



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LENS-LIÉVIN (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 31 mars 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION	8
1.1 Introduction.....	8
1.2 Les précédents contrôles	8
1.3 La gouvernance	9
1.3.1 Les compétences.....	9
1.3.2 L'intérêt communautaire	10
2 L'INTÉGRATION ET LA SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE.....	11
2.1 Le projet de territoire	11
2.2 Les moyens financiers de l'intégration	12
2.2.1 Le pacte financier et fiscal	12
2.2.2 Le financement de la solidarité.....	13
2.2.3 La mutualisation	14
3 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	16
3.1 La gestion budgétaire	16
3.1.1 L'information budgétaire.....	16
3.1.2 Les documents budgétaires.....	16
3.1.3 L'exécution budgétaire	17
3.2 La fiabilité des comptes	18
3.2.1 Le suivi du patrimoine	18
3.2.2 Les provisions.....	18
3.2.3 Les régies.....	19
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	20
4.1 La situation consolidée	20
4.2 Le budget principal	21
4.2.1 L'évolution des recettes	21
4.2.2 L'évolution des charges.....	23
4.3 Les budgets annexes « eau » et « assainissement »	24
4.4 Les investissements et l'endettement.....	24
4.4.1 Le financement de l'investissement.....	24
4.4.2 L'endettement.....	25
4.5 Le pilotage et les perspectives	26
4.5.1 La contractualisation avec l'Etat.....	26
4.5.2 les résultats provisoires 2019.....	27
4.5.3 La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement.....	28
4.5.4 Les dépenses d'investissement entre 2019 et 2022.....	29

5	LA GESTION DES RESSOURCE HUMAINES	32
5.1	Présentation.....	32
5.2	L'évolution des effectifs et de la masse salariale.....	32
5.2.1	Présentation des effectifs	32
5.2.2	L'évolution des effectifs	33
5.2.3	La masse salariale	34
5.3	Le temps de travail.....	35
5.3.1	L'accord-cadre sur le temps de travail du 4 juillet 2002 modifié	35
5.3.2	L'absence au travail.....	36
5.4	Les modalités de gestion des ressources humaines.....	36
5.4.1	Le pilotage	36
5.4.2	Les avancements de grade	37
6	L'EXERCICE DES COMPÉTENCES	39
6.1	Introduction.....	39
6.2	Le développement économique	39
6.3	La gestion des déchets	41
6.3.1	Présentation.....	41
6.3.2	Le cadre législatif et les orientations locales	41
6.3.3	L'organisation et le mode de gestion du service.....	43
6.3.4	Les marchés de prestations et leur suivi	48
6.3.5	Le coût du service.....	48
6.3.6	Les relations avec les usagers	51
	ANNEXES	54

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de Lens-Liévin (Pas-de-Calais), créée au 1^{er} janvier 2010, est un établissement public de coopération intercommunale regroupant 36 communes et comptant 242 000 habitants. Si le territoire présente une forte densité démographique, il ne compte que deux villes de plus de 30 000 habitants, Lens et Liévin.

La loi NOTRe n'a que faiblement renforcé les compétences de l'établissement, la voirie et le plan local d'urbanisme restants attachés à l'échelon communal.

Malgré l'adoption d'un projet de territoire, l'intégration communautaire demeure faible. Les versements financiers aux communes membres restent encore aujourd'hui le premier poste de dépenses de l'établissement. Par ailleurs, les outils de solidarité tels que le pacte financier et fiscal et la démarche de mutualisation sont peu développés.

La gestion budgétaire et comptable doit être améliorée, s'agissant notamment des restes à réaliser et des provisions. Le suivi du patrimoine doit également être fiabilisé.

Sur le plan financier, la hausse des taux d'imposition en 2016 a permis de couvrir celle des charges de fonctionnement, de maintenir la marge brute de l'établissement à un niveau satisfaisant et *in fine* de diminuer le recours à l'emprunt. L'encours global de la dette représentait 6,5 années d'autofinancement fin 2018 contre 8,3 en 2015.

Toutefois, cette dynamique doit être tempérée par le fait qu'après 2016, l'établissement ne dispose que de faibles marges de manœuvre fiscales et voit par ailleurs ses dépenses, et notamment sa masse salariale, fortement progresser, ce que confirme le compte financier provisoire de 2019.

Cette trajectoire risque de fragiliser le financement d'un programme d'investissement de 195 M€ qui s'étale jusqu'en 2022 et qui repose, avant tout, sur une maîtrise des charges de fonctionnement. Le risque est d'autant plus avéré que la communauté d'agglomération ne dispose pas d'un pilotage financier suffisant, en l'absence d'un plan pluriannuel d'investissement. Le président s'est engagé, dans sa réponse, à formaliser ce plan.

La gestion des ressources humaines se caractérise par une hausse de la masse salariale plus rapide que celle des effectifs, sous l'effet d'une politique d'avancement et d'un régime indemnitaire favorables. Néanmoins, des économies de fonctionnement peuvent être dégagées, s'agissant, notamment, du temps de travail, inférieur de 53 heures à la durée légale par an et par agent. Les efforts doivent, également, porter sur la définition d'une stratégie en matière de gestion des effectifs, des emplois et des compétences.

Les compétences relatives au développement économique et à la gestion des déchets constituent les principales dépenses de la communauté d'agglomération.

La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés représentent une dépense annuelle de 30,6 M€, soit 22,5 % des charges totales de l'établissement. Si les volumes collectés ont diminué de 5 % entre 2015 et 2018, les objectifs nationaux en matière de réduction des déchets n'ont été atteints qu'avec retard. La stratégie en la matière n'a été que récemment formalisée et demeure peu précise.

Le coût du service est maîtrisé ; les recettes de valorisation couvrent les charges supplémentaires liées à la collecte.

En revanche, le budget général, qui assurait déjà, 46,5 % du financement du service, a vu sa contribution augmenter du fait de la baisse de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en 2016. Ce déséquilibre risque de s'accroître à l'avenir, compte tenu des investissements, et notamment les déchèteries, devant être réalisés.

Le développement économique représente, pour sa part, le second poste de dépenses de l'établissement. De nombreuses actions sont conduites en faveur des entreprises et de l'emploi, à travers une offre foncière et immobilière et de soutiens à l'innovation.

Toutefois, et alors que le bilan des précédents projets de zones d'activités économiques est très défavorable, la chambre constate que la communauté d'agglomération n'a pas encore clairement défini sa stratégie dans ce domaine et n'a pas mis en place une véritable évaluation de ses actions. Un travail de fond est en cours pour évaluer ces actions en matière de développement économique.

RECOMMANDATIONS¹**Rappels au droit (régularité)**

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : compléter le rapport sur les orientations budgétaires des données relatives aux ressources humaines, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales				X	16
Rappel au droit n° 2 : comptabiliser les restes à réaliser de la section d'investissement, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.			X		17
Rappel au droit n° 3 : respecter la durée du temps de travail fixée à 1 607 heures par an conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.				X	35
Rappel au droit n° 4 : compléter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, conformément aux dispositions des articles L. 2224-17-1 et D. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.		X			52

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

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

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

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

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : finaliser le travail de mise en concordance de l'inventaire physique des immobilisations et de l'état de l'actif		X			18
Recommandation n° 2 : fiabiliser la démarche de programmation en formalisant un plan pluriannuel d'investissement et un plan prévisionnel de fonctionnement.				X	30
Recommandation n° 3 : fiabiliser le tableau des effectifs en réduisant l'écart entre les emplois budgétés et les emplois pourvus.				X	33
Recommandation n° 4 : mettre en place une démarche prévisionnelle des emplois et des compétences au moyen d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de suivi précis.				X	37
Recommandation n° 5 : préciser la stratégie en matière de développement économique au moyen d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de suivi.		X			40
Recommandation n° 6 : compléter le plan local de prévention et de gestion des déchets par des objectifs chiffrés pluriannuels plus précis.				X	43

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (Pas-de-Calais) pour les exercices 2015 et suivants, a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 17 avril 2019 à M. Sylvain Robert, président et ordonnateur sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 22 octobre 2019.

Ce contrôle a porté sur la situation financière de l'établissement, la gestion des ressources humaines. Le service de collecte et de traitement des ordures ménagères et assimilés, ainsi que l'action en matière de développement économique ont été plus particulièrement examinés.

Lors de sa séance du 15 novembre 2019, la chambre a formulé des observations provisoires, notifiées à l'ordonnateur le 17 décembre 2019.

Après avoir examiné la réponse du président de la communauté d'agglomération, la chambre, lors de sa séance du 31 mars 2020, a arrêté les observations définitives qui suivent.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a été effectué avant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière des services publics examinés pour les exercices 2020 et suivants. Les projections financières lorsqu'elles ont été examinées par la chambre ne tiennent pas compte de leur éventuel impact.

1 PRÉSENTATION

1.1 Introduction

Située dans le département du Pas-de-Calais, la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL), établissement public intercommunal à fiscalité propre, a été créée en 2000 par transformation du district de l'agglomération de Lens-Liévin.

Avec une population de plus de 242 000 habitants, répartis sur 36 communes situées dans le bassin minier, le territoire de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin est l'un des plus densément peuplés du département⁶.

Toutefois, elle n'est pas constituée, comme la majeure partie des communautés d'agglomération, d'une ville-centre qui, en moyenne, représente plus de la moitié du nombre total d'habitants. Les communes les plus importantes sont, en effet, Lens et Liévin avec un peu plus de 30 000 habitants chacune.

Bien que disposant d'une population jeune, 39 % des habitants ayant moins de 30 ans⁷, la communauté a perdu plus de 3 % de ses habitants en 15 ans⁸. La perte continue de population depuis 1968 touche en particulier les cadres et les professions intermédiaires, ce qui fragilise les perspectives de cette agglomération.

Le territoire connaît, par ailleurs, d'importantes difficultés socio-économiques, le taux de chômage du bassin d'emploi de Lens-Liévin, qui est de 13,6 % fin 2018, est nettement supérieur à la moyenne nationale de 8,9 %⁹. Le taux de pauvreté était de 25,4 % en 2016, soit près du double de la moyenne nationale (14 %).

La communauté d'agglomération bénéficie, pourtant, d'atouts importants pour son développement économique compte tenu de son positionnement géographique et de la qualité de ses infrastructures. La création du Louvre Lens, en 2012, puis l'ouverture de pôles d'innovations marquent une volonté de rendre plus attractif le territoire.

1.2 Les précédents contrôles

Le dernier rapport de la chambre, publié en 2014, portait sur la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion de la dette, le rôle de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin dans l'aménagement de son territoire, le bail emphytéotique de l'usine d'incinération et la délégation du service public d'eau potable.

⁶ Densité moyenne de la CALL de 1 013,6 hab./km² contre 218 hab./km² pour le département.

⁷ France : 35 % en 2018 (source : Insee).

⁸ 1999 : 250 199 habitants, soit une baisse de 3 % entre 1999 et 2015.

⁹ Source : Insee.

À cette occasion, la chambre avait formulé 7 recommandations dont 4 étaient, alors, en cours de réalisation et 3 n'étaient pas mises en œuvre et 6 rappels à la réglementation dont 5 en cours de mise en œuvre et un non mis en œuvre.

Ces derniers concernaient essentiellement la tenue et la fiabilité des comptes, l'information financière ainsi que la réalisation d'un schéma de mutualisation. La chambre avait également relevé des insuffisances en termes de suivi et de clôture de concessions d'aménagement.

L'état de réalisation, à ce jour, de ces rappels au droit et recommandations, retracé en annexe n° 1, fait ressortir que 5 des 7 recommandations antérieures ont été mises en œuvre, ainsi que 4 des 6 rappels au droit.

1.3 La gouvernance

La composition et le rythme de réunions du conseil communautaire ont été examinés et n'appellent pas d'observation.

Il en est de même s'agissant des délégations de pouvoir octroyées par l'assemblée délibérante au président ainsi que des délégations de fonctions confiées par ce dernier au profit des vice-présidents.

Seul le règlement intérieur de l'assemblée délibérante mériterait d'être complété des modalités de consultation d'un projet de contrat de délégation de service public et de l'ensemble des pièces le concernant, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que le document sera complété conformément au texte précité.

1.3.1 Les compétences

Conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi NOTRe du 7 août 2015, la communauté d'agglomération de Lens-Liévin exerce ses compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville dans la communauté.

Elle assure également, *via* des prestataires privés, la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement ; elle prend en charge la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ainsi que la construction, l'aménagement et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêts communautaires.

En revanche, le plan local d'urbanisme demeure de compétence communale, des communes membres s'étant opposées au transfert comme l'autorisait la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

La loi de 2015 précitée a renforcé ces compétences en lui confiant la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de toutes les zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires et touristiques.

Son champ d'intervention s'est également élargi en matière d'animation du contrat de ville, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). La gestion des aires d'accueil des gens du voyage, qu'elle exerçait déjà, est devenue obligatoire.

