagement concerté, et à renchérir sa commercialisation du fait de l'augmentation des dépenses foncières consécutives à l'achat et à la construction de ces bâtiments²⁰.

La zone *de la chênaie*, à Rouvroy, aménagée et commercialisée dans le cadre d'une CPA conclue avec la Sepac, devenue Adevia, n'a pas obtenu de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin la prolongation de la convention sollicitée par l'aménageur. La convention a été résiliée et un acte de transfert des terrains non commercialisés a été validé par délibération communautaire du 30 septembre 2010.

En vertu de cet acte, la communauté d'agglomération a versé à l'aménageur une somme de 3 488 758,37 € TTC, censée couvrir le déficit prévisionnel du bilan final de l'opération, selon les termes mêmes de la délibération du 30 septembre 2010. La CAHC n'a pas été en mesure, de donner des explications détaillées sur le mode de calcul de ce prix de rachat.

Par ailleurs, la transformation de la totalité l'avance de trésorerie, d'un montant de 1 474 400 € en subvention versée à Adevia, conduit au constat d'un déficit de 955 768,62 €²¹ du bilan de clôture, contrairement à celui établi par l'aménageur, actuellement en cours d'approbation par le conseil communautaire.

¹⁹ Une maison d'habitation a accueilli en location, pendant plusieurs années, le siège du Symevad et un bâtiment de point de vente destiné à une association d'agriculteurs a été mis en location.

²⁰ La construction a occasionné une participation supplémentaire, à la charge de la communauté, de 452 211 €

²¹ Solde positif du bilan établi moins la subvention de 1 474 400 €

Le montant total des versements à Adévia dans le cadre de cette concession se sont élevés à 4 963 158,37 € (3 488 758,37 € + 1 474 400 €).

Par ailleurs, des incohérences²² entre le prix de vente mentionné dans le compte-rendu de l'aménageur et celui figurant dans les actes de cession n'ont pas davantage été expliquées par la CAHC. Ce qui dénote un manque de contrôle de la concession d'aménagement.

La résiliation a en outre entraîné un litige avec l'aménageur Adevia qui demandait le versement d'une rémunération de 80 000 € supposée être représentative de frais de commercialisation des terrains non vendus et repris en régie. Le versement contesté de cette somme n'a pas été effectué par la CAHC. Mais une provision a été constituée en 2011.

b - La politique d'implantation des entreprises apparaît peu transparente

La cohérence de la politique d'implantation des entreprises dans les zones d'activités économiques fait souvent défaut. Les prix de cession au mètre carré, y compris au sein d'une zone donnée²³ sont souvent disparates, ce qui n'a été expliqué que par des facteurs généraux tels que qualité du sous-sol, connexion aux grands axes, qualité de l'entreprise et nombre d'emplois.

De plus, la délégation très large accordée au président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a laissé se développer, sans raison, un traitement très différencié des demandes d'implantation dans les zones communautaires : c'est ainsi qu'une entreprise a été très fortement incitée à s'y installer tandis qu'une autre a été découragée de le faire.

L'implantation de l'entreprise Fandi emballages a été largement aidée, dans des conditions peu transparentes. Le 14 avril 2006, le président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a informé l'entreprise de son accord pour une vente d'environ 30 000 mètres carrés dans la zone *de la gare d'eau* de Carvin.

Deux mois plus tard²⁴, une note interne rédigée à l'attention du président de la CAHC lui signale qu'un syndicat intercommunal a fait une offre concurrente d'aide à l'implantation dans une de ses zones d'activités économiques permettant une économie globale de 328 400 €²⁵ pour l'entreprise.

La communauté d'agglomération Hénin-Carvin s'est alors ingéniée à trouver les solutions pour proposer à l'entreprise une aide globale équivalente à l'offre concurrente. L'entreprise a d'abord reçu une aide de 152 000 € au lieu des 121 600 € prévus initialement. Ensuite, un parking d'une valeur de 299 000 € HT, qui devait être un équipement public a été construit sur fonds publics sur le terrain cédé à l'entreprise et est désormais sa propriété.

Le compte-rendu annuel d'activité de l'aménageur du 26 janvier 2007, adressé aux membres du comité de pilotage de la zone, indique en effet qu'à l'issue d'une réunion « juridique » réunissant l'aménageur et les services juridique et développement économique de la communauté, la décision a alors été prise de financer le coût du parking sur la partie hors contrat de site du bilan de la convention publique d'aménagement. Le document évoque à plusieurs reprises le statut d'équipement public du parking. Le marché de travaux de construction du parking a été attribué le 24 septembre 2007 à l'entreprise Eiffage pour 299 000 € HT.

²² Annexe 4.

²³ Voir ci-dessous pour la zone de la gare d'eau ou encore les ventes de la zone du château à Carvin (prix au mètre carré variant de 12 € en 2005 à 6,67 € en 2007).

²⁴ Le 19 juin 2006.

²⁵ L'offre concurrente est 510 000 € pour la création de 40 emplois soit 12 750 € par emploi. Alors que la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin avait prévu de verser 3 040 € par emploi, soit 121 600 €. Le prix du terrain proposé par la CAHC étant plus faible, le « différentiel » pour l'entreprise était de 328 400 €

Le 9 décembre 2007, le terrain de 35 789 mètres carrés est vendu pour 429 468 € (soit 12 € le mètre carré en vertu de l'acte, c'est-à-dire 3 € de moins au mètre carré que les autres acquisitions de la même zone²⁶). Toutefois la consultation du cadastre montre que l'emprise du parking se situe intégralement dans la parcelle ZM 243 regroupant les parcelles ZM 228, 230, 233, 235, 237, 239 et 241 énumérées à l'acte de cession et constituait un élément de la négociation, ce que confirme la société bénéficiaire.

L'entreprise Fandi a donc bénéficié gracieusement d'un parking qui devait être un équipement public pour un montant de 299 000 € : le don n'apparaît ni sur l'acte de cession, ni dans le compte-rendu de l'aménageur, ni dans aucune délibération. Le président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, titulaire d'une délégation large en matière foncière, a donné son accord à cette cession le 10 août 2007 et « pensait à l'époque que ce parking, servant à l'entreprise, était public », ce qui « n'a jamais été le cas » selon la société bénéficiaire.

Au contraire, l'entreprise Vanheede qui souhaitait s'implanter dans une zone d'activités économique de la CAHC n'a pu le faire. Cette société belge spécialisée dans le traitement des déchets, a envisagé son installation dans la zone *du Quai du Rivage*, à Noyelles-Godault, gérée en régie par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin.

Une promesse de vente de 8 parcelles cadastrales précisément référencées, pour une contenance totale de 40 000 mètres carrés d'un seul tenant, a été signée le 26 septembre 2005. La société a alors entrepris les démarches administratives visant à l'obtention d'un permis de construire et d'une autorisation d'exploiter.

De son côté, la collectivité avait acquis, par décision du 16 octobre 2006, cinq des huit parcelles. Mais, par courrier du 14 mai 2007, la communauté d'agglomération indiquait à l'entreprise Vanheede ne pas être propriétaire de l'ensemble des terrains objet de la promesse de vente et avoir pris des contacts avec les propriétaires concernés pour l'acquisition des parcelles manquantes, sans démentir le projet d'implantation de l'entreprise, ce qui ne pouvait que conforter cette dernière dans son projet.

Or, le 3 septembre 2007, une petite parcelle (AB 30) située au cœur du périmètre de la promesse de vente a été vendue par des particuliers à une entreprise tierce. La collectivité, contrairement à ce qu'elle avait laissé entendre à l'entreprise candidate, n'a pas utilisé tous les moyens à sa disposition (droit de préemption, engagement d'une procédure d'expropriation) pour garantir la maîtrise foncière des parcelles qu'elle s'était engagée à vendre. L'entreprise Vanheede n'a donc pas pu s'implanter et a fini par s'installer dans une zone d'activités économiques d'un syndicat intercommunal.

Cette carence dans la gestion communautaire a contribué à l'échec, constaté à ce jour, de cette zone d'activités économiques. Près de 6 ans après le début de l'opération d'aménagement de la zone *du Quai du Rivage*, la CAHC ne dispose toujours pas de la maîtrise foncière de cette zone. Seule une vente de terrain a eu lieu en 2006 au profit de SITA Agora représentant 872 m² sur une surface cessible de 334 790 m² (0,3 % de la zone) à un prix de 5,85 € le m² légèrement inférieur au coût de production des terrains (5,97 € le m²). L'ancien président souligne que la collectivité a pris en compte le souhait de SITA d'éviter la proximité d'un concurrent.

La gestion communautaire a engendré des contentieux. L'entreprise a en effet adressé une demande indemnitaire à la communauté d'agglomération, le 19 juillet 2007, pour un montant de 6 848 880 € qui est également la somme demandée dans la requête introductive d'instance enregistrée au greffe du tribunal administratif de Lille le 19 juillet 2011. Par délibération du 26 mars 2010, la CAHC a constitué une provision de 200 000 €. Selon la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin

²⁶ Réalisées respectivement dix-huit mois et presque trois ans plus tard (4 juin 2009 et 14 septembre 2010).

la solution transactionnelle en cours de négociation au moment du contrôle, a abouti, le 6 avril 2012, à réduire l'indemnisation à la somme de 60 000 €

La location des bâtiments-relais enregistre des résultats globalement médiocres. La création de bâtiments relais a été engagée à la suite de la signature du contrat de site Métaleurop. Il avait été diagnostiqué à cette époque une insuffisance de l'offre locative à destination des artisans et PME-PMI dans le périmètre du site Métaleurop.

Deux ensembles de bâtiments relais ont été construits, dans le cadre du contrat de site dans les deux zones *Hauts-de-France n° 1 et 2* de Courcelles-les-Lens. Le premier connaît un taux de remplissage d'environ 90 %, dégage une capacité d'autofinancement nette positive et une capacité de désendettement raisonnable (environ 8 ans). En revanche, le second, rempli à nouveau en 2011 à 100 %, après avoir été vide en 2010, connaît un déficit de fonctionnement de 32 K€ et une capacité d'autofinancement nette négative, alors même que le remboursement du capital de la dette n'a pas encore commencé.

La situation n'est pas meilleure pour les autres bâtiments relais. La zone des Chauffours, hors contrat de site, certes remplie à 100 % depuis 2007, a une capacité de désendettement élevée (25 ans en 2010). Le point de vente collectif de Courcelles-les-Lens qui ne dégage que 15 K€ de recettes de fonctionnement (loyer aidé par la CAHC), pour un encours de dette important au regard de ces recettes (312 K€) est coûteux. Enfin, le bâtiment tertiaire du 9/9bis était en 2010 déficitaire à hauteur de 70 K€

3 - Les subventions aux entreprises.

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, la définition d'un régime d'aides aux entreprises relève en principe du conseil régional²⁷. Toutefois, une disposition²⁸ permet à une collectivité territoriale auteur d'un projet d'aides ou de régime d'aides de le mettre en œuvre « en cas d'accord de la région ». La loi n'impose donc pas aux collectivités territoriales de définir un régime d'aides, sauf pour les aides à l'immobilier d'entreprise. Elle prescrit qu'une récapitulation annuelle des aides des collectivités et de leurs groupements soit adressée à la région avant le 30 mars de l'année suivant la mise en œuvre desdites aides.

Le droit applicable aux régimes d'aides aux entreprises relève des règlements communautaires. L'aide économique ne peut avoir pour objet que la création ou l'extension d'activités économiques, ce qui exclut les entreprises en difficulté.

Les aides à la vente ou à la location de terrains nus ou aménagés suivent un régime spécifique, prévu à l'article L. 1511-3 et aux articles R. 1511-4 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Dans ce cadre, les règles communautaires prohibent les aides supérieures à 100 000 € sur une période de trois ans²⁹ (règle *de minimis*), fixent un plafond à l'aide à l'investissement (pourcentage dépendant du secteur d'activité³⁰ et de la zone d'implantation) et impose à l'investisseur de prendre à sa charge un montant plancher de 25% de l'investissement projeté qui ne peut donc pas être subventionné³¹.

²⁷ Premier alinéa de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

²⁸ Deuxième alinéa de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

²⁹ Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*.

³⁰ Règlement (CE) n° 1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale.

³¹ Le bénéficiaire de l'aide doit apporter sans aucune aide publique une contribution financière (autofinancement ou emprunt) d'au moins 25 % des coûts de l'investissement (c du 2 de l'article 4 du règlement (CE) n° 1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale).

Les subventions accordées par la CAHC aux entreprises³² ont représenté environ 2 M€ au cours de la période 2004 - 2010. La chambre a examiné les plus importantes accordées à trois entreprises, représentant 1,3 M€, soit 65 % du total, ainsi qu'un rabais accordé à une quatrième société en difficulté.

La CAHC a entendu, par délibération du 4 janvier 2002, définir un régime d'aide. La définition de ce régime est cependant très succincte puisqu'elle se borne à prévoir un montant maximum de 3 040 €³³ par emploi créé. Ce montant n'a d'ailleurs pas été respecté pour deux des trois entreprises bénéficiaires dont l'aide a été examinée. Une entreprise a obtenu une aide de 3 409 € par emploi. Une autre s'est vu attribuer successivement deux aides représentant respectivement 5 000 € et 12 000 € par emploi. En outre, l'octroi des aides, indéniablement complexe et dépendant de nombreux paramètres (localisation de l'entreprise, taille, secteur d'activité, recherche de l'accord de la région le cas échéant) n'a donné lieu à aucune analyse juridique préalable de leur régularité, ni dans les délibérations accordant les aides, ni dans les conventions d'aides, ni même dans les documents internes à la communauté d'agglomération.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que l'octroi de la plupart des aides ne satisfasse pas aux règles susmentionnées.

La règle *de minimis*, qui prohibe l'octroi d'aides au-delà d'un plafond de 100 000 € sur une période de trois ans a été transgressée.

Une entreprise a ainsi bénéficié d'une aide de 525 000 € en 2006 et une autre d'une subvention de 152 000 € en 2008. Une troisième entreprise, spécialisée dans la transformation de produits agricoles, a bénéficié, en vertu des trois conventions des 26 juin et 27 décembre 2006 et du 10 novembre 2010, de trois aides d'un montant respectif de 200 000, 300 000 et 186 000 € (soit, pour cette dernière aide, une partie du montant initialement prévu, soit 300 000 €). Dans ce dernier cas, pour justifier du dépassement du plafond, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin s'est bornée à invoquer le Fonds spécial d'implantation, régime d'aides accordées par la région, que la commission européenne a reconnu compatible avec la législation communautaire le 17 juillet 2000. La chambre considère que le lien avec l'aide accordée par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin n'étant pas établi, la régularité de cette aide est en cause.

Dans les deux premiers cas, l'accord de la région, prévu par le code général des collectivités territoriales, n'a pas été sollicité pour octroyer les aides.

Dans un cas, pour justifier ce manquement, la collectivité qualifiée, d'abord, l'aide accordée « d'indirecte », en référence à la distinction qui avait cours dans l'état du droit antérieur à la loi du 13 août 2004. Selon elle, l'interposition d'un crédit bailleur, formellement bénéficiaire de l'aide, écarterait l'obligation de solliciter l'accord de la région.

Cette interposition est cependant artificielle dès lors que le crédit bailleur doit restituer l'aide au crédit-preneur. Procédant d'une intention de s'écarter des contraintes d'un régime juridique par l'application artificielle d'un autre régime, ce type d'aide est constitutif d'un abus de droit. Elle entend ensuite faire passer l'aide accordée pour une aide à l'immobilier dont le régime prévu aux articles L. 1511-3 et R. 1511-4 et suivants du code général des collectivités territoriales, ne prévoit pas l'accord de la région, en arguant de l'achat d'un terrain auprès de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, par acte du 8 décembre 2008.

³² Comptes 6572 et 2042.

³³ La délibération de 2002 mentionnait 20 000 F.

Tant la décision du bureau communautaire octroyant l'aide que la convention signée avec l'entreprise la conditionnant à la création de 154 emplois, caractérisent l'aide octroyée comme une aide à l'emploi. Dans ces conditions, l'accord de la région aurait donc dû être recueilli.

Dans un autre cas, l'aide de 152 000 € ayant été accordée, par convention du 17 mars 2008, sous le régime des aides indirectes alors qu'un engagement de création de 50 emplois figurait explicitement dans la convention et que celle-ci stipulait également la rétrocession de la subvention par le crédit bailleur, la chambre estime qu'il s'agit d'une aide à l'emploi qui requérait également l'accord de la région.

La récapitulation annuelle des aides octroyées que les collectivités et leurs groupements doivent adresser à la région avant le 30 mars de l'année suivant la mise en œuvre desdites aides est une obligation qui paraît ne pas avoir été respectée par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin.

Enfin, les règles de compétence interne à la CAHC n'ont pas été appliquées dans l'un des dossiers examinés.

Les aides économiques sont accordées par le bureau communautaire, bénéficiaire d'une délégation du conseil communautaire. Pourtant une société a bénéficié d'un rabais sur le prix d'un terrain d'un montant de 25 500 € par une décision du vice-président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin du 7 juillet 2006, mise en œuvre dans l'acte de vente du 2 octobre 2006. L'échelonnement sur trois ans d'une partie du prix de cession, soit 39 826 €, a également été consenti aux termes de l'acte de vente. Or, deux notes internes visent expressément un engagement de création de 34 ou 40 emplois. S'il s'agit certes d'un engagement purement moral à défaut, précisément, de convention d'aide, l'aide est bien une aide économique dont l'octroi aurait dû être décidé par le bureau communautaire et non par le vice-président, conformément à la délégation correspondante.

Au-delà de l'imprécision des périodes d'investissement et du montant des aides accordées qui ne paraît pas exclure le versement d'une double aide pour un même investissement, l'examen des conventions relatives aux aides a révélé la défaillance de la CAHC dans leur rédaction en ce qui concerne la précision des engagements pris en termes de création d'emplois par la société bénéficiaire.

Les deux premières conventions signées avec une société qui a reçu trois aides successives sont particulièrement imprécises. La première convention, du 26 juin 2006, n'indique pas le chiffre de l'effectif cible, tout en prévoyant la création de 40 emplois. Un document interne³⁴ montre que l'effectif de départ était de 475 équivalents-temps plein (ETP).

Or la deuxième convention, du 27 décembre 2006, part également d'un effectif de 475 pour afficher un objectif de création de 25 emplois. Le cumul des deux objectifs cible ($475 + 40 + 25 = 540$) n'était pas évident, même si la troisième convention montre que l'effectif cible aux termes des deux premières conventions était bien 540. La troisième convention a cependant maintenu cet objectif cible de 540 ETP, alors que le bureau communautaire évoquait une création supplémentaire de 30 emplois (ce qui aurait porté l'objectif à 570).

L'objectif (540) qui devait être atteint au terme de la deuxième convention ne l'a pas été. Au 19 mai 2009, l'effectif obtenu était de 502.5 ETP. Depuis, aucun emploi supplémentaire par rapport à cette référence ne semble avoir été créé, puisque la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin n'a pas versé une partie (114 000 €³⁵) de la troisième aide.

³⁴ Note du 22 janvier 2010.

³⁵ Ce qui correspond au produit de 37,5 emplois manquants ($540 - 502.5$) par le montant de 3 040 € par emploi qui constitue une référence pour la collectivité.

En définitive, l'entreprise a touché 686 000 € pour 27,5 emplois créés (soit environ 25 000 € par emploi) et perçu deux aides complémentaires avant d'avoir respecté l'engagement qu'elle avait contracté pour la première aide (40 emplois), et qu'elle n'a toujours pas respecté.

Le suivi des engagements conventionnels pris par les entreprises est, par ailleurs, déficient. Ainsi, à l'échéance de son engagement, en décembre 2009, une entreprise n'avait créé que 42 des 154 emplois prévus. A ce jour, et malgré la prolongation de deux ans obtenue par l'entreprise (soit une échéance au 30 novembre 2011), l'engagement n'est toujours pas rempli. Selon la société la réalisation d'investissements lui permettrait de créer les emplois prévus d'ici à 2015. L'éventualité d'un reversement de l'aide, envisagée selon l'entreprise par la communauté, ne pourrait avoir d'autre fondement que la clause sociale signée le 30 novembre 2006 qui prévoit cette possibilité.

Une autre entreprise qui n'a créé que 20 postes en 2007-2008 sur les 50 prévus dans la convention n'a pas communiqué d'information à la collectivité sur d'éventuelles nouvelles créations depuis cette date. La communauté d'agglomération n'a pas engagé d'action de reversement malgré l'échéance de l'engagement au 31 décembre 2011.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération d'inscrire très clairement dans la convention d'octroi de l'aide, l'effectif de départ, l'effectif cible, la période d'investissement, le montant des investissements aidés et le montant de la sanction financière en cas de méconnaissance partielle des objectifs. Elle invite la collectivité à mettre en œuvre les mécanismes conventionnels de récupération des aides.

B - Une défaillance avérée dans la gestion des grands projets urbains

Dans sa contribution du 27 juin 2005 au schéma régional de développement économique, le président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin présentait les trois « grands projets urbains » que sont la réalisation d'un parc naturel urbain à Drocourt, et la réhabilitation des anciens sites miniers de Sainte-Henriette et de la fosse 9/9 bis d'Oignies, comme des « projets phares », sans pour autant que leur contribution au développement économique soit plus avant explicitée.

Ces projets, initialement portés par le district ou contemporains de la création de la communauté d'agglomération, ont été déclarés d'intérêt communautaire du fait de leur « proximité immédiate des axes structurants » par la délibération du 21 décembre 2001. Ils consistent en la requalification de sites industriels ou miniers impliquant de fortes contraintes, notamment environnementales, pour être affectés à un autre usage.

En termes d'autorisations de programme (parc naturel urbain et 9/9 bis) ou de cumul de dépenses (Sainte-Henriette), ces opérations représentent environ 54,5 M€ d'investissements sur la période 2004-2011.

Le poids de ces investissements a justifié l'examen approfondi de la gestion de ces projets. Il en ressort que la conduite de ces projets et leur suivi financier ont été particulièrement mal maîtrisés. En outre, les conseillers communautaires n'ont pas été suffisamment informés par leur président.

1 - Le projet Sainte-Henriette.

a - Historique du projet.

Un premier projet de reconversion de la zone Sainte-Henriette, friche minière de 80 hectares, située à cheval sur les communes d'Hénin-Beaumont, Dourges et Noyelles-Godault, a donné lieu à la conclusion d'une convention publique d'aménagement (CPA) avec la société SEPAC, devenue Adevia, le 24 août 2003. Conclue pour cinq ans, la convention prévoyait une participation financière

de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin d'au maximum 5 810 000 € à verser en 2008, terme de la convention.

Le projet³⁶ comportait quatre objets : les loisirs (pôle comprenant un complexe de ski couvert, un centre de perfectionnement à la conduite automobile et un équipement aqua-ludique), le logement (individuels et collectifs), l'immobilier de bureaux et un programme commercial³⁷. L'aspect paysager n'était pas négligé, en tout cas initialement, puisqu'un plan d'eau central, devant accueillir un « mail commercial », était prévu, ainsi que de « généreux » espaces verts³⁸.

Le programme des cessions mentionné dans les comptes rendus annuels à la collectivité, prévoyait une cession de l'ensemble du projet à un investisseur unique. La fin des travaux était initialement prévue en 2005³⁹.

A l'exception de l'enfouissement des lignes à haute tension, mené pour l'essentiel par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin en régie, aucune des constructions prévue n'a été édifiée. L'investisseur unique a renoncé à deux reprises⁴⁰ à son investissement.

Malgré ces échecs, aucune révision du programme n'est intervenue et les études ont continué en 2007 jusqu'au stade du projet qui fait suite aux phases de l'esquisse et de l'avant-projet sommaire. La convention publique d'aménagement n'a été résiliée que le 21 décembre 2007.

En définitive, plus de dix ans après avoir été déclaré d'intérêt communautaire, l'aménagement de la zone Sainte-Henriette est encore en devenir, à travers un second projet d'aménagement urbain engagé en 2009. Cet échec patent du premier projet, dont le coût peut être estimé à 8,35 M€ tient à la fragilité intrinsèque du projet, aux déficiences de l'aménageur et à l'insuffisance du contrôle de celui-ci par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, autorité concédante.

b - La fragilité intrinsèque du projet.

La fragilité du projet tient à son financement autant qu'à sa faisabilité technique. Sur le premier point, le montage du financement apparaît pour le moins délicat. L'unicité de l'investisseur dont le sérieux de l'engagement financier n'a pas été vérifié avant de conclure une concession publique d'aménagement, et l'augmentation de ses prévisions d'investissement de 27 M€ en 2003 à 50 M€ en 2005 sans raison ne rendait guère crédible ces recettes. Parallèlement la division par 10 des subventions prévues, de 15 M€ à 1.5 M€ entre 2003 et 2004 (comptes rendus d'activités 2003 et 2004), sans aucune explication, condamnait irrémédiablement le projet.

La faisabilité du projet, malgré les affirmations réitérées, semblait également bien peu étayée. La fin des travaux, initialement prévue en 2005⁴¹, aurait d'abord dû, compte tenu de l'ampleur du projet, apparaître peu réaliste. En outre, en dépit du bilan de la concertation préalable, procédure obligatoire dans cette zone d'aménagement concerté, approuvé par le conseil communautaire du 13 avril 2006, qui fait état d'études préalables, relatives à la piste de ski et au projet d'académie de la conduite concluant à la faisabilité du programme, l'attractivité du projet et sa faisabilité technique semblent ne pas avoir été étudiées de manière approfondie. Au cours de la concertation préalable, les réponses⁴² à des questions certes techniques mais décisives pour la viabilité du projet furent laconiques et peu argumentées. Ainsi, le renouvellement de la neige pour l'installation de ski couvert fut par

³⁶ Délibération du 19 décembre 2008 n° 08-265.

³⁷ Répartition (en mètres carrés de surface hors œuvre nette, source délibération 2006-137 du 15 juin 2006) du programme prévisionnel selon les objets : équipement aqua-ludique 10 000 m², complexe de ski 40 000 m², académie de la conduite 15 000 m², logements 195 000 m², bureaux 39 000 m², programme commercial et de services 76 000 m²).

³⁸ CRAC 2003 page 4.

³⁹ CRAC 2003 page 14.

⁴⁰ Promesses de vente conclues les 15 décembre 2005 et 29 mai 2006.

⁴¹ CRAC 2003 page 14.

⁴² Annexe à la délibération n° 2006-137 du 15 juin 2006.

exemple affirmé sans autre détail et l'isolation thermique du bâtiment n'était pas envisagée car trop complexe et coûteuse. Il demeure surtout que lesdites études de sols, préalables techniques qui semblent indispensables à la réalisation d'une piste de ski sur un terri et d'un plan d'eau dans une friche minière, n'ont pas pu être produites à la chambre par la CAHC, faute probablement d'avoir été réalisées. D'ailleurs, trois comptes rendus successifs de l'aménageur (2003, 2004, 2005) évoquent la nécessité de réaliser les études sur le programme ludique, ce qui jette un doute sur son existence même et, partant, sur sa faisabilité.

c - Les déficiences de l'aménageur.

L'aménageur a engagé des démarches préalables aux travaux avec un retard injustifié. C'est ainsi que, constatant deux années de suite (2004 et 2005) la nécessité de mise en conformité des documents d'urbanisme et d'obtention des autorisations administratives⁴³, il n'a déposé ces dossiers qu'en juillet 2006.

Parallèlement, alors que de fortes incertitudes pesaient sur la continuation du programme, des frais de maîtrise d'œuvre importants ont été engagés en 2006 et en 2007, soit en même temps puis après l'échec des deux promesses de vente, comme en témoigne l'évolution du déficit d'exploitation présenté par l'aménageur :

	Déficit	Cumul (%)
2003	775,00	0,02 %
2004	470 877,00	13,13 %
2005	447 366,00	25,59 %
2006	1 966 897,00	80,36 %
2007	705 391,17	100,00 %
Total	3 591 306,17	

Source : CRAC pour 2003 à 2006. Pour 2007, à défaut de compte rendu : cumul des dépenses liées à la CPA intégrées dans ses comptes par la communauté d'agglomération, moins le cumul des années 2003 à 2006.

De même, le compte rendu au 31 décembre 2006 présente toujours la cession comme possible sans aucune réserve.

Enfin, l'aménageur a tardé à informer l'exécutif communautaire. Selon les stipulations de l'alinéa III de l'article 18 de la convention d'aménagement, l'aménageur devait produire, pour le 15 mai de chaque année, un compte rendu financier. Les dates de production du compte rendu annuel sont systématiquement postérieures à la date du 15 mai (18 novembre 2004 pour 2003, 3 octobre 2005 pour 2004 et 15 juin 2006 pour 2005). La date de production du compte rendu de l'année 2006 ne figure dans aucun document et aucun compte rendu n'a été établi pour 2007, année de la résiliation.

d - L'insuffisance du contrôle sur l'aménageur due à la mauvaise information des élus communautaires

Le conseil communautaire ne semble pas avoir été mis à même de statuer en temps utile sur l'évolution du projet. Les informations relatives au déroulement de la concession n'ont été disponibles pour l'assemblée délibérante que tardivement. Le compte rendu au 31 décembre 2005, produit le 15 juin 2006, n'a été délibéré que le 17 novembre 2006⁴⁴, en méconnaissance de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, qui prévoit un délai maximal de trois mois. S'agissant du compte rendu au 31 décembre 2006, il n'a été soumis au bureau communautaire que le 6 décembre 2007⁴⁵ et la délibération l'approuvant n'a été prise que le 21 décembre 2007.

⁴³ Autorisations nécessitées par la loi sur l'eau par exemple.

⁴⁴ Source CRAC 2006 page 16.

⁴⁵ DLR dossier Sainte-Henriette, compte-rendu des débats du bureau communautaire.

L'information du conseil communautaire semble avoir été peu efficace sur le point crucial de la réalité de la cession à un investisseur. La délibération d'approbation du compte rendu de l'aménageur au 31 décembre 2004, en date du 15 décembre 2005, soit le jour de la signature d'une promesse de vente, mentionne ainsi que « *le bilan actualisé [de la convention] fait état d'une cession à hauteur de 45 000 000 € HT correspondant à une vente à un promoteur-investisseur* ». Un peu plus loin, la délibération porte approbation du *principe d'une vente à un promoteur-investisseur pour un prix global... estimé à 45 000 000 € HT*. Ces formulations imprécises ne mentionnent pas clairement que l'acte en cause était seulement une promesse de vente, assortie d'une clause résolutoire. Cette situation peut expliquer que des comptes rendus successifs de l'aménageur ont été approuvés alors qu'ils montraient pourtant le report, d'année en année, de phases indispensables à la réussite du projet. Des provisions, du fait des « incertitudes financières » du projet tant sur le coût prévisionnel des travaux que sur les subventions à recevoir, ont pu être comptabilisées à la suite d'une délibération du 17 décembre 2004.

La mauvaise information des élus et notamment du président du comité de pilotage désigné pour suivre le dossier résulte aussi de dysfonctionnements internes à la CAHC, au moins au cours de l'année 2007. Ainsi, le compte-rendu du bureau communautaire du 6 décembre 2007, décidant la résiliation de la convention d'aménagement montre-t-il que le président du comité de pilotage ne disposait d'aucune information de la part du président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin sur l'existence d'un conflit avec l'aménageur.

Cela explique probablement que l'accélération des prestations du maître d'œuvre (ordres de service du 12 avril et du 12 mai 2007) pourtant après deux échecs des promesses de vente et quelques mois avant la résiliation de la CPA n'ait pas éveillé la vigilance des élus communautaires. Le tribunal administratif de Lille a ainsi jugé que le retard de l'opération, objet du litige, était entièrement imputable à la CAHC, du fait de modifications de programme demandées au maître d'œuvre⁴⁶. Par jugement du tribunal administratif de Lille, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, garante d'Adévia en vertu de la CPA, fut condamnée à verser ces pénalités de retard à hauteur de 119 153,69 € assorties d'intérêts de retard évalués à 48 000 €

e - Une présentation du bilan financier de l'opération artificiellement équilibrée.

Les dépenses liées au projet ont été étalées dans le temps en recourant à deux procédés irréguliers : des provisions et un transfert de charges.

S'agissant des provisions constituées pour financer la participation prévue par la convention publique d'aménagement, l'étalement (1 105 000 € pour chacun des exercices 2004 à 2006) ne correspond pas à la définition posée par l'instruction budgétaire et comptable M14⁴⁷. En l'occurrence la participation était certaine et cet étalement n'entraîne pas dans les catégories de transfert de charges prévues par cette instruction. La recette d'ordre budgétaire de 3 105 000 € de reprise de provision, comptabilisée en 2009, présente un caractère artificiel, en majorant le résultat 2009 au détriment du résultat des exercices 2004 à 2006.

Il en est de même du transfert de charges, postérieur à la résiliation de la CPA, des travaux d'enfouissement des lignes électriques, pour un montant de 2 941 844 €. La comptabilisation sur le compte 4818 « charges à étaler » ne correspond à aucun des cas prévus par les prescriptions de

⁴⁶ Par exemple, la prise en compte d'une étude « Haute Qualité Environnementale » a été demandée le 9 juillet 2007 bien que par ailleurs, cet élément figurât dans le projet dès l'origine, c'est-à-dire dès 2003.

⁴⁷ Commentaire sur le compte 15: « (...) les provisions pour risques et charges ne peuvent être valablement constituées que dans deux cas : - soit lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable ; - soit lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation. Elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges.».

l'instruction précité qui dispose⁴⁸: « Toute inscription au compte 481 « Charges à répartir » ne peut résulter que de dispositions la prévoyant expressément. ⁴⁹».