Au 1^{er} janvier 2020, elle devra faire le choix d'une troisième compétence parmi la voirie communautaire, l'action sociale ou la création et la gestion des maisons de services publics.

Par ailleurs, comme l'autorise l'article L. 5211-17 du code précité, la communauté se substitue aux communes, à titre facultatif, pour l'exercice de 11 compétences dont l'établissement et l'exploitation des réseaux de radiodiffusion de télévision et de communication électronique, la défense incendie, la réalisation l'aménagement et l'entretien du nouveau centre hospitalier de Lens ou encore la gestion des crématoriums.

Elle exerce, également, certaines de ses compétences en commun avec la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin *via* des syndicats mixtes. Tel est le cas pour l'exercice de la compétence des transports urbains, pour laquelle elle adhère au syndicat mixte de transports Artois Gohelle (SMTAG). Il en est de même pour l'exploitation du stade couvert de Liévin au travers du syndicat mixte éponyme.

Elle est, enfin, membre du syndicat mixte Pôle Métropolitain de l'Artois associant les communautés d'agglomération d'Hénin-Carvin, de Béthune-Bruay Artois Lys Romane et le département du Pas-de-Calais.

1.3.2 L'intérêt communautaire

Conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales et suite aux préconisations de la chambre lors de son dernier contrôle, l'intérêt communautaire, tel qu'évoqué dans la délibération du 24 juin 2005, a été précisé en matière « de construction, d'aménagement, d'entretien et de gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire », par délibérations des 17 mai et 8 novembre 2016.

Pour le domaine culturel, l'établissement a établi trois critères de reconnaissance du caractère communautaire basés sur le rayonnement, la provenance du public et le caractère exceptionnel de l'équipement. À ce titre, la communauté d'agglomération assure la gestion de fabrique théâtrale de la base 11/19 à Loos-en-Gohelle, la maison syndicale des mineurs et le centre d'interprétation « Lens 14-18 » à Souchez.

Toutefois, la chambre relève que si des critères d'identification ont également été définis s'agissant des équipements sportifs, elle constate qu'à ce jour la communauté d'agglomération n'en gère aucun.

Enfin, bien que la communauté d'agglomération ait arrêté par délibération du 19 décembre 2017 les six zones d'activités économiques devant lui être transférées, ces opérations ne sont pas effectives à ce jour, faute d'informations financières suffisantes communiquées par les communes.

2 L'INTÉGRATION ET LA SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE

La communauté d'agglomération présente un faible niveau d'intégration ; son coefficient d'intégration fiscale n'est que de 0,35 en 2018, ce qui signifie que la fiscalité qu'elle perçoit ne représente que le tiers de celle levée par les communes membres.

Près de la moitié des dépenses totales de fonctionnement de la communauté¹⁰ (46,7 %) sont consacrées aux reversements effectués au profit des communes *via* l'attribution de compensation ou la dotation de solidarité. Celles-ci représentent à elles seules 31,1 % des dépenses en 2018¹¹.

La part importante consacrée à la redistribution renvoie aussi à un projet de territoire qui reste imprécis, à l'absence de leviers financiers efficaces ainsi qu'au caractère limité des actions de mutualisation mises en place.

2.1 Le projet de territoire

Conformément aux dispositions de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, la communauté d'agglomération de Lens-Liévin a adopté, le 27 juin 2017, un « projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

Le document définit cinq axes stratégiques portant sur l'emploi, la mobilité, l'habitat, le cadre de vie et le développement de la centralité.

Elaboré avec l'aide de l'agence d'urbanisme de l'Artois et issu, selon le président, d'un travail collaboratif entre acteurs publics et privés, il ne s'appuie toutefois pas sur les travaux du conseil de développement, celui-ci ne s'étant pas réuni depuis 2010. Comme le prévoient les dispositions de l'article L. 5211-10-1 du code précité, cette institution, constituée de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques ou environnementaux, a pourtant pour mission de faire des propositions sur les orientations majeures des politiques publiques locales devant structurer le projet de territoire.

Décliné en 49 actions devant s'étaler entre 2018 et 2020 puis en 124 sous actions, le projet de développement n'offre aucune vision synthétique des enjeux du territoire. Il a été revu à la baisse par l'abandon ou le regroupement de 22 sous actions.

Par ailleurs, les fiches techniques élaborées à l'appui de chaque action sont peu chiffrées et ne mentionnent pas d'indicateurs de suivi.

De plus, certaines actions sont peu précises ou se limitent à rappeler le champ de la compétence dans lesquelles elles s'inscrivent.

¹⁰ 136,3 M€ en 2018 (sommes des dépenses du budget général et budgets annexes constatées au compte administratif 2018 : 141,9 M€ moins la subvention de 5,6 M€ au profit du budget « activité économique »).

¹¹ 43,8 M€ pour 136,3 M€ de dépenses consolidées.

À titre d'illustration, l'action 1 de l'objectif 1 (Axe 1) intitulé « définir les filières de l'excellence du territoire » réaffirme que la communauté devient le chef de file du développement économique du territoire par le soutien apporté aux actions conduites par le CDE2¹², la mission Louvre Lens Tourisme et le Louvre Lens Vallée, alors même qu'elle subventionne déjà ces entités.

Les sous actions 25, 26 et 27, tout en indiquant que ces « clusters »¹³ seront des outils de la stratégie dans les domaines du développement économique, du numérique ou du tourisme, ne précisent ni les objectifs à atteindre ni les moyens, ni le calendrier d'exécution.

De même, l'action 1 de l'axe 5 vise à « renforcer l'attractivité de la centralité en développant des activités de loisirs et commerciales complémentaires qui contribueront au renforcement de l'économie touristique », le libellé de l'action reprenant simplement une des compétences obligatoires de la CALL qui est le développement économique.

Le projet de territoire gagnerait donc à être complété d'objectifs chiffrés et d'indicateurs afin de renforcer son caractère opérationnel et le suivi de son exécution. Ces éléments de cadrage viendraient à l'appui des conventions annuelles d'objectifs qui sont établies dans certains secteurs, s'agissant des « clusters » notamment.

2.2 Les moyens financiers de l'intégration

2.2.1 Le pacte financier et fiscal

Par délibération du 31 décembre 2017, la communauté d'agglomération a adopté un pacte financier et fiscal, conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

Son objet est de réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres.

En pratique, le document adopté ne répond que très peu aux attentes précitées et reste principalement centré sur la soutenabilité des actions du projet de territoire par la revalorisation de la fiscalité adoptée en 2016.

En effet, les projets d'investissement, estimés à 188 M€ entre 2017 et 2020, visent à maintenir « une situation financière satisfaisante à terme caractérisée par un taux d'épargne brute d'au moins 10 % à l'horizon 2020 et une capacité de désendettement inférieur à 9 ans ».

¹² Centre de développement des Eco-entreprises. Cluster orienté vers le développement des énergies renouvelables et économies d'énergie.

¹³ « Les "clusters" sont des réseaux d'entreprises constitués majoritairement de PME et de TPE, fortement ancrés localement, souvent sur un même créneau de production et souvent à une même filière. Dans une économie mondialisée, les "clusters" permettent, en fédérant les énergies, de conquérir des marchés qui n'auraient pas été accessibles par des entreprises seules. » (source : franceclusters).

Dans ce cadre, les niveaux de reversements effectués *via* l'attribution de compensation ou la dotation de solidarité communautaire, pour les montants respectifs de 34,6 M€ et 0,915 M€, resteraient inchangés.

Les autres leviers de cohésion territoriale que sont le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, les fonds de concours ou la mutualisation des moyens, ne sont pas abordés.

2.2.2 Le financement de la solidarité

2.2.2.1 La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire versée aux communes membres constitue le principal levier pour effectuer une redistribution fiscale à l'échelle intercommunale.

Elle est composée à 90 % (8,2 M€) d'une part dite « garantie » correspondant principalement (7,3 M€) au reversement du produit de la taxe professionnelle provenant de la zone industrielle Artois Flandres située sur le territoire de la CALL et de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay et gérée par le syndicat mixte du parc industriel Artois Flandres auquel adhèrent seulement sept communes.

La part dite de « solidarité » correspondant à l'effort de réduction des disparités entre les territoires, s'élève à 914 691 € et ne représente que 10 % du montant de la dotation.

Son montant n'a pas été réévalué depuis 2013, ainsi que l'avait déjà relevé le précédent rapport.

2.2.2.2 L'attribution de compensation

L'attribution de compensation est stable depuis 2015 et s'établit à 34,6 M€.

En dehors de la modification des montants d'attribution de compensation consécutifs à des transferts de compétences, il est rappelé que l'article 1609 nonies C ouvre la possibilité d'une révision libre ou individualisée des montants d'attribution de compensation initialement déterminés. L'objet de ces dispositions est d'offrir aux intercommunalités l'opportunité d'améliorer la répartition des ressources perçues par l'établissement public de coopération intercommunale entre la communauté et les communes.

Ces dispositions pourraient, utilement, permettre à la communauté d'agglomération et à ses communes membres de réexaminer l'allocation des ressources du bloc communal dans une stratégie globale qui tiendrait compte des évolutions de l'intégration communautaire et des moyens nécessaires à son développement.

2.2.2.3 Les autres versements

Compte tenu de la situation socio-économique de son territoire, la CALL bénéficie du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Les fonds perçus ont progressé, d'1,6 M€ en 2015 à 2,8 M€ en 2018. La répartition se fait selon les règles de droit commun, ce qui, compte tenu du faible coefficient d'intégration de la communauté d'agglomération, conduit à verser 65 % du fonds aux communes membres.

Enfin, les fonds de concours permettent l'intervention de l'intercommunalité en soutenant l'investissement local. Les montants versés s'élèvent, en moyenne, à 520 000 €, soit un niveau de financement relativement modeste.

2.2.3 La mutualisation

2.2.3.1 Le cadre juridique

La mutualisation est la mise en commun de moyens matériels et humains entre collectivités, afin de réaliser des économies d'échelle.

Le schéma de mutualisation, qui devait être élaboré avant fin 2015 selon les dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, n'a été adopté tardivement qu'en décembre 2016¹⁴.

2.2.3.2 La démarche de mutualisation en vigueur

Elle s'est concrétisée par la création, au 1^{er} juin 2015, d'un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme pour les villes de moins de 10 000 habitants.

Deux axes, plus modestes, concernant la mise en place d'une commande groupée limitée au sel de déneigement et la mise en place d'une plateforme dématérialisée sont venus compléter un service de prêt de matériel créé antérieurement par le district.

Le schéma de mutualisation fait mention de nombreuses pistes d'évolution concernant, à la fois, la création de services communs (espaces verts, éclairage public...), la mise en place de prestations de services (marchés publics, contentieux, ressources humaines) ou le partage entre communes (accueil de loisirs sans hébergement, transports d'enfants).

Toutefois, les rapports annuels 2018 et 2019 font état d'une démarche qui reste limitée. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président précise que « la structuration, plus complexe, des villes minières agglomérées (...), révèle incontestablement une organisation plus délicate qui exige la mise en œuvre de démarches plus progressives ».

¹⁴ Ce schéma n'est plus obligatoire depuis 2019 (loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019).

Ainsi, si la commande groupée s'est élargie à d'autres types d'achats et qu'un service « plan de réhabilitation thermique des bâtiments publics » a été créé fin 2019, les nouvelles actions sont peu structurantes et consistent en la mise en place d'un système d'information géographique, d'une plateforme juridique et documentaire commune ou la création d'un coordinateur technique.

La mutualisation en matière de ressources humaines se limite à la mise en place d'un groupe de décideurs et la tenue de formations communes, sans pour autant déboucher sur l'adoption d'un plan de formation communautaire.

Par ailleurs, contrairement aux dispositions précitées, les rapports annuels relatifs aux mutualisations et présentés en 2018 et 2019 ne font pas mention de l'impact de celles-ci sur les effectifs de la collectivité, alors même que le document de 2018 indique que 5 ETP seraient concernés.

Au final, les charges mutualisées ne représentaient, en 2018, que 237 000 €, soit moins de 0,1 % du total des charges du bloc communal.

Les objectifs pour 2020 sont, notamment, de mettre en place un service commun des archives, une ingénierie financière permettant de solliciter des fonds européens de développement régional ainsi que se doter de matériels communs permettant de faire face à des sinistres.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération de Lens-Liévin apparaît comme un établissement public de coopération intercommunale faiblement intégré. Alors qu'il évolue sur un territoire marqué par des indicateurs socio-économiques défavorables, le caractère opérationnel et les modalités du suivi de l'exécution de son projet de territoire, adopté en 2018, sont encore à approfondir.

Ses compétences effectives restent limitées et ses moyens financiers lui permettant de bâtir une solidarité communautaire demeurent faibles.