Les deux écritures combinées ont créé un surcroît de recettes d'ordre (sans encaissement correspondant) de 6 M€ environ pour le seul exercice 2009.

Par ailleurs, la résiliation de la CPA nécessitait la réintégration comptable des opérations de l'aménageur dans le résultat (section de fonctionnement) et le patrimoine (section d'investissement) de la collectivité concédante. Le détail des écritures⁵⁰ montre que les dépenses budgétaires sont équilibrées par des recettes budgétaires de même montant, contrairement à l'instruction M14. Les services des finances publiques, dans leur courrier du 17 novembre 2009 conseillaient à la collectivité la passation d'écritures d'intégration et ne traitaient pas de l'incidence budgétaire de la résiliation.

Ces écritures intègrent à l'actif de la collectivité des études pour un montant de l'ordre de 3,3 M€ Or, ces études ne figurent pas dans l'inventaire de la collectivité et n'ont pas été amorties. Ces prestations n'ont été suivies d'aucune réalisation, ce qui met en cause leur utilité. En effet, à l'exception de l'étude de la pollution des sols, aucun élément de ces études ne semble avoir été réutilisé pour le second projet Sainte-Henriette⁵¹.

Les recettes au compte 274 « prêts » sont en réalité une transformation de l'avance consentie à l'aménageur en une participation, c'est-à-dire une charge pour la collectivité.

Enfin ces écritures sont contraires aux pratiques en vigueur : les libellés sont flous ; les enregistrements comptables comprennent des montants négatifs ; les comptes utilisés pour les dépenses sont de surcroît excessivement vagues (frais d'études et « autres charges exceptionnelles »).

f - Le bilan global du premier projet Sainte-Henriette.

Le bilan global du projet St Henriette a dû être reconstitué, faute d'avoir été géré sous forme de budget annexe.

Malgré l'importance financière de ces grands projets, le suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents à ces opérations est déficient⁵², entachant la lisibilité des informations budgétaires données au conseil communautaire.

Le bilan de la CPA a été présenté au conseil communautaire, qui l'a approuvé par délibération du 19 décembre 2008. Il comporte les éléments suivants, qui font référence soit à la nature des dépenses (« câble RTE ») soit au mode de financement de la CPA (autres postes) :

⁴⁸ Titre I, page 58, commentaire sous le compte 481.

⁴⁹ Interprétation restrictive confortée par la nouvelle rédaction de l'instruction M14 sur ce point, modifiée par l'arrêté du 29 décembre 2011 : « Hormis le cas des frais d'études, de réorganisation ou de restructuration des services qui peuvent être étalés sur une durée maximale de cinq ans, le compte 4818 "Charges à étaler" ne peut être utilisé que sur autorisation conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales puisqu'il constitue une dérogation au plan comptable général avec lequel la présente instruction doit être en conformité. Cet étalement dérogatoire ne peut concerner que des dépenses exceptionnelles, dans leur nature (comme des décisions de justice par exemple) et par leur montant rapporté au total des recettes réelles de fonctionnement, qui ne pouvaient pas être anticipées lors de l'établissement du budget et qui mettraient en péril son équilibre. »

⁵⁰ Annexe 6.

⁵¹ Le document intitulé « présentation du projet urbain, du contexte de l'opération et du programme », daté de septembre 2011 ne fait aucune référence aux études précédentes, hormis celle sur la pollution des sols.

⁵² Ces déficiences sont détaillées en annexe 5.

Participation finale	130 842,32 ⁵³
Participation versée	- 140 365,00
Avance de trésorerie	- 920 000,00
Emprunt (capital et intérêts)	- 2 712 574,04
Câble RTE	- 1 391 157,00
Total (€)	- 5 033 253,72

Source : communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin.

En distinguant la nature des dépenses et en prenant en compte les acquisitions foncières et les travaux d'enfouissement des lignes à haute tension, initiés par l'aménageur et continués en régie par la collectivité, le bilan du premier projet Sainte-Henriette peut être estimé de la manière suivante :

Dépenses (y compris éléments d'actif)		Recettes	
Etudes générales	901 978,86	Subventions européennes	101 373,49
Honoraires maîtrise d'œuvre	1 387 175,18	Produits de gestion	38 266,13
Pénalités de retard maîtrise d'œuvre	119 153,69		
Travaux d'enfouissement des lignes électriques	2 941 844,00		
Acquisitions d'immeubles	1 970 967,73		
Frais financiers	205 405,87		
Charges de gestion	59 758,21		
Rémunération sur dépenses	43 172,79		
Frais de société ⁵⁴	857 085,57		
Frais de liquidation	1 272,82		
Total dépenses	8 487 814,72	Total recettes	139 639,62

Source : CRC d'après documents CAHC

A ce jour, la possibilité de couvrir l'écart, d'un montant de 8 348 175,10 € par de futures recettes de commercialisation n'est pas garantie.

g - La relance du projet Sainte-Henriette.

La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a créé une nouvelle zone d'aménagement concerté, remplaçant le premier projet, par délibération du 20 février 2009. En cours de contrôle, elle a respecté l'obligation d'instituer un budget annexe⁵⁵ et un secteur distinct pour l'individualisation des opérations assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée⁵⁶.

La collectivité a retenu, au vu de ce qui précède, un programme échelonné⁵⁷ et plus modeste⁵⁸.

⁵³ Montant du reliquat de l'avance de trésorerie non transformé en participation, réclamé par la collectivité à l'aménageur (titre n° 524 du 16 décembre 2009), faisant l'objet d'un contentieux engagé par l'aménageur par requête du 22 mars 2010 devant le tribunal administratif de Lille. L'aménageur estime quant à lui que la collectivité doit une somme de 625 000 € représentant sa rémunération conventionnelle sur la promesse de vente de 50 000 000 € HT conclue le 15 décembre 2005, devenue caduque à défaut de paiement de la part de l'investisseur unique. La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a comptabilisé une provision de 625 000 € sur l'exercice 2010.

⁵⁴ Notion non définie dans le bilan de clôture de l'aménageur, ne figurant ni dans les comptes rendus annuels, ni dans la convention publique d'aménagement.

⁵⁵ Tome 2 (cadre budgétaire), pages 8 et 9.

⁵⁶ 5° du I de l'article 209 de l'annexe II au code général des impôts (« est constituée en secteur distinct chaque opération de lotissement ou d'aménagement de zone réalisée par les collectivités territoriales et leurs groupements »).

⁵⁷ Découpage en 5 phases opérationnelles (« macro-lots »).

⁵⁸ Programme d'une surface de 140 000 mètres carrés dont 90 000 de logements, contre 375 000 mètres carrés dont 195 000 mètres carrés de logement pour le premier projet.

Toutefois, le projet, en ce qu'il entend comporter une plate-forme multimodale de voyageurs (connexion, à proximité de l'échangeur d'autoroutes A1-A21, du TER et du tramway dans un premier temps, du TER, du tramway et du TGV et du RER lillois dans un second temps) comprend un aléa très important, lié aux incertitudes du projet de tramway, géré par le SMT Artois-Gohelle. Or, le programme d'aménagement de la CAHC, daté de septembre 2011, présente le projet de tramway du SMT Artois-Gohelle comme certain « à court terme »⁵⁹ (une délibération de 2009 évoquait l'horizon 2014⁶⁰). En septembre 2011, la définition du tracé par le SMT était encore informelle⁶¹ et comprenait de nombreuses variantes⁶². Ce projet de tramway ne présente pas un caractère mineur mais constitue bien une composante essentielle d'un pôle d'échanges multimodal de voyageurs tout au long du programme d'aménagement, qui ne mentionne même pas la ligne de bus existante.

La chambre relève un risque de chevauchement des compétences entre la communauté d'agglomération et le SMT Artois-Gohelle, auquel elle a délégué la compétence d'aménagement des transports urbains, ou encore entre la communauté d'agglomération et les communes, toujours compétentes en matière de voirie. Cet écueil n'a été abordé ni dans le cahier des charges de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ni dans le programme réalisé par le titulaire du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

2 - Le parc naturel urbain de Drocourt.

Le projet de création d'un parc naturel urbain envisage la requalification des espaces antérieurement occupés par trois terroirs et une ancienne cokerie sur le territoire des trois communes de Drocourt, Rouvroy et Hénin-Beaumont. Ce site qualifié « d'intérêt majeur » par une délibération communautaire du 21 décembre 2001 devrait, après sa requalification, accueillir une maison de l'environnement et du développement durable (MEDD). La première phase de ce projet visant à la création du parc naturel avec des plans d'eau, le « parc des îles » a donné lieu à une première autorisation de programme d'environ 9 M€

La gestion de ce projet a été mal maîtrisée. Le programme prévoyant la création de plans d'eau nécessitait la délivrance d'une autorisation au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement. Elle fut demandée le 15 janvier 2007. Alors que la mission interservices de l'eau (MISE) demandait, le 25 janvier 2007, des informations complémentaires sur les remplissages des plans d'eau et un nouvel avis de l'hydrogéologue agréé, les travaux ont débuté le 18 juin 2007.

Il a été sciemment décidé de ne pas attendre que l'autorisation au titre de la loi sur l'eau⁶³ qui nécessitait le recueil des avis techniques de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) et du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques du Pas-de-Calais, soit accordée par arrêté préfectoral du 16 octobre 2007. L'autorisation présentant un caractère préalable⁶⁴, le calendrier des actes était irrégulier.

Les manquements de la phase d'instruction se sont malheureusement concrétisés. Dès sa mise en eau, fin juin 2008, l'un des bassins du parc s'est vidé en quelques minutes dans une galerie souterraine non répertoriée dans l'acte de vente conclu le 28 novembre 2007. Pourtant, en mars-avril 2008, la mise en eau était apparue « possible », compte tenu du système d'étanchéité mis en œuvre qui

⁵⁹ Programme d'aménagement septembre 2011, page 15.

⁶⁰ Annexe à la délibération du 20 février 2009, page 6. Le cahier des charges de l'assistance à maîtrise d'ouvrage d'avril 2010 évoque l'horizon 2013-2015.

⁶¹ Non délibérée par l'instance compétence du syndicat mixte.

⁶² Chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Rapport d'observations définitives du SMT page 10.

⁶³ Avis de la direction régionale de l'environnement (DIREN) du 19 juin 2007, de la direction régionale de l'industrie et de la recherche et de l'environnement (DRIRE) du 17 juillet 2007 et du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques du Pas-de-Calais du 12 juillet 2007.

⁶⁴ Article L. 214-3 du code de l'environnement.

devait pallier, selon le vice-président chargé de ce projet à la CAHC, l'insuffisante dépollution du site à sa fermeture.

La découverte de deux anciennes galeries, à cette occasion, a entraîné des études géologiques complémentaires. S'agissant d'un projet situé sur un ancien site d'extraction du charbon, l'absence d'études géotechniques approfondies ne laisse pas de surprendre. Ces désordres, qui sont l'enjeu d'un litige toujours en cours avec les services de l'Etat, ont été chiffrés à 672 112 €

3 - La requalification de la fosse 9/9bis (comprenant le Métaphone)

La communauté d'agglomération a entrepris la requalification du site minier de la fosse 9/9 bis fermée en 1990, situé à Oignies, dont les bâtiments et les puits ont été inscrits, en 1992 et 1994, à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Le projet, dans sa forme définitive, comporte trois volets : la culture, le développement économique⁶⁵ et l'habitat.

Ce projet bénéficie de la plus importante autorisation de programme votée à ce jour par le conseil communautaire, soit un montant de 28 755 100 € dont près de la moitié des crédits de paiement correspondant (environ 12,7 M€) ont été consommés au 31 décembre 2011.

La gestion de projet montre que d'une part, le maître d'ouvrage n'a pas pleinement exercé ses prérogatives et d'autre part, que l'évaluation de l'impact financier de cet équipement n'a pas été suffisamment expertisée.

a - Le maître d'ouvrage n'a pas exercé pleinement ses prérogatives

Faute d'avoir une idée très précise des contours de son projet, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a engagé, par avis d'appel public à la concurrence du 17 novembre 2003, trois marchés de définition simultanés pour la transformation du site des anciennes fosses 9 et 9 bis à Oignies. Les marchés de définition sont prévus à l'article 73 du code des marchés publics qui dispose que : « *Lorsque le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de préciser les buts et performances à atteindre, les techniques à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre, il peut recourir aux marchés de définition...* ».

Le recours à la procédure des marchés de définition simultanés ne doit pas conduire le pouvoir adjudicateur, à abandonner aux titulaires des marchés la définition des objectifs programmatiques.

Avant de lancer cette procédure, la maîtrise d'ouvrage doit définir un véritable préprogramme, « *document charnière destiné, à valider officiellement le concept spécifique de l'opération, les grandes options programmatiques, les grandes lignes du projet et les moyens à mettre en œuvre*⁶⁶ ». Ce travail préparatoire de la maîtrise d'ouvrage « *laisse la porte ouverte à des options possibles qui sont la justification du recours aux marchés de définition*⁶⁷ », destinés à définir les contours du marché de maîtrise d'œuvre ultérieur.

A ce stade, le cahier des charges révèle une très grande imprécision dans la formulation du contenu du projet et s'en tient à la formulation d'objectifs très généraux : « *Le comité de pilotage s'est accordé sur la base d'un préprogramme reprenant trois concepts à partir desquels les équipes devront bâtir leurs réflexions : 1. Vivre, travailler, créer dans le parc ; 2. Un patrimoine humain support d'un nouveau développement économique ambitieux ; 3. Un projet d'excellence en terme de développement durable.* ».

⁶⁵ Le développement économique a été traité sous la forme d'un budget annexe (parc tertiaire).

⁶⁶ Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, *la méthode des marchés de définition simultanés*, juin 2001.

⁶⁷ Idem.

Une telle rédaction du cahier des charges, de même que l'indétermination totale de l'enveloppe financière dédiée aux prestations ultérieures paraissent critiquables dans la mesure où elles ne pouvaient qu'engendrer de la part des titulaires des marchés de définition, des orientations programmatiques très variées tant en terme de surfaces concernées (de 5 670 m² à 51 145 m²) que de contenus (équipements exclusivement musicaux pour l'un, équipements culturels et tourisme d'affaires pour le deuxième, équipements culturels et de loisirs (centre de détente et de soin du corps, par exemple) pour le troisième.

Pourtant, la collectivité souhaitait qu'une salle de concert d'assez grande capacité⁶⁸ soit comprise dans le projet. Cet élément aurait dû être pris en compte. Il aurait permis aux titulaires des marchés de définition dans ce cadre de se pencher sur l'étude des besoins à satisfaire par les équipements à définir. L'utilité d'une salle de concert qui était apparue dans l'étude des besoins de la population dans le projet de territoire adopté en 2002⁶⁹ aurait pu être validée.

Cette imprécision du cahier des charges a conduit la CAHC à attribuer, par délibération du 3 avril 2006⁷⁰, le mandat du groupement de maîtrise d'œuvre, au titulaire d'un des marchés de définition simultanés qui, au contraire des deux autres, avait concentré sa proposition sur la construction d'une salle de concert. La proposition de construire le Métaphone qui constitue, par l'enveloppe sonore de sa façade, un instrument de musique, fonction, complémentaire de la fonction principale qui consiste à accueillir des concerts, est présentée par le bureau d'études comme une « première » devant attirer « des compositeurs du monde entier ».

Il demeure que cette fonction secondaire du bâtiment (instrument de musique) - dépend de la volonté exclusive du maître d'ouvrage d'inscrire dans son projet d'activité de l'équipement, l'utilisation effective de cette fonctionnalité. Cette dernière dont l'intérêt ne peut être estimé, représente un coût de construction pouvant être évalué à 30 % du prix du bâtiment, soit environ 1,9 M€¹, sur un total de 6,2 M€HT, subventionné à 75 % par des fonds publics.

Selon le président de la communauté d'agglomération, seuls les deux lots n°11 et 12, spécifiques à la façade sonore, représentant un montant de 444 K€(soit 7% du coût de construction), doivent être pris en compte. Toutefois, cette affirmation ne prend pas en compte le fait que l'enveloppe même du bâtiment (peau sonore) fait partie de l'instrument de musique et n'explique pas l'évolution de l'estimation du coût de construction qui est passée de 3.5 M€ en 2005 à 6.2 M€ au titre du coût définitif, en 2011.

b - Un déficit d'exploitation à financer.

Après une première étude, en 2007, prévoyant d'équilibrer le fonctionnement du Métaphone par des subventions à hauteur de 56 % des produits de fonctionnement, la collectivité a étudié précisément, en 2010, l'impact de cet investissement sur la section de fonctionnement. Cette étude chiffre à 1,28 M€ par an le déficit d'exploitation de cet équipement⁷². L'ampleur des subventions attendues du département et de la région n'est pas connue.

Même si la collectivité prévoit la création d'un établissement public de coopération culturelle⁷³, dont le périmètre n'est pas à ce jour connu, ce déficit constituera une charge supplémentaire pour la communauté d'agglomération, à travers la contribution budgétaire nécessaire à l'équilibre du budget du futur établissement.

⁶⁸ Cet objectif avait été en effet défini dans le projet de territoire délibéré en 2002. De même le diagnostic sur la culture financé par la collectivité, achevé le 21 novembre 2003, avait-il affirmé la nécessité d'un équipement de diffusion culturelle au vu de projets communaux de construction de salles de concerts de 300 places.

⁶⁹ Document du 11 septembre 2002.

⁷⁰ N° 06-76.

⁷¹ Lots n°2 (enveloppe du bâtiment), 11 et 12 (façade sonore) soit 1 450 802,49 € et 443 835,22 €

⁷² Charges de personnel : 1.05 M€ autres charges de fonctionnement 0.684 M€ recettes de fonctionnement 0.454 M€

⁷³ Article L. 1431-1 et suivants.

IV -LA COMPETENCE D'ELIMINATION ET DE VALORISATION DES DECHETS.

La communauté d'agglomération a choisi, conformément au II de l'article L. 5216-5 du CGCT, d'exercer la compétence optionnelle *protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie* qui comprend principalement l'élimination et la valorisation des déchets ménagers. L'exercice de cette compétence dont l'importance budgétaire est grande, a été examiné sous l'angle de son organisation, c'est-à-dire de la répartition des compétences entre les communes, la communauté d'agglomération et le syndicat mixte SYMEVAD, des modes de gestion du service, de son financement ainsi que du suivi de son coût et de ses performances.

A - La répartition des compétences entre communes, communauté d'agglomération et syndicat mixte.

Les communes ont transféré la compétence de collecte et de traitement à la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin et, à compter de l'exercice 2007, cette dernière a transféré le traitement au syndicat mixte Symevad, échelon supra communautaire. Ce type de transfert « en cascade » respecte les dispositions posées par l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales. La collecte comprend le ramassage au domicile, l'organisation du tri sélectif par les particuliers, le ramassage des encombrants et du verre, et l'exploitation des déchèteries. Le « haut de quai », c'est-à-dire l'apport, relève de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, tandis que le « bas de quai », c'est-à-dire l'acheminement vers les filières d'élimination, relève du Symevad, au titre du traitement.

Le transfert de la compétence « traitement » au Symevad a été réalisé au 1^{er} janvier 2007. Consécutivement à ce transfert, la clôture du budget annexe de l'usine d'incinération d'Hénin-Beaumont a entraîné une charge exceptionnelle d'environ 2 M€ au titre de l'exercice 2006. Une participation complémentaire de 233 432,48 € au titre de l'exercice 2007 a été versée, postérieurement à la date d'effet du transfert et sans être prévue par la convention de mise à disposition signée le 22 février 2007. Par ailleurs, le transfert comptable d'un emprunt affecté à la compétence « traitement », puisqu'il concernait le centre de tri d'Evin-Malmaison, transféré au Symevad, n'est intervenu qu'au cours de l'exercice 2011.

La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin participe au financement du Symevad par une contribution budgétaire qui a augmenté de 16 % entre 2007 et 2010, pour s'établir à environ 5,2 M€

Définie par les statuts du Symevad comme une contribution, proportionnelle au volume des déchets apportés, au déficit d'exploitation du syndicat mixte, ce versement dépend nécessairement des choix, y compris en termes d'investissement, faits par le syndicat, au sein duquel la collectivité est représentée. Pour lisser dans le temps les évolutions des contributions qui le financent, le syndicat a décidé, fin 2010, le gel de ces contributions au niveau atteint en 2010, ce qui les dissocie du coût réel du traitement.

La répartition des compétences entre communes et communauté d'agglomération pose encore quelques difficultés.

Malgré le transfert du pouvoir de police administrative spéciale en matière de déchets des maires vers le président de la communauté d'agglomération, effectif au 1^{er} décembre 2011⁷⁴, n'a eu, selon la collectivité, citant une réponse ministérielle du 20 décembre 2011 très précise sur le sujet, qu'un effet limité à la réglementation de l'activité de collecte. En pratique, la communauté

⁷⁴ Article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction en vigueur depuis le 18 décembre 2010 et II de l'article 63 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 prévoyant des dispositions transitoires jusqu'au 1^{er} décembre 2011.

d'agglomération d'Hénin-Carvin exerce, en complément du rôle de police administrative des déchets relevant du maire, un rôle de collecte des déchets dits « sauvages » en cantonnant ses interventions à son domaine privé et hors voirie. Or l'élimination d'un bien abandonné sur la voirie, qui est nécessairement un déchet⁷⁵, ne constitue pas une opération de nettoyage de la voirie, qui relèverait de la compétence voirie⁷⁶, que la communauté d'agglomération n'a pas prise. Cette élimination relève de la police administrative du maire, ce que certaines communes, qui ont transféré le matériel de collecte, trouvent difficile à mettre en œuvre. La solution de la mutualisation pourrait être envisagée.

Les colonnes enterrées sont des dispositifs fixes accueillant les ordures ménagères résiduelles et le tri sélectif qui ont pour caractéristique d'être discret en surface.

Le financement de colonnes enterrées sur le domaine public communal n'est pris que minoritairement en charge par la communauté d'agglomération (forfait de 2 500 € HT, pour un coût global de 7 936 € HT, par exemple⁷⁷). Alors que la compétence de collecte a été transférée des communes vers l'établissement public de coopération intercommunale, la communauté d'agglomération n'utilise pas la procédure du fonds de concours⁷⁸ et estime que cet équipement, certes facultatif, doit être demandé par la commune concernée⁷⁹, ce qui témoigne d'une rémanence de politique communale dans un domaine communautaire. Cette rémanence est assumée par la collectivité, qui invoque également des frais supplémentaires de collecte.

Enfin, la mise en place des mêmes colonnes enterrées dans l'habitat collectif a été conçue, dans une délibération du 22 juin 2007, comme relevant en partie de la compétence communale, puisque les communes sont appelées à en financer le tiers (un tiers étant pris en charge par le bailleur, le solde par la communauté d'agglomération). Le projet d'accord⁸⁰ entre Pas-de-Calais Habitat, principal bailleur social du territoire, et la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, aux termes duquel le bailleur accepte de financer intégralement les colonnes enterrées relevant de son parc immobilier, témoigne également d'une conception restrictive de sa compétence par la communauté qui, pourtant, s'est fixé comme objectif le développement du tri sélectif.

B - La comparaison entre la gestion en régie et le marché confié à un prestataire privé n'a pas donné lieu à l'arbitrage annoncé entre les modes de gestion

La collecte est assurée en régie sur les quatre communes d'Hénin-Beaumont, Carvin, Courrières et Montigny-en-Gohelle, qui regroupent un peu plus de la moitié de la population de l'agglomération (51.3 %). Pour les autres communes, la collectivité fait appel à un prestataire privé, qui sous-traite la partie « végétaux ».

Cette répartition paraît, aux termes des rapports d'activité 2009 et 2010, destinée à permettre des comparaisons entre les performances des deux modes de gestion : « *les collectes en porte-à-porte ont été volontairement réparties pour moitié entre la régie et un prestataire de collecte privé, ce qui amène logiquement à des comparaisons* ».

⁷⁵ Aux termes de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, constitue en effet un déchet : « toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

⁷⁶ CE 18 mai 1988, Commune de Décines-Charpieu, au recueil, n° 53 575.

⁷⁷ Colonne de la rue du Tilloy à Carvin.

⁷⁸ Prévue au VI de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, qui limite le concours financier des communes membres au montant financé par le bénéficiaire du fonds de concours, à savoir la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin en l'occurrence. Ce montant est dépassé dès lors que la part financée par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin est minoritaire (2 500 € sur 7 936 €).

⁷⁹ Rapport d'activité 2009, page 38.

⁸⁰ Evoqué par la commission déchets de la communauté d'agglomération du 21 novembre 2011.

Sur l'ensemble de la période examinée, pour une population desservie légèrement moindre (environ 61 750 habitants pour le secteur du prestataire privé, environ 63 550 habitants pour le secteur de la régie communautaire), le surcoût du prestataire privé sur 7 ans est d'environ 1,3 M€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Coût régie OMR, tri sélectif et gros objets	2 000 966,00	2 215 028,00	2 133 675,00	1 971 913,00	1 927 938,89	1 978 793,00	2 240 154,00
Coût privé OMR, tri sélectif et gros objets	2 101 721,00	2 228 193,00	2 296 020,00	2 350 328,00	2 080 544,40	2 390 630,00	2 323 913,00
Différence public-privé	100 755,00	13 165,00	162 345,00	378 415,00	152 605,51	411 837,00	83 759,00
Total							1 302 881,51

Source : rapports déchets CAHC - Coût de la collecte des gros objets indéterminé jusqu'en 2008 inclus.

A l'inverse, il est constaté un coût supérieur pour la régie par rapport au prestataire privé pour la collecte des déchets végétaux de manière constante depuis 2006, premier exercice pour lequel le coût de la collecte en régie pour ce type de déchets a été déterminé.

	2006	2007	2008	2009	2010
Coût prestataire privé végétaux source rapport déchets	301 117	326 788	344 762	375 580	366 182
Coût régie végétaux	340 810	326 806	478 979	475 934	498 064
Coût régie-coût prestataire privé	39 693	18	134 217	100 354	131 882
Total					406 164

Source : rapports déchets CAHC

Le constat d'un coût supérieur de la prestation privée pour la collecte des ordures ménagères dites résiduelles et le tri sélectif était déjà fait en 2002, et n'a pas été démenti sur la période examinée⁸¹. Ce constat n'a pourtant pas fait obstacle à une nouvelle attribution du marché au même prestataire. L'ancien marché attribué en 2002 pour cinq ans a même été remplacé par un nouveau marché d'une durée portée à sept ans, à compter du 1^{er} janvier 2008.

L'ancien président de la communauté d'agglomération justifie ce renouvellement par la fragilité de l'entreprise, critère éloigné de l'avantage économique pour la collectivité, qui devrait guider la décision.

C - Un mode de financement marginal et peu incitatif

Selon le rapport annuel du service public de la collecte des déchets ménagers, le coût net total de fonctionnement du service s'établissait à environ 11,3 M€, en 2010 :

Collecte	6 497 464 €
Traitement	4 848 050 €
TOTAL	11 345 514 €

Source : Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, Rapports sur les déchets.

Financé presque exclusivement par le budget général de la collectivité, le service est présenté, dans la communication de la collectivité⁸², comme étant assuré gratuitement. Ce choix est même souligné comme étant une « volonté politique forte » : « selon la volonté commune des 14 maires du territoire, les habitants n'auront pas à supporter, même en partie, le coût de la construction et de fonctionnement de tout nouvel outil ».

⁸¹ Indicateurs financiers figurant à la fin de tous les rapports sur les déchets.

⁸² Magazine DiverCité de janvier 2008 page 16.

Cette présentation ne saurait toutefois occulter que ce service représente en réalité un poste de dépenses important pour la communauté d'agglomération, équivalant à 27 % des recettes fiscales de la communauté provenant des entreprises et des ménages. La redevance spéciale, mise à la charge des entreprises dont les conditions de collecte sont assimilables à celles des ménages, est marginale puisqu'elle ne couvre que 1,7 % du coût de la collecte (soit environ 113 000 €) et ne touche que 1,4 % des contribuables assujettis à la fiscalité professionnelle.

Il n'en demeure pas moins que le mode de financement choisi est régulier, même s'il ne concerne que 5 % de la population au plan national⁸³. Il met toutefois la collectivité à l'écart du dispositif incitatif prévu par le législateur⁸⁴. A cet égard, le volume des gravats collecté en déchèterie (45 % en 2010) montre que des entreprises de travaux s'écartent de leur obligation de supporter les frais de collecte de leurs déchets, ce qu'un nouveau règlement des déchèteries⁸⁵ tente de limiter.

Les financements spécifiques que sont la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance spéciale ont un rôle plus incitatif en permettant de mieux faire supporter au producteur des déchets le coût de leur élimination.

Contrairement à la présentation que le président de la collectivité a faite au conseil communautaire en 2011⁸⁶, l'institution de la TEOM et l'élargissement de la redevance spéciale n'impliqueraient pas un alourdissement de la pression fiscale globale dès lors que le service, dans ses contours actuels, est déjà financé par la fiscalité mixte. Le président de la communauté d'agglomération admet que le niveau de pression fiscale globale ne dépend pas de l'institution de la TEOM mais souligne, comme le fait également l'ancien président le caractère redistributif du mode de financement actuellement choisi.

La taxe et la redevance spéciale pourraient être parfaitement neutres pour le budget communautaire si elles coïncidaient à un allègement correspondant de la fiscalité actuelle, tout en responsabilisant mieux le producteur de déchets.

D - Le suivi des coûts et des indicateurs de rendement.

La collectivité s'acquitte de l'obligation, posée par l'article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales, de présenter un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets.

Utilisant la matrice de coûts de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la collectivité s'efforce de déterminer le coût complet de l'exercice de sa compétence. Elle indique elle-même avoir amélioré en 2010 sa prise en compte des frais de structure (par exemple la part des fonctions transversales – gestion des ressources humaines, etc. - consacré à la compétence « ordures ménagères »), en procédant à un ajout de 138 000 €TTC au coût de la compétence.

Le choix de prendre en compte l'exercice d'engagement de la dépense et non l'exercice de mandat gêne toutefois la comparaison avec le compte administratif. De même, les données du rapport d'activité général comportent parfois des incohérences avec le rapport spécifique aux déchets⁸⁷

⁸³ Rapport public thématique de la Cour des comptes de 2011, page 64.

⁸⁴ Article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, dite « Grenelle I » : dispositifs incitatifs prévus seulement pour la REOM et la TEOM.

⁸⁵ Du 17 novembre 2010, limitation à 1 mètre cube par apport.

⁸⁶ Conseil communautaire du 23 juin 2011 page 13 du procès-verbal.

⁸⁷ Annexe n°7.

La collectivité peine à définir, et à suivre dans la durée, des indicateurs de performance de la collecte des ordures ménagères. Aucun des indicateurs choisis dans la période 2008-2010 (trois rapports) n'a été suivi sur l'ensemble des trois années en cause.

L'augmentation du coût net par rapport au précédent contrôle effectué par la chambre, fondé sur les données de l'exercice 2002, est sensible, tout en étant globalement conforme à l'évolution nationale. A titre de comparaison, sous la réserve de la difficulté de détermination des coûts, le coût global, au niveau national était de 98,60 € par an et par habitant en 2008, en hausse de 30 % depuis 2004⁸⁸.

	Coût par habitant : 2002 (€)	Coût par habitant : 2010 (€)	Evolution (%)	Coût par tonne : 2002 (€)	Coût par tonne : 2010 (€)	Evolution (%)
Collecte	43	52	+ 21 %	61	76	+ 25 %
Traitement	25	39	+ 56 %	35	56	+ 60 %
Total	68	91	+ 34 %	96	132	+ 38 %

Source : CRC pour 2002, Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (rapport déchets) pour 2010.

V - LA SITUATION FINANCIERE

L'examen de la situation financière a porté sur le passé (exercices 2006 à 2011), sur la situation budgétaire à la date de clôture de l'instruction, soit le 31 mai 2012, et sur les instruments de prospective budgétaire et financière mis en œuvre par la collectivité.

A - La situation financière rétrospective⁸⁹.

1 - Le budget principal.

a - La section de fonctionnement.

Section de fonctionnement			
	Dépenses totales	Recettes totales	Solde
2006	60 301 302	60 864 131	562 829
2007	57 064 935	58 268 571	1 203 636
2008	60 949 809	62 187 281	1 237 472
2009	62 764 709	70 975 346	8 210 637
2010	63 570 713	68 071 171	4 500 459
2011	64 026 702	67 691 929	3 665 227
Evolution 2006-2011	6,2 %	11,2 %	

Source : CRC (comptes de gestion)

La section de fonctionnement dégage un résultat positif sur l'ensemble de la période, accentué à partir de 2009, exercice marqué par deux importantes recettes d'ordre budgétaire (ne correspondant pas à un encaissement) liées au projet Sainte-Henriette, pour environ 6,35 M€⁹⁰.

Les dépenses réelles de fonctionnement, prises dans leur ensemble sont maîtrisées (+ 8 % entre 2006 et 2011) et inférieures de 12 % à la moyenne de la strate (468 € par habitant contre 530 €⁹¹).

⁸⁸ Rapport thématique Cour des comptes de septembre 2011, pages 64 et 66, échantillon de 150 collectivités.

⁸⁹ Les budgets annexes des zones d'activités économiques sont examinés au titre de la compétence de développement économique.

⁹⁰ Voir développements dans le chapitre « compétence développement économique ».

⁹¹ Année 2010.