Dans ce contexte, le premier poste de dépenses concerne le reversement de contributions financières aux communes membres, lesquelles représentent plus de la moitié des recettes fiscales collectées.

Cette faible intégration se traduit, aussi, par des difficultés pour mettre en place une démarche de mutualisation des moyens, des services et des prestations.

3 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 La gestion budgétaire

3.1.1 L'information budgétaire

Conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, la communauté d'agglomération organise chaque année le débat d'orientation budgétaire.

En revanche, si le document propose les tendances budgétaires et les grandes orientations à horizon de quatre ans en indiquant le niveau d'investissement prévu ainsi que l'évolution de l'épargne et de la dette, les projections réalisées sont, d'emblée, altérées par un taux d'exécution prévisionnel fixé à 50 % pour les exercices 2019 à 2021.

Une telle pratique remet en cause la sincérité des prévisions budgétaires présentées à l'assemblée délibérante ainsi que les équilibres qui en résultent.

De plus, alors que conformément aux dispositions du code précité, le débat d'orientation budgétaire doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail, les rapports examinés pour 2018 et 2019 n'abordent pas ces questions.

La chambre rappelle à la CALL l'obligation de compléter son rapport sur les orientations budgétaires en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, préalable indispensable à une bonne information de l'assemblée délibérante.

<p>Rappel au droit n° 1: compléter le rapport sur les orientations budgétaires des données relatives aux ressources humaines, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.</p>
--

3.1.2 Les documents budgétaires

Les documents budgétaires n'appellent pas d'observation particulière, à l'exception des annexes relatives à la variation du patrimoine qui ne sont pas renseignées, contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales.

Entre 2015 et 2018, au budget principal, la collectivité a pourtant procédé à des cessions d'immobilisations pour un montant total de 21 732 277 €.

3.1.3 L'exécution budgétaire

Les taux d'exécution de la section de fonctionnement du budget général sont satisfaisants, les dépenses ayant été réalisées en moyenne à 94,3 % sur la période, les recettes connaissant un taux de réalisation de 102,2 %.

Le rattachement des charges et des produits, obligatoire selon l'instruction comptable M14, n'appelle pas d'observation.

En revanche, le niveau d'exécution des dépenses d'investissement est faible¹⁵ et ne peut être apprécié de manière fiable en l'absence d'évaluation des restes à réaliser tels que définis par les dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.

Article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales

« Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre » et que « les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant ».

L'absence de prise en compte des restes à réaliser entraîne une évaluation erronée du besoin de financement et a une incidence directe sur l'affectation des résultats.

Une telle pratique remet donc en cause la sincérité des équilibres et résultats budgétaires de l'établissement.

La chambre rappelle la nécessité d'inscrire les restes à réaliser, conformément aux dispositions réglementaires applicables.

Rappel au droit n° 2 : comptabiliser les restes à réaliser de la section d'investissement, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que « pour une collectivité gérant correctement ces opérations en AP/CP¹⁶, la notion de restes à réaliser a peu de sens puisque les crédits de paiement doivent approcher les prévisions de mandatement. Les restes à réaliser sont donc réduits ».

La chambre relève, toutefois, que si la gestion, par ailleurs facultative, en autorisations de programme et crédits de paiement renforce le pilotage des projets d'investissements complexes, elle ne saurait se substituer à l'obligation de comptabiliser des restes à réaliser, qui participent de la sincérité de l'équilibre budgétaire et garantissent l'exactitude du résultat à la clôture de l'exercice, en application des dispositions du code général des collectivités territoriales. La chambre note, par ailleurs, que la pratique de crédits de paiement par l'établissement demeure à ce jour perfectible (*cf. infra*).

¹⁵ En moyenne, 48,5 % en dépenses et 51,5 % en recettes entre 2015 et 2018.

¹⁶ AP : autorisations de programme ; CP : crédits de paiement.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 Le suivi du patrimoine

Selon l'instruction comptable M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe tant à l'ordonnateur qu'au comptable public. L'ajustement entre état de l'actif, à la charge du second, et l'inventaire, à la charge du premier, se fait annuellement : l'ordonnateur enregistre les biens au fur et à mesure de leur acquisition. Ces deux états doivent correspondre.

Depuis le précédent rapport de la chambre qui relevait l'absence d'inventaire, désormais toutes les nouvelles immobilisations sont identifiées, l'ordonnateur ayant également conduit la démarche pour les acquisitions antérieures pour le budget principal et le budget annexe « action économique ».

Fin 2019, un travail d'identification a déjà permis de fiabiliser les comptes d'immobilisations corporelles à près de 95 %.

Pour autant, ce travail reste à finaliser, l'état de l'actif et l'inventaire du budget principal présentant encore des différences importantes, notamment s'agissant des immobilisations incorporelles et des biens mis à disposition. Fin 2019, la valeur nette des immobilisations inscrites à l'inventaire du budget principal était de 234,7 M€ contre 271,7 M€ pour l'état de l'actif.

Par ailleurs, la chambre relève que, s'agissant des budgets annexes de l'assainissement et de l'eau, le montant des immobilisations en attente d'intégration augmente depuis 2015 pour représenter respectivement 1,5 fois et 3 fois le montant des immobilisations définitives en 2018.

Elle recommande à la communauté d'agglomération d'apurer le compte des immobilisations en cours afin d'améliorer la qualité de ses comptes en matière patrimoniale, qui est une condition nécessaire pour améliorer la gestion de ses biens.

Recommandation n° 1 : finaliser le travail de mise en concordance de l'inventaire physique des immobilisations et de l'état de l'actif.
--

3.2.2 Les provisions

En vertu du principe comptable de prudence et en application des dispositions de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, la collectivité doit comptabiliser des provisions qui permettent de constater un risque ou une charge probable ou encore d'étaler une charge.

Or, la communauté d'agglomération n'a constitué aucune autre provision pour le risque de perte lié à des procédures collectives de redressement ou liquidation judiciaire concernant 33 créanciers pour un montant total de 650 367 € et concernant essentiellement des loyers.

La chambre l'invite à évaluer, sous les meilleurs délais, les risques financiers probables auxquels elle pourrait être exposée à l'avenir et à procéder aux provisions en conséquence.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que la communauté d'agglomération « procédera à la mise en place d'un provisionnement sur les titres émis non recouverts, s'il existe un risque de non recouvrement ».

3.2.3 Les régies

Fin 2018, la communauté d'agglomération disposait de quatre régies de recettes et deux régies d'avances.

Contrairement aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, l'ordonnateur n'a pas effectué de contrôle de ses régies sur la période entre 2015 et 2018. Pourtant, le dernier rapport d'audit de la régie de recettes du crématorium attirait l'attention du régisseur et de l'ordonnateur, notamment pour le suivi des factures en concordance avec celui des prestations réalisées, traçabilité et justification des annulations ainsi que le rapprochement quotidien entre le journal de caisse et le tableau de suivi des prestations.

La chambre invite la communauté d'agglomération à réaliser un contrôle régulier de ses régies.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique en prendre acte.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen de la gestion budgétaire et comptable de la communauté d'agglomération appelle de nombreuses remarques.

La sincérité des résultats budgétaires est altérée par un défaut de comptabilisation des restes à réaliser conforme aux textes en vigueur.

Ces mêmes insuffisances en matière de prévision se retrouvent au sein du rapport sur les orientations budgétaires.

Par ailleurs, le travail de fiabilisation de l'inventaire doit se poursuivre.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 La situation consolidée

La communauté d'agglomération compte, en sus de son budget principal, sept budgets annexes, dont trois services administratifs¹⁷ et quatre services industriels et commerciaux¹⁸.

Le budget principal porte l'essentiel de la dépense et représente 83 % des recettes totales de fonctionnement en 2018.

Globalement, la situation financière consolidée du budget principal et des budgets annexes administratifs (action économique, port fluvial et développement du numérique) apparaît équilibrée.

La progression des recettes (8,1 %), plus importante que celle des dépenses (6,4 %), a permis d'accroître la capacité d'autofinancement, laquelle représente, en 2018, près de 21 % des recettes de gestion.

**Tableau n° 1 : Résultats des budgets des services publics administratifs
(budget général, action économique, port fluvial, numérique)**

(en €)	2015	2016	2017	2018	Evolution
Recettes	84 341 016	89 997 994	90 316 252	91 211 110	8,10 %
Dépenses	62 042 441	62 623 512	65 042 982	65 992 288	6,40 %
CAF	15 660 276	19 944 398	19 052 092	18 881 509	20,60 %

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

Toutefois, cette évolution n'est pas linéaire. Si la revalorisation des taux d'imposition des ménages, en 2016, explique la forte progression des recettes entre 2015 et 2016 (6,7 %), la période 2016 à 2018 est en revanche plus atone (1,3 %).

Les dépenses suivent une évolution différente. Si ces dernières sont stables entre 2015 et 2016 (1 %), leur progression entre 2016 et 2018 est nettement plus soutenue (5,4 %), notamment sous l'effet de la hausse des dépenses de personnel (*cf. infra*).

¹⁷ L'action économique, le développement numérique et le port fluvial.

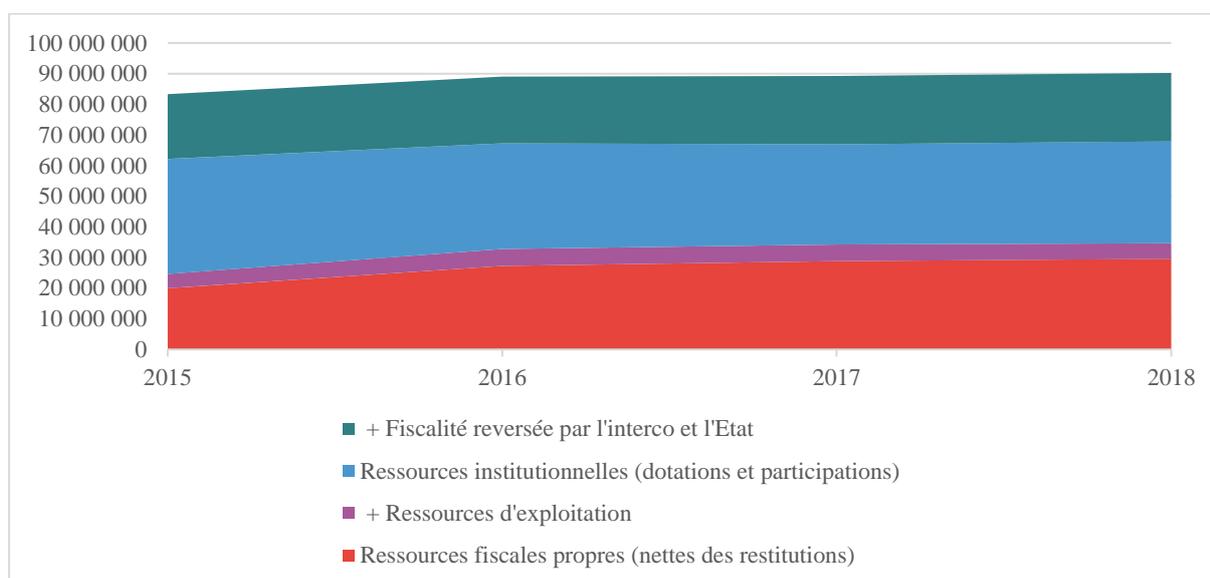
¹⁸ L'assainissement collectif et non collectif, l'eau potable et un crématorium.

4.2 Le budget principal

4.2.1 L'évolution des recettes

Au cours de la période examinée, les produits de gestion du budget principal évoluent, en moyenne, de 2,7 % par an, de 83,3 M€ en 2015 à 93,21 M€ en 2018, la hausse étant particulièrement marquée entre 2015 et 2016 (5,7 M€).

Graphique n° 1 : Structure des produits de fonctionnement



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

La structure des produits de fonctionnement a évolué en 4 ans, la part des recettes liées à la fiscalité représentant 32 % des produits en 2018 contre 24 % en 2015 au détriment des ressources institutionnelles, en recul de 8 points pour s'établir à 32,8 % en 2018.

4.2.1.1 Les ressources fiscales

Le territoire de la communauté d'agglomération est marqué en 2018 par un potentiel fiscal par habitant (328 €) sensiblement inférieur à la moyenne de la strate (401 €).

Les bases des impôts des ménages ne progressent que sous l'effet de la revalorisation forfaitaire des bases (+ 3,4 %), celle-ci connaissant en réalité une quasi-stagnation durant les 4 années (0,9 %) ¹⁹.

¹⁹ En base 100 en 2015, 1,01 en 2016, 1,004 en 2017 et 1,011 en 2018.

Par ailleurs, ces dernières demeurent nettement plus faibles que la moyenne nationale²⁰.

Il en est de même s'agissant des bases foncières des entreprises²¹.

Dans ce contexte, la forte hausse des ressources fiscales nettes des restitutions constatées sur la période (48 %), laquelle représente une recette supplémentaire de 9,6 M€, s'explique uniquement par la révision des taux d'imposition opérée en 2016.