Les charges à caractère général (chapitre 011) et les charges de personnel (chapitre 012) présentent une évolution opposée (respectivement - 18,4 % et + 19,6 % entre 2006 et 2011). Mais l'augmentation des charges de personnel est compensée par des atténuations de charges en provenance des budgets annexes, ce qui ramène l'évolution des dépenses nettes de personnel à + 4,7 % entre 2006 et 2010. Cette relative maîtrise des dépenses de personnel est corroborée par la stabilité du nombre d'emplois pourvus (240 en 2006, 243 au 1^{er} mars 2012) mais aurait dû être accentuée par le transfert de la compétence de traitement des ordures ménagères à un syndicat mixte au 1^{er} janvier 2007.

Les charges financières sont faibles (1 % des dépenses de fonctionnement), en raison d'un endettement lui-même faible.

Les reversements de fiscalité aux communes membres, stables sur l'ensemble de la période, constituent 41 % des dépenses de fonctionnement en 2011, soit environ 24,8 M€ dont 22,5 M€ au titre de l'attribution de compensation et 2,3 M€ au titre de la dotation de solidarité communautaire.

Les autres charges de gestion (comptes 65) comprennent les contributions budgétaires aux syndicats mixtes dont la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin est adhérente. Ces contributions sont passées de 2,1 M€ en 2006⁹² à 6,2 M€ en 2011, soit un quasi-triplement.

Parmi les recettes réelles de fonctionnement, le poids des impositions a augmenté sur la période, passant de 52 % (31,6 M€) à 64 % (42,5 M€) entre 2006 et 2011. En revanche, le poids des dotations et participations (essentiellement en provenance de l'Etat, notamment après la fermeture de l'usine Métaeurop, dont l'impact sur la taxe professionnelle a donné lieu à une compensation jusqu'en 2008) a diminué, passant de 39 % (24 M€) à 32 % (21,35 M€). La dotation globale de fonctionnement, principal poste du chapitre 74, a ainsi diminué, passant de 17,36 M€ à 16,48 M€, même si elle est supérieure à la moyenne de la strate du fait de la faiblesse du potentiel fiscal. La dotation d'intercommunalité était d'environ 6 M€, soit 52,5 € par habitant en 2010 contre 45 € en moyenne⁹³.

L'examen détaillé du produit des impositions montre que la période est marquée par un alourdissement de la pression fiscale communautaire qui ne s'est pas accompagné d'un allègement de la fiscalité prélevée par les communes-membres de la communauté d'agglomération. Entre 2001 et 2010, le taux moyen de la taxe d'habitation prélevée par les communes a augmenté de 29 %, celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 26 % et celui de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 14 %.

Les transferts de fiscalité résultant de la réforme de la taxe professionnelle (TP) de 2010 ont très sensiblement augmenté les taux de TH et TFNB prélevés par la communauté d'agglomération. Cette réforme a, d'une part, remplacé la taxe professionnelle par la cotisation foncière des entreprises (CFE) et, d'autre part, transféré la part départementale de la taxe d'habitation et les parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Taux d'imposition communautaires	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution Multiplié par
Taxe d'habitation (hors réforme TP)	1,06	1,06	2,85	2,85	2,85	2,85	2,85	2,69
Taxe d'habitation (impact réforme)					14,43	14,43	14,43	1
Foncier bâti	2,11	2,11	5,68	5,68	5,68	5,68	5,68	2,69
Foncier non bâti	6,73	6,73	18,11	18,11	18,71	18,71	18,71	2,78
Foncier non bâti (impact réforme)					23,21	23,21	23,21	1
TP puis CFE (hors réforme TP)	23,75	23,75	23,75	23,75	23,75	23,75	23,75	1
TP puis CFE (impact réforme)					33,79	33,79	33,79	1

Source : CRC d'après documents CAHC

⁹² Compte 65735 en 2006 et 2007, 6554 à partir de 2008.

⁹³ Source : communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, débat d'orientation budgétaire 2012.

Mais antérieurement à la réforme de la taxe professionnelle, pour augmenter ses ressources fiscales dans un contexte de fiscalité professionnelle déjà très élevée, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a fait le choix, minoritaire mais régulier⁹⁴, d'instaurer la fiscalité dite mixte (taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en plus de la fiscalité professionnelle). Les produits générés par la fiscalité résultant de la TH, TFB et TFNB sont en forte augmentation sur la période 2006-2010 du fait du dynamisme des bases mais aussi du choix d'en augmenter fortement les taux (quasi triplement). La part respective de l'évolution des bases d'imposition et de l'impact des augmentations de taux décidées par la collectivité apparaissent dans le tableau ci-dessous.

Produit (€)	Impositions 2006	Effet base	Effet taux	Impositions 2010
TH/TFB/TFNB/TP	31 623 207	6 352 819	4 454 048	42 430 074

Source : CRC d'après documents CAHC

L'augmentation de 32%, sur la période 2002-2010, du coût des ordures ménagères ne peut à lui seul expliquer le recours accru à la fiscalité.

Le taux de la fiscalité professionnelle, même s'il est stable sur la période, est nettement plus élevé que la moyenne nationale (33,79 % en 2011 contre 26,75 % en moyenne nationale) et que dans l'ensemble des communautés environnantes. Il n'est pas sans impact sur l'attractivité des zones d'activités économique. Ce taux a pu être déterminant dans le choix d'implantation des entreprises, notamment dans la zone de la gare d'eau de Carvin⁹⁵. Le président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin estime que le taux choisi résulte de la faiblesse des bases (1 154 €/habitant en 2009).

Taux de taxe professionnelle (en 2010 avant réforme)

	2010
CAHC	23,75
Artois Comm	16,13
CA du Douaisis	15,42
CA Lens Liévin	22,18
CU d'Arras	19,98

Source : DGCL.

La réforme de la taxe professionnelle a considérablement diminué les marges de manœuvre fiscales de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, d'autant plus que le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était en 2010 de 114,43 %.

La taxe professionnelle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), elle-même décomposée entre une cotisation foncière des entreprises (CFE), dont le taux est voté par le conseil communautaire, et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est déterminé au niveau national. L'ensemble formé par la CFE et la CVAE est plafonné, pour chaque entreprise, à 3 % de sa valeur ajoutée.

⁹⁴ En 2010, 29 communautés d'agglomération sur 181 (soit environ 16 %) avaient choisi la fiscalité mixte. Source : étude « Les finances 2010 des groupements à fiscal

⁹⁵ Compte-rendu annuel d'activité de l'aménageur 2007 : une entreprise s'installant dans la com

⁹⁵ Compte-rendu annuel d'activité de l'aménageur 2007 : une entreprise s'installant dans la com

⁹⁵ Compte-rendu annuel d'activité de l'aménageur 2007 : une entreprise s'installant dans la communauté d'agglomération du Douaisis, dont le taux était alors de 12,83 %, une autre avançant explicitement cet argument pour renoncer à s'installer.

La perte fiscale résultant de la diminution de l'assiette de la fiscalité professionnelle a été compensée par l'attribution de deux dotations d'Etat, le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), dont la caractéristique commune est l'absence de mécanisme d'indexation⁹⁶.

Leur montant étant calculé par référence aux produits des impositions perçues au titre de 2010, cette absence d'indexation s'est doublée d'une diminution, tenant à l'ajustement des chiffres définitifs de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au titre de 2010.

La compensation de la réforme de la taxe professionnelle ne peut donc pas être maîtrisée par la communauté d'agglomération, comme en atteste l'évolution entre 2011 et 2012 de ces compensations.

	Notifiés 2011	Notifiés 2012	Evolution
FNGIR	5 578 257	5 754 424	3,2 %
DCRTP	3 815 657	3 316 080	- 13,1 %
TOTAL	9 393 914	9 070 504	- 3,4 %

Source : site DGCL pour notifications, BP 2012 pour compte 74 de 2012, comptes de gestion 2011 provisoires pour exécution 2011.

En définitive, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a perdu toute marge de manœuvre sur 36,8 % des produits fiscaux qu'elle reçoit.

	Produits notifiés 2011	Part des produits
CFE	10 936 471	24,5 %
TH/TFB/TFNB	17 291 306	38,7 %
<i>Produits décidés</i>		63,2 %
CVAE	4 675 234	10,5 %
IFER	216 500	0,5 %
TASCOM ⁹⁷	2 118 636	4,7 %
FNGIR	5 578 257	12,5 %
DCRTP	3 815 657	8,5 %
<i>Produits non décidés</i>		36,8 %
TOTAL	44 632 061	100,0 %

Source : état 1259 pour impositions, site DGCL pour dotations.

Globalement, et notamment en raison de l'importance des recettes fiscales, la section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement nette positive, en progression sur la période, qui permet un autofinancement important de la section d'investissement.

	CAF nette
2006	810 011
2007	- 4 801 764
2008	2 237 930
2009	3 235 403
2010	6 745 780
2011	5 132 386

⁹⁶ Article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

⁹⁷ Taxe sur les surfaces commerciales : impôt d'Etat transféré aux collectivités sans surcroît de recette dès lors que la dotation de compensation a été diminuée d'autant (article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010). A partir de 2012, les collectivités bénéficiaires gagneront des marges de manœuvre sur cette imposition par une possibilité de modulation, croissante chaque année, des taux (dans la limite ultime d'une fourchette de 0.8-1.2).

b - La section d'investissement.

Section d'investissement			
Année	Dépenses	Recettes	Solde
2006	28 963 919	29 086 593	122 674
2007	31 099 292	22 330 053	- 8 769 238
2008	28 349 263	32 759 652	4 410 389
2009	22 646 665	20 147 450	- 2 499 215
2010	11 442 165	16 572 081	5 129 915
2011	13 791 856	17 751 007	3 959 151
Evolution 2006-2011	- 52,4 %	- 39,0 %	

La section d'investissement du budget principal n'accueille pas les principaux investissements sur la période (contrairement au budget annexe assainissement) et se trouve en situation, peu fréquente, de suréquilibre depuis 2010, en raison d'une diminution sensible des dépenses d'équipement.

Les dépenses d'équipement sont en effet relativement faibles par rapport à la moyenne nationale (64,8 € par habitant contre 112 € en moyenne, en 2010). Compte tenu de la capacité d'autofinancement nette positive, le financement par l'emprunt est moindre et l'encours de dette est maîtrisé (+ 6,5 % entre 2006 et 2011) et relativement faible (le ratio « encours de dette/recettes réelles de fonctionnement s'établit à 23 % en 2010 contre 53 % en moyenne nationale). La capacité de désendettement (rapport entre l'encours de dette et la capacité d'autofinancement brute) est satisfaisante et stable (2,2 années en 2011).

L'autofinancement croissant de la section d'investissement et la faiblesse des dépenses d'équipement expliquent une augmentation du fonds de roulement sur la période (de 1,8 M€ à 9,7 M€ entre 2006 et 2011).

2 - Le budget annexe assainissement.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat de fonctionnement	3 715 822	380 760	944 055	1 861 841	1 279 006	1 196 361
Capacité d'autofinancement brute	4 548 929	1 277 389	1 749 766	2 802 277	2 148 271	2 147 787
Amort. du capital de la dette	1 064 758	1 001 271	961 208	818 393	796 311	1 405 645
CAF disponible	3 484 171	276 118	788 558	1 983 883	1 351 960	742 142
Encours de dette au 31/12	10 352 991	13 055 977	12 584 177	11 978 614	11 735 210	26 763 595
Capacité de désendettement	2,3	10,2	7,2	4,3	5,5	12,5

Source : CRC (comptes de gestion pour 2006 à 2010, balance du comptable pour 2011)

La situation financière du budget annexe assainissement est globalement satisfaisante sur l'ensemble de la période. La section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement brute suffisante pour couvrir l'amortissement du capital de la dette. Il en résulte que la capacité d'autofinancement disponible (CAF brute – amortissement du capital de la dette) est positive sur l'ensemble de la période.

Toutefois, en fin de période, la construction de la station d'épuration d'Hénin-Beaumont a entraîné, avec un décalage de quelques mois permis par le niveau du fonds de roulement de la collectivité (l'essentiel des factures étant payé en 2010), une forte hausse de l'endettement, dégradant rapidement la capacité de désendettement (rapport entre l'encours de dette et la capacité d'autofinancement brute, exprimé en années) de 5,5 à 12,5 ans.

B - La situation financière présente : les prévisions du budget primitif 2012.

1 - L'évolution des principaux paramètres.

La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin bénéficie d'un dynamisme de ses bases d'imposition, inverse de celui constaté dans la période 2006/2010, à savoir plus important pour la taxe d'habitation et la fiscalité « ménages » en général que pour la fiscalité professionnelle. L'augmentation globale est de 3.5 %.

	Notifiés 2011	Notifiés 2012	Evolution	Rappel moyenne annuelle 2006/2010
Bases CFE	32 366 000	33 345 000	3,0 %	3,8
Bases TH	84 675 000	88 157 000	4,1 %	0,2
Bases TFB	86 601 000	89 331 000	3,2 %	3,8
Bases TFNB	662 500	670 900	1,3 %	1,0
Bases taxes "ménages"	171 938 500	178 158 900	3,6 %	1,8
TOTAL	204 304 500	211 503 900	3,5 %	2,8

Source : CRC d'après états 1259.

La stagnation des dotations et participations (compte 74), dont la collectivité a pris acte dans son budget primitif, est confirmée par les notifications de la DGF, malgré l'apparition d'une recette au titre du fonds de péréquation intercommunal (FPIC).

	Exécution 2011	Notifiés 2012	Evolution
Dotation d'intercommunalité	6 357 474	5 888 697	- 7,4 %
Dotation de compensation	10 123 734	9 978 415	- 1,4 %
FPIC		713 062	
TOTAL	16 481 208	16 580 174	0,6 %
TOTAL COMPTE 74	21 350 363	21 388 881	0,2 %

Source : site DGCL pour notifications, BP 2012 pour compte 74 de 2012, comptes de gestion 2011 provisoires pour exécution 2011.

2 - Les choix budgétaires

Tenant compte de l'évolution des paramètres, en particulier du dynamisme des bases fiscales, la collectivité n'a pas augmenté les taux d'imposition.

Section de fonctionnement	Exécution 2011	Prévision 2012 (BP)	Evolution
Recettes	67 691 929	70 577 252	4,3 %
Dépenses	64 026 702	69 879 661	9,1 %
Vrt à la SI (sans exécution)		7 961 126	
Résultat	3 665 227	697 591	

Source : compte administratif 2011 provisoire. Budget primitif 2012.

Hors virement à la section d'investissement, qui ne s'exécute pas budgétairement, le budget primitif 2012 comporte un résultat prévisionnel sensiblement réduit par rapport à l'exécution budgétaire 2011.

Cette prévision s'explique en grande partie par le sur-financement, en 2010 et 2011, de la section d'investissement qui devrait être résorbé par d'importantes dépenses inscrites en restes à réaliser :

Section d'investissement (€)	Exécution 2011	Prévision 2012 (BP)	Evolution
Recettes	17 751 007	51 565 492	190,5 %
dont restes à réaliser		5 573 188	
Dépenses	13 791 856	50 716 497	267,7 %
dont restes à réaliser		8 342 453	
Vrt à la SI (sans exécution)		7 961 126	
Résultat	3 959 151	- 7 112 131	

Source : compte administratif 2011. Budget primitif 2012.

L'ampleur des différences de volume financier entre le compte administratif 2011 et le budget primitif 2012 montre la difficulté de prévisions réalistes en matière d'investissements, c'est-à-dire la difficulté de l'exercice de prospective financière.

C - La prospective financière réalisée par la collectivité.

La collectivité surestime ses prévisions de programmes d'investissement tant pour le budget annexe assainissement que pour son budget principal.

1 - Le budget principal.

A partir de prévisions d'investissement manifestement surestimées par rapport à la moyenne constatée dans le passé (volume de dépenses réelles d'investissement moyen entre 2006 et 2010 : 16,74 M€ volume prévu dans la première version du débat d'orientation budgétaire : 23 M€ par an), la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin, dans les débats d'orientation budgétaire a su ajuster à la baisse son plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Investissements prévus (en millions d'€)	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Débat d'orientation budgétaire 2010 version 1	15,4	13,9	25,3	37,2	91,8
Débat d'orientation budgétaire 2010 version 2	21,0	12,3	27,3	24,8	85,4
Débat d'orientation budgétaire 2011	16,5	18,0	18,4	13,6	66,5
Débat d'orientation budgétaire 2012	13,8 ⁹⁸	15,4	14,0	14,9	58,1
Evolution	- 10 %	11 %	- 45 %	- 60 %	- 37 %

Source : débats d'orientation budgétaire. Compte administratif 2011 pour les dépenses d'investissement exécutées.

La prospective réalisée par la collectivité est désormais plus prudente. En un an, entre les débats d'orientation budgétaire 2011 et 2012, la collectivité a ramené l'augmentation de sa capacité prévue de désendettement, à partir d'un chiffre satisfaisant de 2 ans en 2010, de 15 ans à l'horizon 2014 à 10 ans à l'horizon 2016, ce qui semble à la fois prudent eu égard à la faiblesse des marges de manœuvre fiscales et réaliste dans un contexte de difficultés d'accès au crédit pour les collectivités locales.