Ainsi, le taux de la taxe d'habitation a progressé de près de 2,5 points, de 11,5 % en 2015 à 14,01 % en 2016, soit un niveau supérieur à la moyenne régionale (12,96 %).

De même, l'application d'un taux additionnel au foncier bâti a également permis de dégager une recette complémentaire de 4,3 M€.

Tableau n° 2 : Evolution des ressources fiscales propres du budget principal

(en €)	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	8 251 389	16 931 892	18 287 731	18 819 373	31,60 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	11 749 288	10 365 857	10 510 471	10 782 240	- 2,80 %
Ressources fiscales propres	20 000 677	27 297 749	28 798 202	29 601 613	14,00 %

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

S'agissant de la fiscalité économique²², dont le produit total progresse de 10 % depuis 2015, ce dernier ne représente au final que 13 % des recettes de gestion de l'établissement.

Au regard de ce qui précède, la revalorisation des taxes sur le foncier bâti et l'enlèvement des ordures ménagères, dont les taux sont plus faibles que la moyenne de référence, représentent les principales marges de manœuvre fiscale de l'établissement²³.

4.2.1.2 Les autres ressources

Les ressources, dites institutionnelles, sont en baisse en moyenne de 4 % par an. Si les participations et les fonds de compensation sont stables, la baisse des concours de l'État au secteur local dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques a entraîné une érosion progressive de la dotation globale de fonctionnement de 5,7 % en moyenne par an passant de 26,8 M€ en 2015 à 22,5 M€ en 2018.

²⁰ Taxe d'habitation en 2018 (CALL : 876 €/hab. ; moyenne nationale : 1 352 €/hab.).

²¹ Contribution foncière des entreprises (CALL : 203 €/hab. ; moyenne nationale : 403 €/hab.) (source : DGFIP pour 2018).

²² Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), Taxe additionnelle sur les surfaces commerciales (TASCOM), Impôts forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER).

²³ Moyenne régionale de la taxe sur le foncier bâti : 13,44 % contre 8,57 % en consolidé pour la CALL ; TEOM de la CALL : 6,07 % pour une moyenne nationale de 8,84 % (taux moyen en 2017 pour les groupements à fiscalité propre, source DGCL).

Tableau n° 3 : Evolution des ressources institutionnelles

(en €)	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Ressources institutionnelles	37 547 987	34 465 493	32 739 500	33 256 130	- 4,0 %
dont dotation d'aménagement	26 809 077	23 747 631	23 367 672	22 494 863	- 5,7 %

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

4.2.1.3 La fiscalité reversée et les autres ressources

Les recettes nouvelles liées à la fiscalité reversée ont progressé d'1,80 % en moyenne en 4 ans, cette augmentation provenant de la revalorisation du fonds de péréquation intercommunal entre 2015 et 2017.

Tableau n° 4 : Evolution de la fiscalité reversée du budget principal

(en €)	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	295 670	295 190	295 190	295 190	- 0,10 %
Dotation de solidarité communautaire brute	9 207 464	9 207 464	9 207 464	9 207 464	0,00 %
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	1 684 417	2 352 225	2 811 843	2 844 305	19,10 %
+/- (FNGIR)	9 973 390	9 973 390	9 973 390	9 962 681	0,00 %
Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	21 160 941	21 828 269	22 287 887	22 309 640	1,80 %

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

Les ressources d'exploitation, si elles progressent de près de 3 % en moyenne en 4 ans, ne représentent qu'une faible part des recettes de l'établissement (5,6 %). Elles se composent essentiellement de remboursements de frais et de personnels des budgets annexes ainsi que de loyers.

4.2.2 L'évolution des charges

Les charges de gestion progressent de 2,2 %, en moyenne par an, entre 2015 et 2018, soit à un rythme moins soutenu que les recettes.

Toutefois, la période est marquée par une accélération des dépenses en fin de période, essentiellement du fait de la hausse des dépenses de personnel lesquelles ont progressé de 700 000 € entre 2017 et 2018, soit + 6,4 %

Tableau n° 5 : Evolution des charges de gestion du budget général

(en €)	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	32 428 955	31 598 574	34 074 400	34 160 969	1,70 %
Charges de personnel	10 351 239	10 405 626	10 761 757	11 451 155	3,40 %
Subventions de fonctionnement	5 435 784	6 802 486	6 069 997	6 197 273	4,50 %
Autres charges de gestion	11 424 504	11 587 156	11 854 146	11 858 781	1,30 %
Charges de gestion	59 640 482	60 393 843	62 760 300	63 668 178	2,20 %

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

Il en est de même s'agissant du montant des subventions de fonctionnement versées, en hausse de près de 900 000 € entre 2015 et 2016. Les versements les plus importants concernent les contributions au syndicat mixte de transport de l'Artois (2,05 M€), au syndicat de gestion du grand stade de Liévin (1,46 M€), à l'office de tourisme de la CALL (1 M€) ainsi qu'au Louvre Lens (1,24 M€).

4.3 Les budgets annexes « eau » et « assainissement »

Le budget annexe « eau » (cf. annexe n° 3) est largement équilibré, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement représentant respectivement 85 % et 62 % des produits de gestion.

La ressource exclusive du service provient des ventes d'eau, lesquelles ont progressé fortement entre 2017 et 2018 (38 %) suite à la mise en place d'une surtaxe afin de financer les investissements à venir.

Le budget annexe « assainissement » (cf. annexe n° 4) présente le même niveau de disponibilités financières.

Les charges de gestion ont progressé de 9 % entre 2015 et 2018, soit une hausse de 331 000 € alors que les recettes nouvelles générées par le service ont progressé de 8 %, soit 845 231 € supplémentaires, la capacité d'autofinancement représentant 55 % des produits de gestion en 2018.

4.4 Les investissements et l'endettement

4.4.1 Le financement de l'investissement

Les dépenses d'investissement du budget principal (cf. annexe n° 5) se sont élevées à 73,1 M€ en quatre ans, soit une moyenne annuelle de 18,2 M€.

Toutefois, les dépenses d'équipement ne représentent que 34 % de ces montants (25,1 M€), l'essentiel des dépenses (72 %) concernent le versement de subventions (53 M€) ; cette situation traduit l'implication directe limitée de la communauté d'agglomération.

Ces dépenses ont été financées à 93 % par des ressources propres ; la capacité d'autofinancement nette (30,3 M€) couvre, à elle seule, les dépenses d'équipement (25,1 M€).

Outre l'autofinancement brut, lequel s'élève 15,4 M€ en 2018, soit 17 % des produits de gestion (*cf.* annexe n° 3), les ressources propres se composent à près d'un tiers (28 %) de cessions d'actifs pour 19,5 M€ ainsi que des subventions reçues pour 15,2 M€.

S'agissant de la situation consolidée (ensemble des budgets annexes), les dépenses d'équipement totales se sont élevées à 143,5 M€ entre 2015 et 2018 ; 53,4 M€, soit 37,2 %, sont consacrés au versement de subventions.

Tableau n° 6 : Dépenses d'investissement consolidées (budget général et les 5 budgets annexes)

(en €)	2015	2016	2017	2018	Total
Budget général					
Dépenses d'équipement	6 914 554	6 553 950	4 742 243	6 890 189	25 100 936
Subventions d'équipement	16 130 984	16 256 189	11 449 736	9 139 093	52 976 002
Budget « eau »					-
Dépenses d'équipement	1 527 530	2 254 457	3 030 569	6 585 856	13 398 413
Budget « assainissement »					-
Dépenses d'équipement	2 688 450	2 908 874	6 345 992	6 708 365	18 651 681
Budget « activité économique »					-
Dépenses d'équipement	- 636 287	4 127 462	16 715 197	11 289 648	31 496 019
Subventions d'équipement	73 688	297 349	41 837	-	412 874
Budget « numérique »	12 848	24 985	305 893	75 293	419 020
Budget « crématorium »	13 155	96 387	30 288	899 663	1 039 493
Total	26 724 923	32 519 653	42 661 755	41 588 107	143 494 438
Financements propres	15 211 235	39 951 904	33 353 932	23 710 260	112 227 331
Taux de couverture	56,92 %	122,85 %	78,18 %	57,01 %	78,21 %

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

Les ressources propres de l'établissement ont permis de couvrir à plus de 78 % les dépenses d'investissement, le solde ayant été couvert par un emprunt total de 25 M€.

4.4.2 L'endettement

L'encours du budget principal s'élevait, fin 2018, à 69,1 M€ contre 73,2 M€ en 2015, soit une baisse moyenne d'1,9 % par an en quatre ans. L'établissement a levé des emprunts pour un montant global de 15,7 M€.

Le stock de dette représentait, lors de ce même exercice, 4,5 années d'autofinancement du budget principal. L'amélioration des disponibilités financières ainsi que la baisse de l'encours expliquent l'amélioration de la capacité de désendettement depuis 2015 (6,1 années).

L'encours total, tous budgets confondus, est toutefois plus important et s'élève à 182,2 M€ fin 2018 pour représenter 6,2 années d'autofinancement contre 8,34 en début de période. L'essentiel de la dette concerne les budgets de l'assainissement (60,4 M€) et de l'activité économique (29 M€), lesquels ont porté une part importante des dépenses d'équipement.

L'encours consolidé ne présente pas de risques de taux particuliers au sens de la charte Gissler, celle-ci étant classée A1 ou B1²⁴. Par ailleurs, 95 % des emprunts sont souscrits à taux fixes, l'établissement ne compte aucun emprunt structuré.

4.5 Le pilotage et les perspectives

4.5.1 La contractualisation avec l'Etat

Conformément à l'article 29 de la loi la n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, les dépenses de la communauté d'agglomération font l'objet d'un contrat de suivi signé avec les services de l'Etat le 26 juin 2018.

Compte tenu de la baisse des dépenses réelles de fonctionnement constatée entre 2014 et 2016 ainsi que du niveau de revenu moyen par habitant plus faible que les autres collectivités, l'établissement a bénéficié d'un taux de modulation de 0,30 point portant son taux d'évolution annuel des charges à 1,50 %²⁵.

Tableau n° 7 : Suivi du contrat Etat-CALL entre 2017 et 2020

(en €)	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement	82 364 868	83 600 341	84 854 346	86 127 161
Evolution contractualisée		1,50 %	1,50 %	1,50 %

Source : chambre régionale des comptes à partir du contrat Etat/CALL.

La CALL s'est vue également appliquer un objectif d'amélioration du besoin de financement, lequel se définit comme le montant des emprunts contractés dans l'année, déduction faite du remboursement en capital.

²⁴ Charte classifiant les emprunts selon le risque. A1 et B1 : taux fixes, variables simples ou à barrière simple indexés sur un indice de la zone Euro ou inflation française.

²⁵ Les dépenses réelles de fonctionnement de la CALL ont connu, entre 2014 et 2016, une baisse de - 0,1 %, soit une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée des autres EPCI (2,29 %). Par ailleurs, le niveau de revenu moyen, de 10 087 €, est inférieur de 20 % à la moyenne nationale.

Tableau n° 8 : Objectifs du besoin de financement

(en €)	2017	2018	2019	2020
Besoin de financement initial	- 2 833 854	19 687 624	10 805 394	9 547 286
Evolution contractualisée	- 2 833 854	12 687 624	3 805 394	2 547 286

Source : chambre régionale des comptes à partir du contrat Etat/CALL.

Le compte administratif 2018 montre que les dépenses réelles de fonctionnement ont baissé bien au-delà des objectifs du contrat (- 9,2 %).

Cet important recul doit toutefois être relativisé par le fait que le point de référence du contrat intégrait des charges exceptionnelles constatées en 2017 pour s'élever à 17 M€.

En effet, l'exercice comptabilise une indemnité de remboursement anticipé d'emprunt de 8,24 M€ ainsi qu'un niveau de charges exceptionnelles de 14,5 M€, par définition non reductibles d'une année sur l'autre. Par ailleurs, les annulations de titres s'élèvent à 12,27 M€ contre seulement 462 208 € en 2016 et 1,12 M€ en 2018.

En ne retenant que les seules dépenses réelles de fonctionnement, hors dépenses exceptionnelles, les dépenses progressent, en fait, d'1,2 % entre 2017 et 2018, ce qui reste, toutefois, sous le seuil d'évolution contractualisé d'1,5 %.

De plus, alors que le contrat prévoyait un encours de dette en hausse de 12,6 M€, l'établissement s'est désendetté de 5,6 M€. Cependant, l'objectif du contrat n'a pas été rapporté à un niveau de dépenses d'investissement prévisionnel. Dans ces conditions, si l'établissement a pu améliorer son autofinancement et son endettement, c'est grâce à une politique d'investissement peu dynamique, qui, mécaniquement, a réduit son besoin de financement.

Au final, la méthode retenue par le contrat comporte des limites qui rendent le suivi des dépenses peu adapté à l'objectif fixé.

4.5.2 les résultats provisoires 2019²⁶

Le compte de gestion provisoire du budget principal pour 2019, transmis par le président en appui de sa réponse, montre une évolution des charges de 6,4 % par rapport à 2018, soit un niveau plus soutenu que celui des recettes (1 %).

Les charges de gestion courante ont connu une progression de 5,8 M€, principalement suite à la révision de la contribution de la communauté au syndicat mixte des transports en commun en vue de la mise en place d'un bus à haut niveau de service.

Les charges à caractère général ont également augmenté de 7,6 % entre 2018 et 2019, soit une dépense supplémentaire de 2,5 M€, notamment sous l'effet, en année pleine, de l'ouverture de l'école du numérique.

²⁶ Sur la base du compte financier 2019 transmis par l'ordonnateur et le comptable mais non délibéré.

Si la CALL a vu ses dotations et participations réévaluer de 2 % et surtout ses recettes fiscales progresser de 8,6 %, soit 2,5 M€ supplémentaires dus à une revalorisation de la CVAE (+ 9,6 %) et des taxes foncières (2,2 %), leur dynamique n'a pas permis de couvrir les dépenses supplémentaires.

Dans ce contexte, l'excédent brut de fonctionnement a reculé de 26 % entre 2018 et 2019 pour s'établir à 19,6 M€ contre 26,5 M€ l'exercice précédent.

De même, la capacité d'autofinancement s'établit à 10,5 M€ contre 15,4 M€ en 2018.

4.5.3 La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement

L'établissement suit les projets les plus importants sous forme d'autorisations de programme (AP) et de crédits de paiement (CP), comme le permet l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales.

Entre 2015 et 2018, 84 % des dépenses d'investissement ont été gérées en AP/CP.

Tableau n° 9 : Exécution des AP/CP entre 2015 et 2018

	2015	2016	2017	2018	Cumulé
Montant des AP cumulés	146 302 470	175 767 542	183 640 100	179 595 873	685 305 985
CP cumulés	65 283 149	83 493 616	104 139 103	98 016 470	350 932 338
% de consommation des AP	44,60 %	47,50 %	56,70 %	54,60 %	51,20 %
Crédits de paiement ouverts	38 201 905	39 760 188	31 920 974	37 531 442	147 414 508
CP réalisés au cours de l'année	21 850 229	23 087 840	12 421 869	10 372 160	67 732 098
CP ouverts/CP réalisés	57,20 %	58,10 %	38,90 %	27,60 %	45,90 %

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

Toutefois, les crédits de paiement réalisés ne représentent, en moyenne sur les quatre années, que 51 % des montants ouverts en autorisation de programme montrant ainsi le caractère peu réaliste des prévisions des dépenses d'investissement.

Il en est de même s'agissant de crédits de paiements ouverts, qui ne sont réalisés en moyenne qu'à 46 % sur la période.

Le manque de fiabilité des prévisions se retrouve à la lecture du budget 2019 qui prévoit un investissement de 36,6 M€ pour le budget principal et 24,5 M€ pour le budget annexe « action économique » alors que les dépenses d'équipement, hors subventions, réalisées sur la période examinée se sont élevées à 6,5 M€ en moyenne par an pour le budget général et 7,8 M€ pour le budget « action économique ».

De fait, l'établissement bâtit sa prospective financière sur un taux de réalisation de seulement 50 % des dépenses²⁷ budgétées pour les exercices 2019 à 2021. Les AP et les CP devraient être ajustés en conséquence.

Surtout, ces insuffisances montrent que la gestion sous AP/CP ne saurait se substituer à une programmation pluriannuelle des investissements, qui permet de prévoir leur exécution dans le temps et de s'assurer de leur caractère soutenable d'un point de vue financier (*cf. infra*).

4.5.4 Les dépenses d'investissement entre 2019 et 2022

Durant la période examinée, la communauté d'agglomération n'a, en effet, pas formalisé de plan pluriannuel d'investissement ni de plan prévisionnel de fonctionnement, ni présenté de projections détaillées à son assemblée délibérante.

Les prévisions de dépenses d'équipement à quatre ans sont simplement retracées chaque année de manière synthétique au sein du rapport sur les orientations budgétaires et du document annexé au budget, sans toutefois préciser le contenu exact des opérations ni évaluer les conséquences sur l'équilibre des sections de fonctionnement. Pour la période 2019 à 2022, ces documents indiquent une dépense d'investissement prévisionnelle de plus de 195 M€ pour l'ensemble des budgets, et de 119,2 M€ pour les seuls budgets annexes administratifs (activité économique).

Les investissements les plus importants concernent l'aménagement des berges de la Souchez, de pistes cyclables, la réhabilitation de logements et la réalisation de zones d'aménagement concerté, dont la ZAC de la centralité à Lens.

Tableau n° 10 : Dépenses d'investissement prévisionnelles

(en M€)	2019	2020	2021	2022	Total
Principal + numérique	37,2	14,6	10,9		62,7
BA Activité économique	25,93	11,52	9,12	9,94	56,51
Eau	16,9	7,76	2,53		27,19
Assainissement	12,71	12,93	14,94	5,83	46,41
Crématorium	0,81	1,77			2,58
Total	93,55	48,58	37,49	15,77	195,39

Source : chambre régionale des comptes à partir du budget primitif 2019.

²⁷ Extrait du ROB 2019 : « La présente prospective a été bâtie avec un taux de réalisation de 50 % des investissements budgétés en année N. Les 50 % non réalisés en année N sont reportés en N+1. Ainsi sur 2019, sur 71 M€ d'investissements budgétés, 36,6 M€ sont réalisés en 2019. Les 36,6 M€ non réalisés s'ajoutent aux 25,4 M€ budgétés en 2020, soit un total de 62 M€ réalisés à hauteur de 50 %, soit 31 M€ ».

S'agissant des dépenses d'équipement consolidées du budget général et du budget activités économiques, le plan de financement fourni, à la demande de la chambre, repose sur des hypothèses de faible croissance des recettes (0,9 %) et de maîtrise des charges de gestion (1,3 %).

Dans ce contexte, l'établissement prévoit de maintenir sa capacité d'autofinancement brute en moyenne à 10,5 M€ par an.

Les dépenses d'équipement, de 119,2 M€, sont financées à 46 % par la levée d'emprunts nouveaux, d'un montant total de 55,6 M€.

Fin 2022, l'encours de dette cumulé s'élèverait à 116,2 M€ et représenterait 10,8 années d'autofinancement.

La chambre a procédé à une projection (*cf.* annexe n° 6) sur la base des hypothèses de croissance des recettes et des charges de gestion précédemment décrites en s'appuyant sur les données provisoires de l'exercice 2019 transmises par l'ordonnateur.

Elle est toutefois à prendre avec précaution dès lors qu'elle n'intègre pas l'impact que l'état d'urgence sanitaire lié au covid-19 ne manquera d'avoir sur les finances de toute collectivité territoriale et établissement public.

Sous cette réserve, cette projection validerait, dans l'ensemble, le plan de financement de la communauté d'agglomération, sous réserve d'une maîtrise effective des charges de fonctionnement à partir de 2020.

Etant donné que les dépenses d'équipement de 2019 ont été intégralement financées par un prélèvement sur fonds de roulement compte tenu des disponibilités acquises fin 2018 et du niveau de trésorerie (25 M€), celles-ci nécessiteraient la levée d'emprunts supplémentaires de 46,9 M€. L'encours de dette du budget principal et du budget « action économique » serait de 111,3 M€ fin 2022 et la capacité de désendettement de 8,4 années.

Plus globalement, la chambre recommande à la communauté d'agglomération d'améliorer ses prévisions de dépenses d'équipement en formalisant son plan pluriannuel d'investissement ainsi qu'un plan global de fonctionnement permettant de s'assurer du caractère réaliste des modalités de leur exécution ainsi que de leur soutenabilité financière.

Recommandation n° 2 : fiabiliser la démarche de programmation en formalisant un plan pluriannuel d'investissement et un plan prévisionnel de fonctionnement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à élaborer un plan pluriannuel d'investissement et un plan prévisionnel de fonctionnement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération a, dans l'ensemble, préservé son équilibre budgétaire entre 2015 et 2018. Dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat, la revalorisation des taux d'imposition en 2016 a couvert la progression des charges de fonctionnement, et essentiellement les dépenses de personnel.

Pour autant, si la consolidation de son épargne nette disponible lui a permis de se désendetter, la dette globale de l'établissement représentant 6,2 années d'autofinancement fin 2018 contre 8,3 années en 2015, elle est aussi la traduction d'une politique d'investissement peu dynamique.

Depuis 2016, la situation se caractérise par une évolution plus soutenue des dépenses de fonctionnement et une atonie des recettes compte tenu des marges de manœuvre fiscales plus resserrées.

Cette tendance intervient alors même que l'établissement projette la réalisation d'importants investissements entre 2019 et 2022 pour un montant total de 195 M€ et voit ses engagements financiers au sein d'autres établissements de coopération progresser.

Dans ce contexte, le pilotage financier et la qualité des prévisions budgétaires apparaissent insuffisants et doivent être renforcés.

La communauté d'agglomération doit, notamment, formaliser son plan pluriannuel d'investissement, fiabiliser son plan de financement en incluant les incidences sur son plan de fonctionnement et faire adopter ces prévisions par son assemblée délibérante.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

5 LA GESTION DES RESSOURCE HUMAINES

5.1 Présentation

Au 31 décembre 2018, la communauté d'agglomération employait 220 équivalents temps plein travaillés sur emplois permanents. Le volume de ses charges de personnel était de 11,4 M€ en 2018.

Le service des ressources humaines compte 9 agents et se compose de 3 pôles chargés, respectivement, de l'administration du personnel, de l'accompagnement, du dialogue social et de la prévention, hygiène et sécurité, sous la responsabilité d'un directeur territorial et d'un attaché.

Conformément à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984²⁸ portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, un rapport sur l'état de la collectivité est présenté tous les deux ans au comité technique.

Chaque année, un rapport sur l'égalité professionnelle est produit sur la place des hommes et des femmes au sein des ressources humaines de la communauté d'agglomération ainsi que dans la population des 36 communes de son territoire comme le prévoit la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations.

5.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

5.2.1 Présentation des effectifs

L'examen du tableau des emplois²⁹ montre un écart important et qui s'accroît entre le nombre d'emplois théoriques sur emplois permanents et le nombre d'emplois effectivement pourvus, nettement plus faible.

L'écart représente en moyenne 11 % des effectifs ouverts.

²⁸ « Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel. Il rend compte des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents contractuels. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat ».

²⁹ Tableau renseigné à l'annexe C1.1 « État du personnel » des documents budgétaires et financiers budget primitif et compte administratif.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président a justifié cette pratique par le souci de disposer d'une marge de manœuvre en matière de recrutement.

Tableau n° 11 : Emplois budgétés et pourvus au 31/12/N (emplois permanents)

	2015	2016	2017	2018
Emplois budgétés	236	245	258	270
Emplois pourvus	210	214	210	220
Ecart	26	31	48	50

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

La chambre rappelle toutefois que l'ensemble des postes ouverts au tableau des emplois devraient être budgétés, sous peine de porter atteinte à la sincérité du budget voté.

Par ailleurs, une telle discordance entre les effectifs théoriques et ceux réellement pourvus révèle que l'établissement n'est pas en mesure d'évaluer ses besoins réels en personnels pour mener à bien ses projets. En l'absence de feuille stratégique opérationnelle, comme évoqué précédemment, le pilotage des effectifs demeure approximatif et sans réelle vision pluriannuelle.

La chambre recommande d'améliorer la sincérité du tableau des effectifs en ajustant l'écart entre les postes budgétaires ouverts et pourvus.

Recommandation n° 3 : fiabiliser le tableau des effectifs en ajustant l'adéquation entre les emplois budgétés et les emplois pourvus.

5.2.2 L'évolution des effectifs

Les effectifs sur emplois permanents, tous budgets confondus, s'élèvent à 220 ETP en 2018, contre 211 ETP en 2015.

Cette augmentation a concerné les catégories A pour lesquels 9 postes ont été créés³⁰, la communauté d'agglomération ayant recruté des profils de chargés de missions représentant 30 % des effectifs de l'établissement.

En revanche, les effectifs des autres catégories d'agents sont stables³¹.

Les agents contractuels sur emplois permanents ne représentent que 5 % de l'effectif.

³⁰ Agents de catégorie A : 2015 (61 ETP), 2018 (70 ETP).

³¹ Agents de catégorie B : 2015 (39 ETP), 2018 (40 ETP) ; agents de catégorie C : 2015 (113 ETP), 2018 (110 ETP).