⁹⁸ Dépenses réellement exécutées.

DOB 2011 : Prospective synthétique - Budget général 2011-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	37 879 874	35 889 610	35 899 610	35 899 610	35 899 610
Dépenses	29 861 574	30 160 189	30 461 791	30 766 409	31 074 073
Grands projets		500 000	750 000	1 000 000	1 000 000
Epargne de gestion	8 018 300	5 239 421	4 687 819	4 133 201	3 825 537
Intérêts de la dette	631 375	744 344	945 729	1 184 763	1 463 480
EPARGNE BRUTE	7 386 925	4 495 077	3 742 090	2 948 438	2 362 057
Investissements nets	5 977 547	8 522 770	8 522 770	8 522 770	8 522 770
ENCOURS DE DETTE	14 886 890	18 914 583	23 695 263	29 269 595	35 430 307
Capacité de désendettement	2,0	4,2	6,3	9,9	15,0

DOB 2012 : Prospective Budget général et budgets économiques 2012-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes	63 853 889	63 762 056	64 983 813	66 497 848	68 062 501	69 719 875	71 455 688
Dépenses	55 746 213	56 875 674	58 392 107	60 487 864	62 355 279	64 049 683	65 809 608
Epargne de gestion	8 107 676	6 886 382	6 591 706	6 009 984	5 707 222	5 670 192	5 646 080
Intérêts de la dette	631 375	631 375	592 448	947 420	1 173 864	1 426 768	1 694 168
EPARGNE BRUTE	7 476 301	6 255 007	5 999 258	5 062 564	4 533 358	4 243 424	3 951 912
Investissements nets	4 576 705	2 518 596	9 591 438	9 591 438	9 591 438	9 591 438	9 591 438
ENCOURS DE DETTE	14 911 890	15 356 221	18 948 404	23 477 275	28 535 355	33 883 369	39 522 896
Capacité de désendettement	2	2,5	3,2	4,6	6,3	8	10

La prospective relative à la section de fonctionnement est peu développée. Très attentive aux ressources externes (par exemple le fonds de péréquation intercommunale, tant en ce qui concerne son volume que le montant pouvant être transféré aux communes membres), la collectivité n'a présenté au conseil communautaire, dans le débat d'orientation budgétaire 2012, des instruments d'évaluation de l'impact sur la section de fonctionnement de ses investissements qu'en ce qui concerne le parc naturel urbain⁹⁹ et la fosse 9/9bis. Par ailleurs, postérieurement au contrôle, la collectivité a produit des éléments qui semblent attester d'une évaluation, notamment, des charges de personnel induites par l'ensemble de ses investissements. Le principe de cette évaluation a été rappelé aux services dans la note de cadrage du budget 2013¹⁰⁰.

2 - Le budget annexe assainissement.

Hormis la construction de la station d'épuration d'Hénin-Beaumont, les investissements ayant fait l'objet d'un vote d'autorisations de programme en 2010 ont un taux de réalisation très faible, qu'il s'agisse du programme d'assainissement structurant (PAS) ou du programme d'assainissement réalisé en accompagnement des travaux de voirie des communes (PAV : la communauté d'agglomération n'étant pas dotée de la compétence voirie). La période prévue pour la réalisation des investissements (jusqu'en 2013 sauf pour le PAS Est : 2018) apparaît ainsi irréaliste, le programme d'assainissement structurant ayant déjà été décalé (en 2006, 41,5 M€ de travaux étaient prévus à l'horizon 2010).

⁹⁹ Selon le débat d'orientation budgétaire 2012.

¹⁰⁰ Page 10

Dépenses	Montant AP	Taux de réalisation 2011
PAS CENTRE	16 980 320	5,53 %
PAS EST	28 472 920	0,14 %
PAS NORD	26 661 127	2,72 %
PAV 2009-2011	6 256 662	9,77 %
STEP HENIN	26 389 589	91,05 %

Source : délibérations pour autorisations de programme, documents du débat d'orientation budgétaire 2012 pour les taux de réalisation.

Le volume total d'emprunt prévu sur la période 2010-2013 (71 M€) n'a donné lieu qu'à un endettement nouveau de 16 M€ déjà considérable par rapport aux caractéristiques du budget annexe et notamment à la capacité d'autofinancement (cf. supra). Or, compte tenu de la CAF de ce budget, les investissements projetés ne pourraient être réalisés sans un recours substantiel à l'emprunt. En augmentant de 78% sa capacité d'autofinancement brut entre 2010 et 2011, la collectivité s'inscrit, à partir de l'exercice 2011 seulement, dans le cadre du principe qu'elle affiche elle-même dans son débat d'orientation budgétaire 2012 : « afin de garder une capacité de désendettement raisonnable, il est impératif que l'épargne brute (CAF) augmente quand l'encours de dette progresse ». On peut toutefois noter que la progression de la dette est nettement plus rapide (+125% entre 2010 et 2011).

Malgré ces décalages de calendrier de travaux et l'augmentation rapide de l'endettement liée à la construction de la station d'épuration d'Hénin-Beaumont, la communauté d'agglomération affiche toujours un programme d'investissement ambitieux, légèrement augmenté à la faveur du débat d'orientation budgétaire.

PPI ASSAINISSEMENT 2011-2015

(en millions d'euros)	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Investissements (DOB 2011)	15,7	19,0	14,4	11,8	4,8	65,7
Investissements (DOB 2012)	13,5	6,1	18,6	18,7	10,0	66,9

VI - LA GESTION ADMINISTRATIVE, BUDGETAIRE ET COMPTABLE

A - Gouvernance

1 - Les délégations du conseil communautaire au président

Le conseil communautaire est l'organe délibérant de la communauté d'agglomération. Il dispose de la faculté, plus large que celle prévue par la loi pour le conseil municipal à l'égard du maire, de déléguer une partie de ses attributions au président et au bureau.

Le bureau communautaire a reçu délégation, par délibérations de 2001 et de 2008, pour accorder les aides aux entreprises, même si c'est le président qui signe les conventions conclues avec les entreprises.

Le président s'est vu consentir, par délibération du 17 décembre 2004, une délégation lui permettant de signer « *tout acte administratif relatif aux projets déclarés d'intérêt communautaire par l'assemblée délibérante ou à des projets se créant dans les zones d'intérêt communautaire ou encore dans les zones franches urbaines* ». Cette formulation extrêmement large, ne limitait pas la nature des actes en cause et s'étendait à l'ensemble des projets d'intérêts communautaire. Elle a pu contribuer à un manque d'information de l'assemblée délibérante comme le montre l'examen des actes de gestion

pris en matière de développement économique (implantation des entreprises dans les zones d'activité économique) ou la gestion du projet Sainte-Henriette¹⁰¹.

Depuis le changement de présidence, la délégation consentie, par délibération du 11 avril 2008, est plus limitée. Elle est restreinte matériellement aux actes concernant la politique foncière et géographiquement aux zones d'intérêt communautaire et zones franches urbaines et non plus à l'ensemble des projets d'intérêt communautaire.

En outre, le champ des délégations temporaires accordées, pour la période estivale, par le président à un vice-président n'a pas été respecté, probablement en raison d'une maladresse de rédaction. Les délégations¹⁰² étaient réduites aux « actes administratifs ne portant pas décisions faisant grief ». Or l'attribution d'un marché¹⁰³ n'entre pas dans cette catégorie.

D'un point de vue formel, la chambre recommande de faire clairement figurer, dans le recueil des actes administratifs de la collectivité, la date à laquelle il est rendu compte au conseil communautaire des décisions prises en vertu de la délégation.

2 - Le reversement d'une partie de l'indemnité du président.

Le conseil communautaire est en droit de décider du reversement de la partie de l'indemnité de fonctions du président écartée en vertu des règles de cumul des mandats¹⁰⁴. Ce reversement à des élus communautaires désignés nominativement est subordonné, en vertu de la jurisprudence¹⁰⁵, à l'exercice, par délégation, d'une fonction. Deux irrégularités ont pu être relevées en la matière: la délibération du 5 novembre 2004 ne mentionne pas les délégations des trois élus bénéficiaires et la délibération du 27 juin 2008 bénéficie à une personne qui n'est pas titulaire d'une délégation.

3 - Les mandats spéciaux aux élus.

Lors du précédent examen de la gestion, la chambre avait constaté de remboursements irréguliers de frais liés à la participation d'élus au salon Mapic (marché international de l'implantation commerciale et de la distribution). L'irrégularité consistant en un remboursement sur la base des frais réellement engagés au lieu du remboursement forfaitaire prévu par la réglementation¹⁰⁶ a persisté jusqu'en décembre 2008¹⁰⁷.

Le mandat spécial, qui permet le remboursement des frais, confié par l'assemblée délibérante à un élu est, selon sa définition jurisprudentielle¹⁰⁸, la mission accomplie avec l'autorisation de l'organe délibérant dans l'intérêt de la collectivité, à l'exclusion des missions qui incombent à l' élu en vertu d'une obligation expresse.

Indépendamment de l'intérêt des déplacements pour la communauté d'agglomération, la définition du mandat spécial implique le caractère préalable de l'autorisation¹⁰⁹. Or quatre délibérations, intervenant parfois plus d'un an après les missions en cause ont autorisé 11 déplacements postérieurement à la réalisation de la mission et leur prise en charge. La pratique sus évoquée a un caractère irrégulier.

¹⁰¹ Voir les parties correspondantes dans ce rapport.

¹⁰² Du 9 juillet 2008 et du 8 juillet 2009.

¹⁰³ Marché passé en procédure adaptée le 15 juillet 2008.

¹⁰⁴ Article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁵ CE 21 juillet 2006, commune de Boulogne-sur-Mer, aux tables du recueil Lebon n° 279 504.

¹⁰⁶ Article R. 2123-22-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷ Délibération n° 08-244 du 19 décembre 2008.

¹⁰⁸ CE 24 mars 1950, Sieur Maurice, au recueil, p 185.

¹⁰⁹ CE 11 janvier 2006, Département des Bouches-du-Rhône, aux tables du recueil, n° 265 325.

La difficulté pratique de réunir le conseil communautaire antérieurement à l'événement nécessitant un mandat spécial a été levée, comme le suggérait la chambre, par le vote par l'assemblée délibérante d'une délégation de cette attribution, consentie en vertu de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales.

B - Gestion du personnel

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé un écart entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus (20 % pour les titulaires), un sous-encadrement et un accès limité à la formation.

Sur ces deux derniers points, la chambre a constaté que le sous-encadrement a été largement résorbé (les agents de catégorie A et B représentent au 1er mars 2012 89 emplois pourvus sur 243, soit 37 % environ) et que des progrès partiels ont été faits en matière de formation (le nombre moyen de jours par agent a doublé : 2.1 en 2011 contre 1 en 2002, mais le plan de formation se borne à recenser les demandes et est marqué par un taux de réalisation faible : 27 % des demandes).

Sur le premier point, les comptes administratifs transmis au cours de l'instruction faisaient apparaître un écart encore plus important (presque 30 % au 31 décembre 2010) que celui constaté en 2002.

Nombre d'emplois budgétaires / pourvus							
		2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2006-2010
Titulaires	Emplois budgétaires	175	196	181	203	243	38,9 %
	Pourvus	158	181	180	175	179	13,3 %
	Non pourvus	17	15	1	28	64	276,5 %
Contractuels	Emplois budgétaires	69	59	28	30	45	- 34,8 %
	Pourvus	55	46	28	26	35	- 36,4 %
	Non pourvus	14	13	0	4	10	- 28,6 %
Auxiliaires	Emplois budgétaires	42	35	36	36	38	- 9,5 %
	Pourvus	27	12	10	19	15	- 44,4 %
	Non pourvus	15	23	26	17	23	53,3 %
Ensemble	Emplois budgétaires	286	290	245	269	326	14,0 %
	Pourvus	240	239	218	220	229	- 4,6 %
	Non pourvus	46	51	27	49	97	110,9 %
	% emplois non pourvus	16,1 %	17,6 %	11,0 %	18,2 %	29,8 %	

Source : CRC d'après comptes administratifs.

La collectivité a fait valoir que le volume des emplois budgétaires était gonflé artificiellement par l'existence d'un doublon en cas de promotion d'un agent, les deux postes de l'ancien et du nouveau grade apparaissent dans le tableau des effectifs de l'année de promotion. Cette anomalie, qui ne permet pas de renseigner clairement l'assemblée délibérante sur les postes non pourvus, a été rectifiée très récemment, à l'appui du budget primitif 2012, qui fait apparaître, au 1^{er} mars 2012, un nombre d'emplois non pourvus à la fois plus faible (26 sur 269, soit environ 10 %) et plus fiable (les vacances correspondent soit à 6 postes nouvellement créés, soit à 20 emplois connaissant des difficultés de recrutement).

C - Gestion budgétaire et comptable

La chambre avait formulé également des observations sur la gestion budgétaire et comptable. Elle a constaté au cours du présent contrôle que la CAHC respecte ses obligations en matière de présentation des documents budgétaires, qu'elle a mis en place une centralisation des commandes au

niveau du service financier, qui effectue concomitamment (et non plus postérieurement) l'engagement comptable et l'engagement juridique, ce qui est conforme aux règles de la comptabilité d'engagement, et qu'elle procède au rattachement des charges à l'exercice au cours duquel le service a été fait.

En revanche, elle n'a pas constaté d'amélioration en ce qui concerne l'écart entre les prévisions et les réalisations budgétaires. Le taux de réalisation des crédits budgétaires de la section d'investissement, qui était, en 2002, de 53 % en dépenses et de 45 % en recettes, s'est même aggravé. Sur la période 2006-2011, il n'était en moyenne que de 42,5 % en dépenses et 32 % en recettes. La communauté d'agglomération semble éprouver des difficultés à effectuer des prévisions budgétaires réalistes. Consciente de ces difficultés, la collectivité estime que la lettre de cadrage budgétaire adressée aux services pour la préparation du budget 2013 y apporte une réponse, alors même que cette lettre ne paraît pas encadrer les montants inscrits dans les plans pluriannuels d'investissements¹¹⁰ et laisse les services gestionnaires entièrement maîtres des fiches de suivi des programmes destinées à la préparation des crédits budgétaires de la section d'investissement¹¹¹.

Il en est de même pour le suivi du patrimoine de la collectivité. La chambre avait noté en 2005 une connaissance imparfaite, avant l'exercice 2003, du patrimoine transféré par les communes en matière d'eau et d'assainissement. Aujourd'hui, la collectivité produit certes un inventaire de ses immobilisations. Mais cet inventaire confère à chaque dépense un numéro distinct, ce qui nuit à sa lisibilité, à défaut de regroupement par bien. Les immobilisations financières (prêts par exemple) ne sont pas détaillées. Dans un cas, la collectivité a pu signer une promesse de vente de terrains pour des parcelles dont elle n'était pas propriétaire.

Le présent contrôle a mis en évidence que 10 %¹¹² de l'ensemble des annulations de mandats et de titres résultaient d'erreurs de mandatement ou d'émissions de titres. A deux reprises en 2009 et 2011, la même erreur, à savoir le défaut d'indication de l'identité de l'ordonnateur, a entraîné l'annulation par le juge administratif de deux titres distincts¹¹³. Outre les frais liés au contentieux, ce type d'erreur peut nuire au recouvrement des créances de la collectivité. La chambre encourage donc de nouveau la collectivité à veiller la qualité de ses mandatements et émissions de titres.

Selon la collectivité, le vice de forme a été corrigé dès le premier jugement connu, c'est-à-dire postérieurement à l'émission du second titre de recettes annulé. La prudence aurait commandé de se pencher sur le vice de forme, qui constituait une erreur facile à déceler, dès l'introduction de la requête, le 24 mars 2008.

Le contrôle de la chambre a aussi mis en évidence que des opérations de mandat, c'est-à-dire des opérations (de travaux) réalisées par la communauté d'agglomération pour le compte des communes membres, portant sur la période 2007-2010, n'étaient toujours pas apurées alors qu'elles semblent terminées depuis plusieurs exercices, puisqu'elles n'enregistrent ni recette ni dépense¹¹⁴. L'instruction budgétaire et comptable M14¹¹⁵ prévoit qu'après l'achèvement des travaux les comptes 4581 (dépenses) et 4582 (recettes) présentent un montant égal. Si les recettes sont inférieures aux dépenses, la différence s'analyse comme une subvention de la collectivité mandataire (la communauté d'agglomération) à la collectivité mandante (la commune).

¹¹⁰ Page 10 : l'inscription en PPI est subordonnée à une « délibération de principe » du conseil communautaire, alors que la réponse évoque un critère de « haut niveau de certitude », nettement plus contraignant.

¹¹¹ Page 11 : la lettre évoque la mise à disposition de la fiche programme auprès des services finances et commande publique et la réponse un « tableau de bord partagé », notion, là encore, plus contraignante.