Tableau n° 12 : Composition et évolution des effectifs des agents de la CALL sur emplois permanents

	2015	2016	2017	2018
Emplois permanents				
Titulaires	203	205	203	209
Non-titulaires	8	9	7	11
Total	211	214	210	220
Emplois non permanents	13	10	10	15
dont contrats aidés	9	5	2	
Total	224	224	220	235

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

À ces effectifs, s'ajoutent, également, les agents contractuels sur emplois non permanents, lesquels sont également globalement stables sur la période et s'élèvent à 15 ETP en 2018, soit 6,3 % des effectifs totaux de l'établissement.

Au final, les effectifs globaux de la communauté d'agglomération progressent de 5 % en 4 ans.

5.2.3 La masse salariale

Les charges globales de personnel, tous budgets confondus, s'élèvent à 11,45 M€ et progressent, en moyenne, de 3,4 % par an, soit une augmentation globale de près de 10 %, représentant le double de celle des effectifs (5 %).

Tableau n° 13 : Composition et évolution des dépenses de rémunération des agents de la CALL

(en €)	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Titulaires	6 850 685	7 150 780	7 323 267	7 612 468	3,60 %
Non-titulaires	427 608	501 708	613 995	732 684	19,70 %
Autres rémunérations (c)	123 373	102 942	12 251	0	- 100,00 %
Atténuations de charges	225 824	241 954	221 837	247 404	3,10 %
Charges totales	10 351 239	10 405 626	10 761 757	11 451 155	3,40 %

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

Alors que les effectifs d'agents titulaires n'évoluent que de 3 % sur la période, les charges de personnels titulaires connaissent une évolution soutenue de 11 %, soit 3,6 % par an en moyenne, conséquence notamment de la progression de carrière favorable de l'établissement (*cf. infra*) et de la mise en place, en 2018, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Si ce dernier est conforme aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014³², les montants versés aux agents au titre de leur régime indemnitaire ont augmenté de 7 % entre 2017 et 2018.

³² Portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat.

La plus forte hausse de la masse salariale concerne, toutefois, les personnels non-titulaires sur emplois permanents ; elle a pratiquement doublé en quatre ans.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que « l'agglomération a singulièrement élevé le niveau de compétence de son encadrement, ce qui explique la progression sensible du personnel non-titulaire sur emploi permanent ainsi que le niveau de rémunération plus élevé ».

5.3 Le temps de travail

5.3.1 L'accord-cadre sur le temps de travail du 4 juillet 2002 modifié

Depuis la transposition, au sein de la fonction publique territoriale, de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail par le décret du 12 juillet 2001, à plein temps, les fonctionnaires territoriaux doivent effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1 600 heures par an, augmentées de 7 heures depuis 2004, par solidarité avec les personnes âgées, soit une durée légale de 1 607 heures par an.

Sur la base de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale qui permet de maintenir des avantages acquis antérieurement à la loi précitée, la communauté d'agglomération a, par délibération du 21 décembre 2001, fixé le temps de travail des agents à 1 551 et 1 554 heures par an, respectivement pour les cadres et les employés.

Ainsi, les agents bénéficient, en plus de leurs 25 jours de congés annuels, de 5 jours de congés supplémentaires et d'une journée supplémentaire d'absence au titre des « ponts ».

Sur la base d'un écart moyen de 53 heures par agent, l'avantage accordé représente 7,2 ETP pour un coût théorique de 356 919 €³³.

La CALL sera cependant tenue de faire évoluer ce régime. La chambre rappelle qu'en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les collectivités territoriales ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 disposent d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents.

Rappel au droit n° 3 : respecter la durée du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

³³ Coût moyen de 49 572 € (masse salariale de 2018 : 11,45 M€/231 agents permanents et non permanents).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à respecter la durée légale du temps de travail de 1 607 heures, dans le délai d'un an ouvert par la loi de 2019.

5.3.2 L'absence au travail

Les statistiques produites par l'établissement en matière d'absentéisme sont peu fiables. Des écarts importants ont, notamment, pu être constatés entre les chiffres fournis lors du contrôle et ceux du bilan social.

Sur la base des informations transmises par les services, le taux d'absentéisme global resterait stable sur la période et s'élèverait à 7,5 % en 2018 pour une moyenne de référence de 9,7 % dans les collectivités locales³⁴. Il en est de même pour la seule maladie ordinaire, dont le taux d'absentéisme serait de 3,6 % contre 4,7 % au niveau national.

La chambre invite la communauté d'agglomération à fiabiliser les données sur l'absentéisme afin de prendre les mesures qui lui paraîtront les plus adaptées pour le réduire.

5.4 Les modalités de gestion des ressources humaines

5.4.1 Le pilotage

En dehors de l'évaluation professionnelle, dont les modalités ont été revues en 2018, et la mise en place d'un pan de formation la même année, la gestion des ressources humaines est très peu formalisée.

Le rapport annuel sur les orientations budgétaires ne délivre aucune information à ce sujet et ne comporte aucune projection pluriannuelle des effectifs, comme déjà rappelé.

Si des fiches de postes ont été rédigées et des actions mises en place depuis 2016 en matière d'évaluation du personnel ou de mobilité interne, il n'existe pas de cartographie globale des emplois, ni de procédures sur les modalités de recrutement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président fait valoir que les emplois créés répondent avant tout à une logique de projets s'inscrivant dans des financements fléchés et concernant, par conséquent, le plus souvent « des emplois à durée déterminée qui échappent à toute planification des effectifs ».

Par ailleurs, les droits et les devoirs des agents ne sont pas consignés au sein d'un guide *ad hoc*, ce qui, bien que n'étant pas obligatoire, constitue un outil de gestion utile.

³⁴ Données Sofaxis 2018.

Enfin, en dehors des données du bilan social, il n'existe pas de tableaux de bord des effectifs et de la masse salariale partagés avec les autres chefs de service. Les départs en retraite ou l'absentéisme ne font l'objet d'aucun suivi particulier. Comme précédemment évoqué, le tableau des effectifs n'est pas à jour et les emplois budgétaires méritent d'être revus.

Sur tous ces points, la chambre invite la communauté d'agglomération à renforcer la gestion des ressources humaines. Dans ce cadre, elle recommande de mettre en place une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Cette dernière devrait lui permettre, notamment, d'identifier et d'évaluer ses besoins à moyen terme afin de prendre les décisions les mieux adaptées notamment en termes de recrutement.

Recommandation n° 4 : mettre en place une démarche prévisionnelle des emplois et des compétences au moyen d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de suivi précis.

5.4.2 Les avancements de grade

En matière d'avancement professionnel, l'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a supprimé les quotas et les a remplacés par des ratios.

Le nombre maximum de fonctionnaires pouvant être promu à l'un des grades d'avancement de leur cadre d'emplois est déterminé « par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire ».

Par délibération du 21 décembre 2007, l'établissement a fixé un ratio unique de 100 % pour l'ensemble des filières, cadre d'emplois et grades confondus, applicable à l'ensemble de l'effectif des fonctionnaires pouvant être promus.

La pratique en matière d'avancement de grade³⁵ est plutôt favorable puisqu'entre 2015 et 2018, le taux de promotion est en moyenne de 11,8 %, ce qui signifie que près de 47,3 % des effectifs titulaires ont été promus en quatre ans.

Tableau n° 14 : Avancement de grade de 2015 à 2018

	2015	2016	2017	2018
Agents promus	6	45	36	10
Agents titulaires	203	205	203	209
% de promotions	2,96 %	21,95 %	17,73 %	4,78 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté d'agglomération.

³⁵ C'est une promotion qui appelle le fonctionnaire à des fonctions supérieures et entraîne le passage dans un grade supérieur.

Ce niveau d'avancement de grade explique en partie la progression de la masse salariale sur la période.

De plus, les promotions accordées, qui demeurent au choix de l'établissement, ne s'appuient pas systématiquement sur une évaluation professionnelle.

Selon les documents transmis à la chambre, pour 10 agents promus, en 2017 et 2018, les résultats professionnels, les compétences et les qualités relationnelles et la capacité d'encadrement ou d'expertise n'ont pas été évalués. De même, des agents ayant dans certains domaines des résultats insuffisants ont obtenu, malgré tout, un avancement de grade.

Par ailleurs, des agents ayant pris leur poste en cours d'année ou en longue maladie ont également bénéficié d'un avancement de grade.

La chambre invite la CALL à mettre en place une stratégie visant à piloter et à encadrer les avancements de grade en adéquation avec la valeur professionnelle des agents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les outils de pilotage en matière de suivi des effectifs ainsi que de la masse salariale devraient être renforcés, y compris dans le sens d'une fiabilisation des données. Les conditions d'avancement de grade méritent aussi d'être réexaminées. Conjuguées à la mise en place du nouveau régime indemnitaire, elles ont contribué, entre 2015 et 2018, à faire progresser la masse salariale deux fois plus vite (10 %) que les effectifs (5 %).

Une démarche prévisionnelle des emplois et des compétences pourrait améliorer la visibilité à court et moyen terme de la CALL sur ses besoins au regard des projets envisagés et formaliser les modalités de recrutement ou de remplacement des départs à la retraite.

Enfin, le régime du temps de travail des agents, actuellement inférieur à la durée légale, devra la respecter dans un délai rapproché, ce à quoi le président s'engage dans sa réponse.

6 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

6.1 Introduction

La chambre a examiné l'exercice de deux compétences obligatoires, le développement économique et la gestion des déchets.

Cette dernière représente 22,3 % des dépenses de fonctionnement consolidées de la communauté, soit 30,6 M€ contre 8 % pour l'action économique. Les actions en faveur de l'emploi et de l'économie représentent, quant à elles, le tiers des dépenses d'investissement de l'établissement.

6.2 Le développement économique

La CALL a pour première mission statutaire de favoriser le développement de l'emploi sur son territoire, conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

La stratégie de la communauté d'agglomération s'appuie sur le plan local de développement économique signé avec la région en 2015, cette dernière assurant désormais un rôle de chef de file dans ce domaine comme le précise l'article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales. Le projet de territoire, adopté en 2017, en assure la déclinaison *via* son axe premier « Créer des emplois et accompagner les habitants vers l'emploi ».

À ce titre, elle cherche à encourager l'implantation de nouvelles entreprises et à conserver l'emploi déjà existant en proposant un accompagnement adapté (aides aux entreprises, prospection et accompagnement par l'intermédiaire) ou des infrastructures économiques attractives (zones d'activités et pépinières d'entreprises).

Pour ce faire, la communauté d'agglomération gère 35 zones et parcs d'activités économiques d'une surface totale de 803 hectares. Fin 2019, près de 90 % des surfaces sont vendues et seules 15 présentent à ce jour des surfaces disponibles.

Les pépinières et hôtels d'entreprises présentent, également, des taux d'occupation satisfaisants.

En marge de ces modes d'actions classiques, le territoire s'est doté de quatre pôles d'innovation et d'excellence dénommés « clusters » et tournés vers la cybersécurité, le sport, l'écotechnologie ou le numérique culturel. Les subventions versées sur la période examinée s'élèvent à 2,4 M€ et représentent, compte tenu de la montée en charge des projets, une dépense annuelle d'1,57 M€ (2018).

Plus récemment, l'établissement a développé des actions en faveur de l'économie sociale et solidaire et a signé, avec la chambre de l'artisanat et des métiers, un partenariat pour favoriser l'implantation de nouveaux artisans sur le territoire.

Cette volonté de mieux structurer la politique économique communautaire dynamique s'est traduite, lors de la réorganisation des services administratifs, par la création en 2018 d'une direction du développement et des grands projets à laquelle est rattachée une direction du développement économique, laquelle compte 13 agents, encadrement compris.

Toutefois, en dehors des axes de développement fixés par les documents précités, le pilotage et le suivi de l'action économique restent insuffisants.

L'établissement ne s'est fixé, à ce jour, aucun objectif précis ni indicateur de suivi en termes de création d'emploi ou encore d'implantations d'entreprises.

Les rapports annuels d'activité ne permettent pas d'apprécier le degré d'avancement des projets ni de les rapporter aux moyens engagés.

S'agissant plus particulièrement des zones d'activités économiques, si l'établissement envisage à ce jour la réalisation de nouveaux parcs en maîtrise d'ouvrage propre, il n'a pas formalisé son projet en précisant les retombées attendues en termes d'emplois pour le territoire.

Pourtant, les bilans de clôture de trois zones d'activité concédées à la société d'économie mixte Territoire 62 et arrivés à leur terme durant la période examinée, qui s'avèrent être largement défavorables à la communauté d'agglomération, auraient dû inciter la communauté d'agglomération à aller dans ce sens.

Tableau n° 15 : Bilan des parcs d'activités

(en €)	La croisée	Quadraparc	La galance	Total
Dépenses	4 328 006	8 326 967	6 741 611	19 396 584
Recettes	4 636 706	8 326 967	7 433 611	20 397 284
dont participations	1 415 443	3 996 937	3 177 999	8 590 379
dont reprise du foncier par la CALL	2 420 000	4 307 172	2 169 680	8 896 852
Part des versements de CALL/total	88,6 %	99,7 %	79,3 %	90 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des bilans de concessions.