¹¹² Examen sur l'exercice 2009 : 37 annulations suite à erreurs de mandatements (sur 362 annulations) pour un montant de 683 112,44 € (sur un total de 6 502 653,56 €). Source : bordereaux d'annulations de mandats ; 9 annulations suite à erreurs d'émission de titres (sur 92 annulations), pour un montant de 125 458,97 € (sur un total de 1 513 317,11 €). Source : bordereaux d'annulations de titres.

¹¹³ Jugement du tribunal administratif de Lille n° 0803134 du 20 octobre 2009, titres du 17 août 2007 ; jugement du tribunal administratif de Lille n° 0906620 du 14 juin 2011, titre du 3 juillet 2009.

¹¹⁴ Annexe n°1.

¹¹⁵ Tome 1, compte 458, page 52.

Cette situation fait en principe obstacle à la clôture de l'opération, c'est-à-dire à la remise du bien à la collectivité mandante. Le montant total de l'excédent des dépenses (compte 4581) sur les recettes (compte 4582) est de 2,2 M€¹¹⁶, représentant un risque probable de couverture par la communauté d'agglomération au bénéfice des communes mandantes. La collectivité, dans sa réponse, a justifié de l'apurement, postérieur à l'engagement du contrôle, de 5 opérations, pour un total de 1,15 M€, soit la moitié environ du solde à apurer. L'apurement s'est réalisé, pour environ 726 000 €, par l'émission de titres de recettes pour des participations communales qui n'avaient, jusque-là, jamais été réclamées. Par ailleurs le solde de certaines opérations sous mandat est incohérent (recettes ne se rattachant à aucune dépense¹¹⁷, dépenses qu'aucune recette ne couvre¹¹⁸, et solde de recettes supérieur aux dépenses¹¹⁹), ce que la collectivité n'a ni expliqué, ni corrigé.

VII - LA COMMANDE PUBLIQUE

Le service chargé de la commande publique, convenablement doté en personnel, met en œuvre la politique définie par délibération du 25 juin 2004, à savoir un guide des procédures pour les marchés à procédure adaptée, modifié à quatre reprises. Ces procédures prévoient une gradation pertinente des mesures de publicité et de mise en concurrence en fonction du montant prévisible du marché et en conformité avec les seuils définis par le code des marchés publics.

La nécessité de consulter plusieurs entreprises, dès le premier euro, est mise en œuvre. Les critères de jugement des offres sont transparents, la pondération des critères, effective, et les critères, stables et pertinents (notamment pour la notation du critère prix). En revanche, la chambre recommande l'institution d'un quorum afin que le fonctionnement collégial de la commission des marchés dont le rôle est consultatif, soit garanti. La désignation de suppléants, en mai 2010, n'a pas fait obstacle, en effet, à ce que la commission se prononce, le 4 novembre 2010, en n'étant composée que de deux membres. Le président ayant voix prépondérante, il a pu décider seul, ce qui est différent de la collégialité qui devrait caractériser une commission des marchés.

Les contrôles ont été opérés sur la base d'un échantillon d'environ 15 % des 231 marchés conclus entre 2008 et 2010, soit 29 marchés, respectant pour chaque année, les proportions des trois types de marchés, travaux, fournitures et services, ainsi que la répartition des marchés selon les tranches de montant.

Par ailleurs, les deux opérations les plus importants de la période 2008-2010, à savoir le marché de reconstruction de la station d'épuration d'Hénin-Beaumont (2009, environ 23 M€) et le marché de construction du Métaphone (2010, environ 6 M€) ont été vérifiés.

A - Des procédures internes globalement satisfaisantes.

Sur un ensemble de 31 marchés, neuf anomalies, d'importance inégale, ont été constatées.

Une première catégorie concerne les anomalies touchant à l'analyse des offres et à l'attribution des marchés. La pertinence de l'analyse des offres n'apparaissait pas évidente dans deux cas de notations incohérentes. Dans le premier cas¹²⁰, la réponse de la collectivité a montré que c'est seulement la présentation des notations dans le procès-verbal de notation qui était tellement résumée qu'elle semblait incohérente. Dans le second cas¹²¹, c'est la commission d'appel d'offres elle-même

¹¹⁶ Au 31 décembre 2010 : 2 244 767,03 €

¹¹⁷ Opération n° 1207.

¹¹⁸ Opération n° 0207 « pôle gare Libercourt ».

¹¹⁹ Opérations 1614 et 2304.

¹²⁰ Marché de travaux de construction d'une déchèterie à Carvin (2009).

¹²¹ Marché de travaux de restructuration du collecteur d'assainissement de la résidence les Chênes à Rouvroy.

qui a reporté le jugement des offres au vu de commentaires identiques pour une notation différente de plusieurs sous-critères. La chambre recommande à la CAHC de continuer à veiller à la cohérence des rapports d'analyse des offres en soulignant, auprès des maîtres d'œuvre chargés de la rédaction de ces rapports, la nécessité d'un commentaire détaillé et cohérent de chaque notation.

Par ailleurs, la collectivité n'a pas été en mesure de démontrer l'inadéquation technique des autres offres, alors qu'elle a attribué un marché de montant modeste (16 312,65 €¹²²) à l'entreprise la plus onéreuse. La chambre recommande à la collectivité de pouvoir justifier des choix retenus, y compris pour les marchés à procédure adaptée.

Une seconde catégorie porte sur des anomalies procédurales. Le respect de la date limite de réception des offres est une condition de l'égalité entre les candidats. Le doute, dans un cas, à savoir le lot n°6 du Métaphone, pour lequel le récépissé de dépôt, manuscrit, a été raturé pour faire figurer l'heure limite de réception des offres, soit 16 h 00, au lieu de 16 h 12, sur le respect de l'heure limite de réception des offres apportées en mains propres, conduit la chambre à recommander l'instauration d'un mécanisme permettant de déterminer plus sûrement le moment du dépôt des offres. En réponse, la collectivité fait valoir qu'elle dispose depuis longtemps d'un système de gestion électronique des marchés publics qui ne laisse « aucune marge d'appréciation » aux agents chargés de cette gestion.

Le délai de 21 jours entre la publicité et la date limite de remise des offres, que la collectivité s'est elle-même fixée, doit être respecté. Pour trois des 31 marchés de l'échantillon, ce délai était plus court, sans justification particulière, ce qui limite l'intérêt de la mise en concurrence.

La procédure de marché négocié, qui concernait l'un des marchés de l'échantillon, permet de restreindre le nombre de candidats admis à négocier, à condition toutefois, en vertu du dernier alinéa du V de l'article 66 du code des marchés publics, que la possibilité de cette restriction soit indiquée dans le règlement de consultation ou l'avis d'appel public à la concurrence, ce qui n'était le cas d'un marché examiné¹²³.

Le recours, facultatif, à une procédure formalisée alors qu'un marché à procédure adaptée pouvait être passé, implique le respect des procédures formalisées¹²⁴. Dans un cas¹²⁵, le montant des offres n'a pas été reporté par la commission d'appel d'offres sur le procès-verbal, ce qui ne garantit pas l'absence de négociation entre l'ouverture des plis et l'avis de la commission après analyse des offres. En l'espèce, la mise en concurrence a, de plus, abouti à la présentation d'une seule offre recevable pour chaque lot, émanant du précédent titulaire du marché, comme la commission elle-même l'a relevé. La collectivité estime que le report des prix était impossible du fait qu'il s'agissait d'un marché à bons de commande, alors que le choix de l'offre a été justifié, par la commission d'appel d'offres, par un prix inférieur au précédent marché et relevé par la commission (15 554,80 €HT pour le lot n°1, 62 887 €HT pour le lot n°2).

En contrepoint des anomalies, il peut être relevé que la communauté d'agglomération a choisi, par délibération du 19 décembre 2008 établie sur le fondement de l'article 14 du code des marchés publics, d'inclure une clause d'insertion dans les marchés supérieurs à 60 000 €. Cette clause est exprimée en termes de volume d'heures de travail confiées à des personnes en voie d'insertion. Le suivi des clauses est satisfaisant : le nombre global d'heures réalisées est supérieur de 47 %¹²⁶ aux heures stipulées et, en cas d'insuffisance sur un marché donné, la collectivité veille au report sur un autre marché conclu avec l'entreprise en cause.

¹²² Création d'une dalle en béton à la déchèterie d'Hénin-Beaumont.

¹²³ Marché de réfection des enrobés du réseau d'assainissement à Bois-Bernard.

¹²⁴ CE 15 octobre 1982, Société Affichage Giraudy, n° 21 609, inédite au recueil.

¹²⁵ Marché de prestations d'impression des publications communautaires, passé en 2010.

¹²⁶ Bilan des marchés 2009-2010.

B - Une attribution juridiquement fragile des marchés de la station d'épuration d'Hénin-Beaumont

La construction de la station d'épuration d'Hénin-Beaumont est le plus gros marché (23 M€) attribué par la CAHC au cours de la période vérifiée. La passation du marché de construction comme celle du marché de maîtrise d'œuvre ne sont pas exemptes de toute critique.

1 - Le marché de maîtrise d'œuvre.

Le jury d'architecture et d'ingénierie a été désigné par arrêté du président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin du 16 mai 2007. Or le procès-verbal d'ouverture des premières enveloppes fait état d'une réunion du jury qui s'est tenue le 10 mai 2007. La composition du jury a donc été régularisée de manière rétroactive, ce qui est irrégulier¹²⁷.

Ce jury a admis à concourir, le 23 mai 2007, dans le cadre d'un concours restreint, quatre entreprises sur les neuf candidates. Une candidature ayant été écartée pour non-conformité à certaines attentes du programme, trois offres ont été examinées par le jury dont celle de l'entreprise retenue.

Pour l'analyse des candidatures et des offres, la collectivité a eu recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage. Conformément au IV de l'article 70 du code des marchés publics, les enveloppes contenant les prestations des candidats ont été rendues anonymes et une analyse préalable¹²⁸ en a été faite afin de préparer le travail du jury. La souveraineté du jury ne l'exonère pas de devoir respecter l'objectivité des critères inscrits dans le règlement du concours.

Le règlement du concours, seul document porté à la connaissance des candidats, prévoyait une note sur 100 reposant sur 4 critères pondérés : qualité technique pour 35 %, coût 30 %, méthodologie 20 % et insertion architecturale et paysagère 15 % (annexe 8). Seul les premier et troisième critères, selon le règlement de concours, était subdivisé en sous-critères chiffrés.

Le 8 novembre 2007, le jury a attribué la note finale de 85,3 à l'entreprise retenue, 79,2 à l'entreprise B et 75,5 à l'entreprise C. Mais il apparaît¹²⁹ que cette note globale a été obtenue en recourant à des sous-critères chiffrés, lesquels ont d'ailleurs été réduits de 5 à 4 (le sous-critère « implantation sur le site » ayant disparu) pour constituer la note du quatrième critère. Cette réduction, portant sur des sous-critères inconnus des candidats, a eu pour effet de minimiser l'enjeu de l'implantation sur le site, pour lequel la prestation du candidat finalement retenu était mauvaise (note 0) et, au contraire, de gonfler l'importance de la matérialité, point fort de ce candidat (note 3 sur 3 pour un total de 15, devenue 4 sur 4 pour un total de 15). Cela enfreint les dispositions de l'article 53 du code des marchés publics, dans sa rédaction en vigueur à la date du concours, qui imposait au pouvoir adjudicateur, même pour le concours, de préciser la pondération des critères. Ce qui comprend, en vertu de la jurisprudence¹³⁰, la pondération de sous-critères lorsqu'ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres. Ce qui est le cas.

L'appréciation portée sur les offres au regard du quatrième critère a de fait favorisé le candidat en définitive retenu. La notation de critère a été modifiée entre le 24 octobre et le 26 octobre passant de 3 à 10 pour l'entreprise retenue, de 12 à 14 pour l'entreprise B et de 5 à 7 pour l'entreprise C. Le 8 novembre 2007, le jury a encore fait progresser la note de l'entreprise retenue en la portant à 11 (annexe 8). Parallèlement à la note chiffrée, les commentaires littéraux pour apprécier à l'aune du

¹²⁷ La composition d'un jury de concours, à l'instar de celle de la commission d'appel d'offres ne peut faire l'objet d'une régularisation rétroactive (voir par exemple, à propos de la commission d'appel d'offres : CAA Bordeaux 06BX02597, Commune de Saint-Maur, 8 avril 2008 : irrégularité de nature à entraîner l'annulation du marché sur déféré préfectoral).

¹²⁸ Facultative selon ces dispositions.

¹²⁹ Les documents de préparation du travail du jury montrent l'existence de ces sous-critères.

¹³⁰ CE 18 juin 2010 Commune de Saint-Pal de Mons, au recueil, n° 337 377.

quatrième critère la prestation de l'offre finalement retenue ont évolué en de « très pauvre » à « simple et efficace ».

Dans le même période de deux jours, la notation du sous-critère « qualité des prestations composant la solution proposée », noté sur 10 points parmi les 100 points du premier critère pondéré à 35 % est passée de 7,3 à 10 pour l'entreprise retenue, de 0,7 à 1 pour l'entreprise B et de 5,3 à 6 pour l'entreprise C. L'appréciation littérale est demeurée identique.

En définitive, sans les changements décrits ci-dessus, le classement des offres aurait placé l'entreprise B (77,1) devant l'entreprise retenue (76,4), entreprise retenue et l'entreprise C (70,3).

2 - Le marché de travaux.

Parmi toutes les offres considérées à l'unanimité, comme acceptables, celle retenue pour le marché de travaux s'élève à 19 546 388 €HT, ce qui représente un dépassement de 30 % du montant estimé des travaux de construction de 15 012 270 €HT. Bien que ce point ait été abordé lors de la réunion de la commission d'appel d'offres du 7 mai 2009, aucune explication justifiant l'ampleur de ce dépassement ne figure dans le procès-verbal. Implicitement les membres de la commission ont considéré que l'écart, d'environ 4,5 M€ résultait d'une erreur d'estimation. A défaut, c'est-à-dire si l'estimation avait été confirmée, un tel écart aurait d'ailleurs pu conduire à déclarer l'appel d'offres infructueux.

Le règlement de consultation du marché de construction, en date du 3 novembre 2008, dans son article 2.13.1, acceptait les variantes et définissait les modalités du jugement des variantes par rapport aux solutions de base : « *Le maître d'œuvre... procédera à l'analyse comparée des offres de base de l'ensemble des candidats et dégagera la meilleure offre de base (...). Il sera (...) procédé à la comparaison des offres variantes entre elles, afin de déterminer la meilleure offre variante. Il sera ensuite procédé à une analyse comparée de la meilleure offre de base avec la meilleure offre variante* ». L'article 4.2 « critères utilisés pour désigner l'attributaire » définissait une règle générale : « *l'attribution se fera pour l'offre jugée économiquement la plus avantageuse appréciée en fonction des critères énoncés ci-dessous avec leur pondération* », sans prévoir de règle spécifique pour comparer la meilleure offre de base et la meilleure offre variante.

En l'absence de définition de ce type de règle, il était difficile de pouvoir établir une comparaison. Face à cette situation, la commission d'appel d'offres du 7 mai 2009, tout en constatant la difficulté née de l'impossibilité d'utiliser telle quelle la notation, a demandé au maître d'œuvre « de procéder à l'analyse comparée de ces deux offres au regard des critères de jugement des offres ». Aux termes du rapport de la commission d'appel d'offres, le maître d'œuvre s'est livré, de manière impromptue, selon les termes mêmes du maître d'œuvre dans sa réponse à la chambre, à une comparaison non pondérée des différentes offres au regard des critères.

Une telle méthode présentait un risque juridique fort : non prévue par le règlement de consultation, elle pouvait entraîner, par sa subjectivité, un manquement à l'égalité entre les candidats. La circonstance que la comparaison ait été réalisée critère par critère, est sans incidence sur cette subjectivité, inévitable dès que l'on s'écarte du règlement que la communauté se doit de respecter.

Or la jurisprudence¹³¹ estime irréguliers, c'est-à-dire de nature à entraîner l'annulation de la procédure de passation du marché au stade d'un référé précontractuel, les « manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, sont susceptibles d'avoir lésé [une entreprise évincée] ou risquent de la léser, fût-ce de façon indirecte en avantageant une entreprise concurrente. L'entreprise qui engage un référé précontractuel n'a d'ailleurs pas à démontrer qu'elle a été effectivement lésée mais seulement le caractère vraisemblable du lien entre le manquement et une lésion¹³².

En l'occurrence, et alors même que l'offre du candidat finalement retenu était effectivement la meilleure, la méthode utilisée était subjective. Contrairement à l'avis du maître d'œuvre, l'analyse littérale à laquelle il s'est livré, en séance, contredisait, sur plusieurs critères techniques, les notations obtenues : la qualité de la filière eau est jugée meilleure dans l'offre variante de A alors qu'elle était moins bien notée que B sur ce critère (5.7 au lieu de 6) ; il en va de même pour la filière boues (5.5 au lieu de 6), le génie électrique (7.7 au lieu de 8), et enfin les mesures prises en faveur de l'environnement (7,8 au lieu de 8).

*

* *

¹³¹ CE Section 3 octobre 2008, Smirgeomes, au recueil, n° 305 420.

¹³² CE 29 avril 2011, Garde des sceaux, aux tables du recueil, n° 344 617.

Recommandations

1. Compte rendu des réunions du conseil communautaire : Il est recommandé à la collectivité de respecter les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT et de faire apparaître clairement à quelle date de réunion du conseil communautaire le président a rendu compte de ses délégations.
2. Dotations de solidarité communautaire : Il est recommandé d'élaborer un nouveau critère conforme aux priorités définies par le code général des impôts.
3. Conventions d'aides à la création d'emplois : Il est recommandé à la collectivité d'inscrire très clairement dans la convention d'octroi de l'aide : l'effectif de départ, l'effectif cible, la période d'investissement, le montant des investissements aidés et le montant de la sanction financière en cas de méconnaissance partielle des objectifs.
4. Subventions des associations sportives : Il est recommandé à la collectivité de formaliser dans une délibération sa politique à l'égard du sport de haut niveau, quelle que soit cette politique.
5. Conservation des pièces des marchés publics : Il est recommandé à la collectivité de pouvoir justifier des choix retenus, s'agissant de marchés à procédure adaptée.
6. Quorum de la commission marché : Il est recommandé à la collectivité d'instituer un quorum pour la réunion de la commission des marchés.
7. Réception des candidatures de participation aux marchés publics : Il est recommandé à la collectivité de se doter d'un mécanisme (par exemple horodatage) garantissant avec certitude la réception des candidatures.
8. Rapport d'analyse des offres des marchés publics : Il est recommandé de rappeler systématiquement aux personnes chargées de rédiger les rapports d'analyse des offres (maîtres d'œuvre, notamment) la nécessité d'un commentaire détaillé et cohérent de chaque notation.

*

* *

VIII - ANNEXES

A - Annexe n°1 : tableau des opérations sous mandat non apurées au 31 décembre 2010.

Opérations pour compte de tiers non soldées en 2010							
		Dépenses ou recettes de l'année					
		Balance d'entrée 2007	2007	2008	2009	2010	Solde
4581		17 507 473,59	- 16 480 487,79	0,00	0,00	0,00	1 026 985,80
4582		6 770 098,75	- 6 770 098,75	141 912,31	0,00	0,00	141 912,31
							- 885 073,49
4581-0105	Rue Lafontaine Hémin-Drocourt	204 424,02	473 120,66	0,00	0,00	0,00	677 544,68
4582-0105	Rue Lafontaine Hémin-Drocourt	0,00	484 791,00	0,00	94 174,78	0,00	578 965,78
							-98 578,90
4581-0107	Cité Château d'eau - Courcelles	0,00	11 643,17	252 892,42	833 855,09	490 495,45	1 588 886,13
4582-0107		0,00	0,00	0,00	628 177,27	0,00	628 177,27
							- 960 708,86
4581-0207	Convention pôle Gare Libercourt	0,00	67 931,52	11 115,93	23 544,46	1 817,92	104 409,83
							- 104 409,83
4582-1207		9 020,40	32 720,99	0,00	0,00	0,00	41 741,39
							41 741,39
4581-0307	Route d'Arras - Bois d'Acheville	0,00	23 299,56	465 542,79	275 046,43	0,00	763 888,78
4582-0307	Route d'Arras - Bois d'Acheville	0,00	12 746,87	0,00	684 389,87	0,00	697 136,74
							- 66 752,04

4581-1002	rue Roger Salengro - Oignies					6 655,74	6 655,74
							- 6 655,74
4581-1003	rue Barbusse					32 952,83	32 952,83
							- 32 952,83
4581-1301	Travaux pour compte de tiers	60 053,55	2 032,00	5 353,30	0,00	0,00	67 438,85
4582-1301	Travaux pour compte de tiers	0,00	50 751,00	0,00	0,00	0,00	50 751,00
							- 16 687,85
4581-1614		485 555,15	0,00	0,00	0,00	0,00	485 555,15
4582-1614		352 660,53	216 324,63	0,00	0,00	0,00	568 985,16
							<u>83 430,01</u>
4581-1901		1 117,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 117,00
4582-1901		172,93	0,00	0,00	0,00	0,00	172,93
							-944,07
4581-2304	Place Tamboise Rouvroy 2ème phase	1 538 203,39	3 571,14	0,00	0,00	0,00	1 541 774,53
4582-2304	Place Tamboise Rouvroy 2ème phase	1 373 044,86	191 939,00	0,00	0,00	0,00	1 564 983,86
							<u>23 209,33</u>
4581-6021		262 771,11	0,00	0,00	0,00	0,00	262 771,11
4582-6021		56 033,04	0,00	0,00	0,00	0,00	56 033,04
							- 206 738,07
4581-6026		36 697,60	0,00	0,00	0,00	0,00	36 697,60
4582-6026		28 217,76	0,00	0,00	0,00	0,00	28 217,76
							- 8 479,84
4581-6028		43 268,55	0,00	0,00	0,00	0,00	43 268,55
4582-6028		38 102,31	0,00	0,00	0,00	0,00	38 102,31
							- 5 166,24

B - Annexe n° 2. Détail du financement du contrat de site de 2003.

	Zone du Château - La Gare d'eau - Carvin	Zone des Chauffours - Courrières	Zone du Quai du Rivage – Noyelles- Godault	Zone de la Chênaie - Rouvroy	Zone des Hauts de France n°2 - Courcelles les Lens	TOTAL
Financement en K€						
FEDER (45%)	3 491,70	473,60	1 597,50	3 317,40	1 358,30	10 238,50
Etat (17,5%)	1 357,90	184,19	621,20	1 290,10	528,20	3 981,59
Collectivités (17,5%)	1 357,90	184,19	621,20	1 290,10	528,20	3 981,59
CAHC (20%)	1 551,90	210,82	710,00	1 474,40	603,70	4 550,82
Total	7 759,40	1 052,80	3 549,90	7 372,00	3 018,40	22 752,50

C - Annexe n° 3. Incohérences du compte-rendu d'activités de l'aménageur pour la zone de la Chênaie à Rouvroy.

Acquéreur	Prix de vente (CRAC 2009)	Prix de vente CRAC année de cession	Ecart
Finval	88 065	144 624,06	- 56 559,06
Diamant rouge	140 010	219 002,97	- 78 992,97
Activ medical 1	411 255	412 380,00	- 1 125,00
Synergie Park 1	80 520	63 378,00	17 142,00
SF Filtres	225 000	252 280,94	- 27 280,94
L2 D3T	48 375	49 492,65	- 1 117,65
Sanith - SCI Valcendrey	75 000	7 500,00	67 500,00
Faubourg n°1- SCI la Chênaie	179 861	180 874,34	- 1 012,85
Jetform	120 000	141 132,74	- 21 132,74
Sade CGHT	532 212	52 648,00	479 564,00
Sous-total actes de vente signés	1 900 298	1 523 313,70	376 984,79

D - Annexe n°4. Détail des déficiences du suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement relatifs aux grands projets urbains.

- Le budget primitif 2011 ne présente aucune réalisation au titre des crédits de paiement antérieurs à 2011, alors que les restes à financer ne portent pas tous sur l'intégralité de l'autorisation de programme (par exemple restes à financer de l'autorisation 200605 (dépenses fosse 9/9bis) 11 605 571 € sur un total de 28 755 100 € et de l'autorisation 201001 (2^{ème} tranche grand parc) : 2 650 480 €).

- Le compte administratif 2010 ne présente pas davantage l'utilisation des crédits de paiement antérieurs, alors que le compte administratif 2009 présente, quant à lui, un montant cumulé des crédits de paiement utilisés antérieurement au 1^{er} janvier 2009. Ce montant cumulé n'est toutefois pas exact puisqu'il reprend des montants parfois inférieurs aux crédits de paiement réalisés jusqu'au 31 décembre 2008, tels qu'ils figurent dans le compte administratif 2008. Par exemple l'autorisation de programme 9/9 bis (200605) comporte des réalisations de 104 886,73 € alors que le compte administratif 2008 indique 617 220 € pour l'exercice 2008.

- Le compte administratif 2008 comporte une erreur quant au montant de l'autorisation de programme « Gare de Libercourt » (200604). Le montant révisé en 2008 est censé être nul alors que l'autorisation de programme a été complétée de 459 831 € par délibération du 11 avril 2008.

- Les crédits de paiement utilisés antérieurement au 1^{er} janvier 2008 sont, dans le compte administratif 2007, supérieurs à ceux utilisés antérieurement à la même date dans le compte administratif 2008, pour deux projets :

- 9/9bis : 2 625 323 € (compte administratif 2007) contre 2 581 918 € (compte administratif 2008) ;
- Pôle gare de Libercourt : 347 561 € (compte administratif 2007) contre 328 887 € (compte administratif 2008).

- La cohérence entre le débat d'orientation budgétaire et la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement n'est pas évidente.

S'agissant des travaux de la fosse 9/9bis et des dépenses prévues en 2011, le débat d'orientation budgétaire prévoyait 2,4 M€ de dépenses d'investissement mais les crédits de paiement ouverts au titre de cet exercice ont été de 6,9 M€

- A partir de l'exercice 2008 seulement, l'indication de l'autorisation de programme figure dans le fichier des mandats. Toutefois, par exemple, aucune des opérations concernant l'opération Sainte-Henriette (réelles : enfouissement des lignes électriques ou d'ordre : réintégration des travaux d'études) n'a été rattachée à l'autorisation de programme 200603 « désenclavement Sainte-Henriette », ni à aucune autre autorisation de programme. **La communauté d'agglomération affirme que des travaux d'enfouissement de lignes électriques relèvent de la section d'investissement, alors qu'ils augmentent la valeur de terrains lui appartenant, ce qui constitue un accroissement d'actif. Par ailleurs, l'absence de rattachement à l'autorisation de programme spécialement dédiée au projet Sainte-Henriette des études, élément d'actif qui s'est nécessairement étalé sur plusieurs années, compte tenu de la lenteur du projet, n'a pas été expliqué par la collectivité.**

E - Annexe n°5. Détail des écritures d'ordre budgétaire consécutives à la résiliation de la convention publique d'aménagement de la zone Sainte-Henriette.

Écritures d'ordre budgétaire du 16 décembre 2009

<i>Section d'investissement</i>		
Comptes débités	Nature	Montant
2031	Frais d'études dont :	
	Etudes générales	901 978,86
	Honoraires maîtrise d'œuvre	1 387 175,18
	Pénalités de retard maîtrise d'œuvre	119 153,69
	Frais de société	857 085,57
	Total	3 265 393,30
Comptes crédités	Nature	Montant
1317	Budget communautaire et fonds structurels	101 373,49
1641	Emprunts en euros	2 700 000,00 ¹³³
274	Prêts	464 019,81
Total	Total	3 265 393,30

<i>Section de fonctionnement</i>		
Comptes débités	Nature	Montant
678	Autres charges exceptionnelles dont :	
	Travaux RTE (enfouissement)	306 698,00
	Frais financiers	204 696,55
	Frais financiers (sic)	709,32
	Frais liquidation	1 272,82
	Rém dépenses (sic)	43 172,79
	Charges gestion	59 758,21
	Produits gestion	- 38 266,13
	Part déjà versée	- 133 750,00
	Pénalités maître d'œuvre	- 119 153,69
	Total	325 137,87
Comptes crédités	Nature	Montant
274	Prêts	325 137,87
	Total	325 137,87

Source : certificat administratif du 16 décembre 2009.

¹³³ Emprunt remboursé par mandats (opérations réelles) du 2 septembre 2009.

F - Annexe n° 6. Anomalies sur les données de coût et de rendement de la compétence «ordures ménagères ».

L'examen des rapports d'activité de la communauté d'agglomération et des rapports dédiés à la collecte pour les exercices 2008 à 2010, soit six documents, révèle les incohérences suivantes :

- un pourcentage de valorisation des ordures ménagères résiduelles (OMR) passant de 2 à 39 % entre 2009 et 2010 : le pourcentage réel est de l'ordre de 20 %. Un erratum était prévu à la date du 8 décembre 2011 ;
- le coût net global de la collecte est différent selon deux tableaux de la même page du rapport d'activité 2010 : le total des coûts de collecte d'OMR est de 2 274 538 € dans le tableau « régie/privé » et de 2 280 964 € dans le tableau du coût du service. Idem pour le tri sélectif : 2 039 019 € dans le tableau sur la régie, 2 199 436 € dans le tableau de coût. Idem pour les végétaux : 905 633 € dans le tableau sur la régie, 914 029 € dans le tableau de coût ;
- le coût de la collecte par la régie communautaire est différent selon deux tableaux du rapport d'activité 2010 (pages 38 et 39) : OMR : 1 100 494 et 1 082 765 ; Tri sélectif : 900 404 et 885 899 ; Végétaux : 498 064 et 497 958 ; Verre : 242 890 et 239 744 ; Dépôts sauvages : 129 919 et 128 219 (page 40) ;
- le coût net de la collecte par le secteur privé est supérieur dans le rapport d'activité 2010 que dans celui dédié à la collecte : OMR : 1 174 044 et 1 054 822 ; tri sélectif : 1 138 615 et 1 022 991 ; végétaux : 407 569 et 366 182 €;
- le nombre de logements individuels par benne, indicateur « particulièrement éloquent » selon le rapport dédié à la collecte est nettement supérieur, pour 2008, à l'indication donnée dans le rapport d'activité pour la même année : 7 757 et 7 059 pour le privé, 5 417 et 4 442 pour la régie ;
- l'indicateur est interverti entre le privé et la régie en 2009 (7 059 et 5 922) dans le rapport d'activité 2010.

La présentation des indicateurs publiés se marque également, pour certains d'entre eux, par des fluctuations d'année en année, qui rendent peu lisibles les évolutions :

- la comparaison des coûts de collecte entre le privé et la régie est exprimée en euros par habitant en 2008 et 2009 puis en euros seulement en 2010 ;
- les indicateurs de rendement de la collecte des ordures ménagères et du tri sélectif ne sont pas suivis d'année en année :

Présence de l'indicateur dans le rapport « déchets »	2008	2009	2010
Densité de collecte : nombre de bacs par hectare	X		
Nombre de logements individuels par benne	X		
Nombre de bacs par benne	X		
Nombre de bacs par agent	X	X	
Nombre de bacs par secteur de collecte		X	X
Kilométrage par benne	X		
Kilométrage par secteur de collecte		X	X
Taux global d'utilisation du matériel (OM+ tri) : nombre de secteurs par nombre de camions		X	X
Nombre de camions dédiés			X
Nombre d'agents dédiés			X
Nombre de secteurs de collecte			X

Source : communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin.

- Le constat est proche pour la collecte des végétaux : certes l'indicateur de part d'habitat collectif, qui est un facteur d'explication des autres indicateurs est présent dans tous les documents d'année en année et le nombre de logements individuels par benne est également présent en consultant les deux rapports ; toutefois les autres indicateurs ne sont pas suivis sur la période de trois ans examinée :

Présence de l'indicateur dans le rapport « déchets »	2008	2009	2010
Part d'habitat collectif	X	X	X
Nombre de logements individuels par benne	X	X	X ¹³⁴
Nombre de tonnes collectées par an et par agent	X	X	
Kilométrage par benne	X	X	
Nombre de logements par secteur de collecte			X ¹³⁵

Source : communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin.

¹³⁴ Uniquement dans le rapport d'activité de la communauté d'agglomération et non dans le rapport dédié à la collecte.

¹³⁵ Uniquement dans le rapport dédié à la collecte.

G - Annexe n° 7. Anomalies sur la notation du concours de maîtrise d'œuvre

Note finale attribuée par le jury le 8 novembre 2007

Amodiag	85,3
B	79,2
C	75,5

Pondération des 4 critères prévus par règlement du concours

Qualité technique	35 %
Coût	30 %
Méthodologie	20 %
Insertion architecturale et paysagère	15 %
Total	100 %

Evolution de la notation du quatrième critère

Date	C	B	Amodiag (candidat retenu)
24 octobre 2007	5	12	3
26 octobre 2007	7	14	10
8 novembre 2007 : version corrigée CAHC	7	14	10
8 novembre 2007 : jury (note définitive)	10	14	11

Source : CRC d'après documents CAHC

Notation du sous-critère « qualité des prestations composant la solution proposée » du premier critère

Date	C	B	Amodiag
24 octobre 2007	5.3	0.7	7.3
26 octobre 2007	6	1	10



**Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie**

ROD.0550

RÉPONSE(S) AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

– Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin –

(Département du Pas-de-Calais)

Ordonnateurs en fonction pour la période examinée :

- M. Jean-Pierre Corbisez : Réponse de 7 pages.
- M. Albert Facon : 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 engent la seule responsabilité de leurs auteurs » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).