En effet, l'obligation de rachat des terrains non commercialisés à la clôture de la concession représente pour ces trois opérations un montant de 8,9 M€ s'ajoutant à une participation contractuelle cumulée de 8,6 M€. Au final, compte tenu des difficultés de commercialisation rencontrées, le coût des trois zones, de 19,39 M€, aura été assumé à 90 % par le concédant, soit une dépense nette de 17,48 M€.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la CALL de mieux définir sa stratégie en matière de développement économique.

Recommandation n° 5 : préciser la stratégie en matière de développement économique, au moyen d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de suivi.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique qu'« un travail de fond sur les objectifs qualitatifs de suivi et d'évaluation de la politique de développement économique communautaire est en cours. Il doit permettre de compléter les indicateurs chiffrés d'ores et déjà suivis ». Il précise, également, que l'activité économique fera « l'objet d'un rapport spécifique, plus technique et détaillé, à usage interne ».

Enfin, sur le plan stratégique, il précise qu'une étude de marketing territorial et d'attractivité économique, ainsi qu'une réflexion, à l'échelle du Pôle Métropolitain de l'Artois, portant sur la création d'une agence de développement économique, sont en cours.

6.3 La gestion des déchets

6.3.1 Présentation

La communauté d'agglomération assure, depuis sa création en 2000, la collecte et le traitement des déchets ménagers et des déchets assimilés³⁶ pour les 36 communes membres.

En 2018, le service, qui desservait 244 709 habitants répartis en 108 482 foyers, a collecté plus de 140 000 tonnes de déchets dont près de 67 000 tonnes d'ordures ménagères.

Il représente une dépense brute de 30,6 M€ en 2018, soit 282 € par foyer.

6.3.2 Le cadre législatif et les orientations locales

6.3.2.1 Les objectifs nationaux et régionaux

Les objectifs en matière de gestion des déchets sont fixés au niveau européen³⁷ et par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte codifiée à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

Sur cette base, un plan national de prévention de déchets pour 2014-2020 a été élaboré et prévoit notamment une diminution de 10 % de l'ensemble des déchets ménagers et assimilés par habitant par an à horizon 2020 par rapport à 2010, dans la continuité du précédent plan national (limité aux ordures ménagères).

³⁶ Définitions – déchets ménagers : « tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage » (article R. 541-8 du code de l'environnement) – déchets assimilés : « déchets collectés par le service public de gestion des déchets dont le producteur n'est pas un ménage » (article R. 2224-23 du CGCT), c'est-à-dire, dont l'origine est artisanale, commerciale ou issue des activités des collectivités publiques, collectés par la même voie que les ordures ménagères, et ayant les mêmes caractéristiques que les déchets ménagers.

³⁷ La directive européenne D2008/98/CE impose aux états l'adoption d'un plan de prévention de la production des déchets.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), adopté le 31 janvier 2019 par le conseil régional Hauts-de-France, conformément aux dispositions de l'article L. 4151-21 du CGCT, reprend les objectifs fixés par le législateur en y joignant une prospective à 6 et 12 ans de l'évolution des quantités de déchets produits et un plan en faveur de l'économie circulaire.

La déclinaison opérationnelle de ces objectifs doit se faire au sein d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets, conformément aux dispositions de l'article L. 541-13³⁸ du code de l'environnement, issu de la loi du 7 août 2015 dite loi NOTRe. Ce document, en cours d'élaboration, doit être finalisé fin 2019 pour être intégré au SRADDET en 2020.

6.3.2.2 La stratégie locale

Au niveau local, l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement dispose que « les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre.

Ce programme doit faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités (...). »

Son contenu a été précisé par le décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 relatif aux programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés.

La communauté d'agglomération de Lens-Liévin a adopté ce document en septembre 2019.

Le plan vise, dans un premier temps, à satisfaire aux objectifs nationaux et régionaux à savoir une réduction de la production de déchets de 10 % entre 2010 et 2020.

Cet effort, déjà en partie réalisé, devait représenter une réduction de 15 302 tonnes sur cette période. L'effort résiduel restant à fournir en 2019 et 2020 représente une baisse de tonnage de 4 296 tonnes, soit de 3 % de la production de 2018.

³⁸ Article L. 541-13 du code de l'environnement « *chaque région est couverte par un plan régional de prévention et de gestion des déchets.*

II.- Pour atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 541-1, le plan comprend :

1° Un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets selon leur origine, leur nature, leur composition et les modalités de leur transport ;

2° Une prospective à termes de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter ;

3° Des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets, déclinant les objectifs nationaux de manière adaptée aux particularités territoriales ainsi que les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs ;

4° Une planification de la prévention et de la gestion des déchets à termes de six ans et de douze ans, comportant notamment la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer ou d'adapter afin d'atteindre les objectifs fixés au 3° du présent II, dans le respect de la limite mentionnée au IV ;

5° Un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire ».

(...)

En tenant compte des déchets collectés en déchèteries, le plan de prévention fixe une fourchette de réduction de déchets allant de 3 370 tonnes à 11 201 tonnes à l'horizon 2023.

Dans ce cadre, le plan a mis en place 20 fiches actions regroupées en 6 axes de travail touchant, essentiellement, à la prévention et la sensibilisation des usagers à la réduction des déchets. Le coût des mesures est estimé à 750 000 €.

Toutefois, si son contenu est globalement conforme aux dispositions de l'article R. 541-41-23 du code de l'environnement, les objectifs du plan restent peu précis s'agissant à la fois du niveau de réduction voulu et du calendrier retenu pour les quatre prochaines années.

Selon le niveau de réalisation du plan, l'ambition de la communauté d'agglomération à l'horizon 2023 oscillerait entre une baisse des volumes allant de 2,4 % et 8 % par rapport à la production de 2018, soit un écart plus ou moins significatif.

Par ailleurs, en l'absence d'échéancier et d'objectifs quantifiés annuels précis, le suivi de l'exécution du plan va s'avérer difficile.

Compte tenu de ces éléments, la chambre recommande de compléter le plan local de prévention et de gestion des déchets par des objectifs pluriannuels chiffrés et des indicateurs de suivi précis.

Recommandation n° 6: compléter le plan local de prévention et de gestion des déchets par des objectifs chiffrés pluriannuels plus précis.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que « des objectifs pluriannuels chiffrés et des indicateurs de suivi correspondants vont être intégrés dans le plan de prévention et de gestion des déchets communautaire annonçant le niveau de réduction voulu et le calendrier retenu pour les quatre prochaines années ».

Selon les chiffres fournis à la chambre, l'objectif serait de réduire la production de déchets de 13 980 tonnes entre 2020 et 2023, soit une baisse de la production de 10 % par rapport à 2018.

6.3.3 L'organisation et le mode de gestion du service

6.3.3.1 Présentation

Le service de gestion des déchets dépend de la direction de la maîtrise d'ouvrage et du cadre de vie. Il comprend deux responsables de la collecte et du traitement, deux agents en charge de la qualité de la prestation ainsi que deux agents de sensibilisation des usagers.

La collecte des ordures ménagères et assimilés est assurée au moyen de prestataires dans le cadre de marchés publics, lesquels ont été renouvelés en 2016. La communauté d'agglomération compte, également, quatre déchèteries gérées par le même prestataire, une plateforme de compostage des déchets verts ainsi qu'un centre de valorisation énergétique exploité depuis le 1^{er} janvier 2008 par une société privée dans le cadre d'un bail emphytéotique d'une durée de 20 ans.

En l'absence de centre de tri, il est fait appel à trois prestataires extérieurs concernant les emballages, le verre et les encombrants.

6.3.3.2 Les volumes traités et les performances

Les performances du service, au regard des objectifs nationaux, sont inégales.

À population constante, le volume total de déchets ménagers et assimilés³⁹ et traité a diminué de 5 % entre 2015 et 2018 pour s'établir à 142 012 tonnes pour ce dernier exercice.

Tableau n° 16 : Volumes de déchets collectés

(en tonnes)	2015	2016	2017	2018	Evolution
Ordures ménagères	69 610	68 577	68 545	66 959	3,80 %
Verre	8 398	8 338	8 100	7 211	- 14,10 %
Emballages ménagers recyclables	16 527	16 822	16 891	15 731	- 4,80 %
Encombrants	36 237	35 200	34 482	33 392	- 7,85 %
dont déchèteries	30 720	29 418	28 402	28 129	- 8,40 %
dont déchets spéciaux	5 517	5 782	6 080	5 263	- 4,60 %
Végétaux	18 678	21 193	16 290	18 719	0,20 %
Total DMA	149 450	150 130	144 308	142 012	- 5,00 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

En 2015, dernière année de statistiques connues à l'échelle nationale, la production de déchets de l'agglomération représentait 611 kg par habitant pour une moyenne de référence de 573 kg⁴⁰. En 2018, chaque habitant produisait 579 kg de déchets par an.

L'objectif de réduire de 7 % la production de déchets ménagers et assimilés entre 2010 et 2015, et fixé par la loi du 8 août 2009 dite « grenelle de l'environnement », n'a été atteint qu'en 2018.

La réduction de la production de déchets de 10 % entre 2010 et 2020, comme le prévoit la loi du 17 août 2015, nécessiterait une réduction de production de 4 300 tonnes, soit 17 kg par habitant en seulement deux ans.

Par ailleurs, la période est marquée par une baisse significative des tonnages pour les emballages et le verre, lesquels baissent respectivement de 14,1 % et 4,8 %, conséquence à la fois du changement de mode de consommation mais aussi de l'évolution du mode de collecte du verre qui se fait, depuis 2018, exclusivement en apport volontaire. Pour tenter d'enrayer

³⁹ Les déchets ménagers et assimilés (DMA) regroupent les déchets produits par les ménages ainsi que ceux issus des activités économiques pouvant être collectés sans sujétion technique particulière, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites (article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales). Il s'agit des déchets des entreprises (artisans, commerçants...) et des déchets du secteur tertiaire (administrations, hôpitaux...) collectés dans les mêmes conditions que les ordures ménagères (source : ADEME).

⁴⁰ Données 2016, ADEME, les chiffres clés – L'essentiel 2018.

cette baisse, la communauté d'agglomération a équipé une partie de ses bornes de collecte d'un système de point de fidélité ouvrant droit à diverses réductions pour les usagers du service et qui, selon l'ordonnateur, a amélioré les tonnages collectés en 2019 de 12 % sur les équipements concernés. À terme, cette initiative pourrait représenter une hausse de la collecte de 745 tonnes, soit une progression de 10,3 % par rapport à 2018.

Le même constat peut s'opérer s'agissant de la collecte des encombrants qui baisse également sur la période de près de 7,8 %, s'expliquant en partie par la mise en place de filières « dite responsabilité élargie du producteur⁴¹ » qui réduisent le nombre de dépôts des particuliers en déchèterie.

Quant au mode d'élimination des déchets, il a très peu évolué. Si l'incinération représente le premier mode de traitement final des déchets, les volumes stockés n'ont que faiblement varié, loin des objectifs nationaux de réduction de 30 % les tonnages stockés entre 2010 et 2020 et de 50 % à l'horizon 2025.

Tableau n° 17 : Mode d'élimination des déchets non compostés ou recyclés

(en tonnes)	2015	2016	2017	2018
Incinération	73 711	72 741	72 385	71 477
Stockage	13 844	13 393	15 656	14 562
Total	87 555	86 134	88 041	86 039
% en stockage	15,80 %	15,50 %	17,80 %	16,90 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

De même, si la part des déchets orientée vers le recyclage ou la valorisation organique, de 44 % en 2018, est proche des objectifs fixés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (45 %), ce taux a faiblement varié depuis 2015 (42 %), et reste loin de l'objectif national de 65 % d'ici 2025.

Enfin, les taux de refus de tri du service⁴², de près de 22 % en 2018, sont élevés et progressent constamment depuis 2015 (17,16 %).

L'extension des consignes de tri depuis le 1^{er} janvier 2020 devrait toutefois, selon le président, permettre d'améliorer ces performances de valorisation.

6.3.3.3 La prévention et la pré-collecte

La prévention repose sur une équipe de trois conseillers en tri qui mènent des actions auprès des écoles et de l'habitat collectif.

⁴¹ Dans le cadre de la REP, les fabricants, distributeurs pour les produits de leurs propres marques, importateurs, qui mettent sur le marché des produits générant des déchets, doivent prendre en charge, notamment financièrement, la gestion de ces déchets (Source : ADEME).

⁴² Calculé en rapportant au tonnage collecté la différence entre le tonnage collecté et le tonnage recyclé.

Une brigade de proximité de neuf agents, salariés du prestataire, est aussi chargée de la prévention auprès des usagers.

L'action auprès des scolaires et de l'habitat collectif a permis de sensibiliser un nombre croissant de personnes, de 4 561 en 2015 à 6 035 en 2018.

L'habitat étant majoritairement pavillonnaire (80 %), la pré-collecte est réalisée principalement au moyen de bacs roulants individuels séparant les ordures ménagères des matériaux recyclables. La pré-collecte par sac est toujours pratiquée dans certains quartiers, en centre-ville notamment où le stockage des bacs reste difficile.

L'établissement a fortement développé des points d'apport volontaire depuis 2015 à destination de l'habitat collectif mais aussi des lotissements de plus de 20 maisons pour lesquels ils sont désormais obligatoires. Ce plan de déploiement de bornes doit permettre de couvrir, à terme, les 10 000 foyers d'habitat collectif, représentant 10 % des usagers n'effectuant pas le tri sélectif, faute de moyens de pré-collecte adaptés mis à disposition par les bailleurs.

6.3.3.4 La collecte

Conformément aux dispositions de l'article R. 224-24 du code général des collectivités territoriales, le service assure en zone agglomérée de plus de 2 000 habitants au moins une collecte des ordures ménagères, l'habitat collectif et le centre-ville de Lens bénéficiant respectivement de deux et trois ramassages, tant pour le porte-à-porte que pour les points d'apport volontaire.

La collecte s'effectue par des véhicules robotisés, les bennes classiques demeurant seulement pour les points d'apport volontaire et le ramassage par sacs.

S'agissant des déchets recyclables et du verre, l'établissement procède à une collecte par semaine.

Enfin, des cycles de ramassage variables selon le type d'habitat ou la période de l'année, sont également proposés pour les encombrants et les déchets verts.

Suite à l'audit réalisé en 2015, l'ensemble du plan de collecte a été revu à l'occasion du renouvellement des marchés de prestations au 1^{er} janvier 2017.

Outre la suppression de la collecte en porte-à-porte du verre, le service a réduit la fréquence de collecte des ordures ménagères en centre-ville et revu également le rythme de la collecte des encombrants et déchets verts.

6.3.3.5 Le traitement

Le traitement des déchets ménagers résiduels est en partie assuré par le centre de la valorisation énergétique de Noyelles-sous-Lens. Ce dernier, propriété de l'établissement, fait l'objet d'un bail emphytéotique depuis le 1^{er} janvier 2018, conclu pour une durée de 20 ans avec la société Inova France.

Les déchets recyclables sont traités par le centre de tri de Harnes, propriété de la société Paprec.

6.3.3.6 Les déchèteries

Le territoire ne compte que trois déchèteries fixes et une déchèterie mobile desservant 10 points de collecte, soit une déchèterie en moyenne pour 61 000 habitants.

L'audit réalisé en 2015 relevait l'insuffisance des équipements⁴³, la déchèterie de Grenay présentant des problèmes d'accessibilité et les déchèteries itinérantes n'offrant pas le même niveau de service qu'un équipement fixe.

En se basant sur des moyennes nationales, le document estimait alors la nécessité de créer sept nouvelles déchèteries.

À ce jour, la communauté d'agglomération a ouvert un nouvel équipement à Pont-à-Vendin et prévu l'ouverture de trois nouveaux sites à Souchez, Liévin et Avion, opérationnels en 2021.

Par ailleurs, dans sa réponse aux observations provisoires, le président précise que l'ouverture de trois nouveaux équipements est planifiée à l'horizon 2023.

Toutefois, avec la fermeture de la déchèterie de Grenay et du site itinérant nord, le territoire ne disposera, à terme, que d'un équipement pour 30 000 habitants.

L'organisation du parc actuel a été revue, l'accès pour les usagers se faisant uniquement sur badge et limité à 16 passages par an. Un règlement intérieur des déchèteries est par ailleurs en place.

Tableau n° 18 : Tonnages des déchèteries

(en tonnes)	2015	2016	2017	2018
Sallaumines	14 327	12 187	10 857	8 975
Grenay	13 352	14 100	8 506	7 704
It Collines de l'Artois	1 427	1 608	1 311	1 053
It nord est	1 614	1 509		
Pont-à-Vendin			7 728	10 398
Total	30 720	29 404	28 402	28 130

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

La communauté d'agglomération n'organise pas la collecte des déchets professionnels sur son territoire, les déchèteries étant notamment réservées aux seuls particuliers.

Celles-ci faisant l'objet d'un contrôle d'accès et leur nombre étant insuffisant sur le territoire, la pratique des dépôts sauvages, essentiellement constitués d'encombrants et de déchets de chantiers, représente en moyenne près de 1 200 tonnes par an pour un coût de ramassage cumulé d'1,2 M€ entre 2015 et 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique qu'un plan d'actions sera élaboré en 2021, en concertation avec les services de l'État et d'autres partenaires publics.

⁴³ Moyenne nationale d'une déchèterie pour 13 790 habitants en 2013 (données SINOE).

6.3.4 Les marchés de prestations et leur suivi

6.3.4.1 Les marchés

L'examen des marchés a porté sur la passation et l'exécution de huit marchés de collecte ou traitement de déchets d'un montant global, pour la durée totale des engagements maxima, de 148 M€ HT de prestation ainsi qu'un marché de valorisation des déchets issus de la collecte sélective devant générer une recette d'1,9 M€ (cf. annexe n° 7).

La passation et l'exécution des marchés précités n'appellent pas de remarque particulière hormis la faiblesse du nombre de candidats limitant ainsi le choix de l'établissement.

Trois des marchés n'ont bénéficié que d'une seule offre sans faire l'objet d'une nouvelle consultation, les autres lots ayant, dans la majorité des cas, reçu seulement deux offres.

6.3.4.2 Le suivi des prestataires

Jusqu'en 2018, le contrôle des prestataires n'était pas formalisé.

Depuis lors, la communauté d'agglomération s'est dotée de deux agents dédiés au contrôle du respect des obligations des cahiers des charges et de la qualité de la prestation.

Cette réorganisation a permis d'appliquer les pénalités prévues à l'article 5.6 du marché de collecte des déchets ménagers en cas de non-respect de la qualité de la prestation.

L'examen de l'exécution du marché de collecte des déchets ménagers et assimilés et de gestion des déchèteries a permis de constater que les rapports annuels et mensuels prévus au cahier des charges sont produits régulièrement et de manière complète.

Le prestataire réalise également, chaque année, des contrôles de qualité des bacs présentés sur la base d'un contrôle de chaque bac tous les deux ans. Les rapports du prestataire font état, en moyenne, de 30 000 contrôles par an, dépassant ainsi l'obligation contractuelle d'un minimum de 26 000 bacs.

6.3.5 Le coût du service

6.3.5.1 Les charges brutes

Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-17-1 du CGCT, la communauté d'agglomération effectue un suivi des coûts du service au moyen d'une comptabilité analytique.

La décomposition des charges brutes de la fonction « déchets » présentée au sein du rapport annuel sur la qualité du service public indique une stabilité du coût global brut du service (+ 0,2 %).

Compte tenu de la baisse des volumes collectés et traités (5 %), le coût brut du service s'élève à 215 € la tonne en 2018 contre 202 € en 2015.

Tableau n° 19 : Evolution des coûts du service de collecte et traitement des déchets

Dépenses (en €)	2015	2016	2017	2018	Evolution
Collecte	14 179 804	14 076 043	15 740 982	15 678 304	10,60 %
Traitement	14 489 026	13 131 720	13 081 701	12 736 147	- 12,10 %
Coût conteneurisation	1 909 290	1 669 094	1 688 810	2 222 673	16,40 %
Total	30 578 120	28 876 857	30 511 493	30 637 124	0,20 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

Les cycles de collecte et de traitement connaissent des évolutions asymétriques, le premier progressant de 10,6 % en 4 ans, le second marquant un recul de 12,1 % sur la même période.

La hausse des charges de collecte s'explique essentiellement par l'ouverture d'une nouvelle déchèterie à Pont-à-Vendin pour un coût supplémentaire annuel d'1,1 M€, par l'installation de nouvelles bornes d'apport volontaire dans le cadre du développement de la collecte sélective et par le renouvellement du parc de véhicules, pour un montant estimé à 1 040 000 € HT.

Le service a, en revanche, limité la hausse de ses coûts de fonctionnement en revoyant sa fréquence de ramassage de la collecte des ordures ménagères en porte-à-porte (+ 2,1 %) et réalisé 455 000 € d'économies en généralisant la collecte du verre en apport volontaire.

L'extension des consignes de tri à partir du 1^{er} janvier 2020 doit permettre de revoir le rythme de collecte des ordures ménagères au profit de celui du tri sélectif. L'établissement projette une économie de fonctionnement et des recettes de valorisation supplémentaires devant diminuer *in fine* le coût net de la collecte de 500 000 €.

Tableau n° 20 : Evolution des charges brutes de collecte

(en €)	2015	2016	2017	2018	Evolution
Coût total de la collecte	14 179 804	14 076 043	15 740 982	15 678 304	10,60 %
dont OMR PàP	5 137 615	4 995 052	5 073 008	5 244 829	2,10 %
dont OMR AV	207 893	144 869	280 455	223 223	7,40 %
dont encombrants	565 711	564 623	548 766	570 030	0,80 %
dont collecte sélective PàP	2 958 129	3 002 854	3 393 515	3 525 799	19,20 %
dont collecte sélective AV	325 952	331 975	216 847	214 471	- 34,20 %
dont verre PàP	1 226 345	1 080 096	716 078		
dont verre AV	50 773	85 964	545 959	821 831	1 518,60 %
dont collecte végétaux	1 880 390	1 859 048	1 749 054	1 807 803	- 3,90 %
dont déchèterie	1 739 871	1 765 912	2 804 645	2 860 704	64,40 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

Les coûts de traitement sont, essentiellement, constitués des charges d'incinération des ordures ménagères. Le coût à la tonne est en baisse sur la période, passant de 105,6 € en 2015 à 100,32 € en 2018, soit une baisse de 5 %, supérieure à la baisse de production des ordures ménagères résiduelles.

La plus forte diminution des coûts concerne toutefois le traitement des déchets recyclables (- 37 %), notamment suite au renouvellement des marchés en 2017.

6.3.5.2 Les recettes

En 2018, les recettes, hors subvention du budget général, sont composées à près de 65,8 % du produit de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères contre 70 % en début de période, conséquence de la baisse d'1 point d'imposition en 2016 ayant entraîné une moins-value d'1,3 M€ entre 2015 et 2016.

Le taux de cette dernière s'élève désormais à 6 %, soit un niveau nettement plus faible que la moyenne de référence (9,7 %⁴⁴). Au final, les recettes de la TEOM reculent de plus de 8 % en 4 ans et ne couvrent que 35 % des charges brutes du service.

La communauté d'agglomération bénéficie également de recettes liées à la valorisation des déchets en hausse de 11,3 % sur la période.

En revanche, la communauté d'agglomération n'a pas institué une redevance spéciale pour les déchets non ménagers, faculté prévue à l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président précise qu'il « n'a pas souhaité mettre en place la redevance spéciale eu égard aux contraintes techniques et administratives de mise en œuvre, à l'effectif restreint d'agents dans le service pour le suivi correspondant à son exécution, au coût supplémentaire supporté par les entités autres que les ménages et afin d'éviter un potentiel bouleversement de l'équilibre du schéma de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés en place sur le territoire ».

6.3.5.3 Le coût net du service des déchets

Le coût net aidé du service déchet, hors financement par l'impôt, diminue de 2 % en quatre ans pour représenter 92 € HT⁴⁵ par habitant contre 104 € HT en 2015, soit une baisse moins importante que celle des volumes de déchets produits sur le territoire (- 5 %). Ce coût aidé est identique à la dernière moyenne nationale connue de 93 €⁴⁶.

⁴⁴ Moyennes des EPCI, DGCL, Les finances locales en 2018.

⁴⁵ Coût hors taxes sur la base d'une TVA à 10 % et d'une population de 245 000 habitants.

⁴⁶ Source : ADEME.

Tableau n° 21 : Evolution du coût net des déchets entre 2015 et 2018

Dépenses (en €)	2015	2016	2017	2018	Evolution
Collecte	14 179 804	14 076 043	15 740 982	15 678 304	10,6 %
Traitement	14 489 026	13 131 720	13 081 701	12 736 147	- 12,1 %
Coût conteneurisation + CTT	1 909 290	1 669 094	1 688 810	2 222 673	16,4 %
Total brut (1)	30 578 120	28 876 857	30 511 493	30 637 124	0,2 %
Recettes valorisation (2)	5 019 162	5 133 526	5 602 135	5 584 830	11,3 %
Coût net aidé 3 = (1 - 2)	25 558 958	23 743 331	24 909 358	25 052 294	- 2,0 %
Recette TEOM (4)	11 749 288	10 365 857	10 510 471	10 782 240	- 8,2 %
Coût net total (3 - 4 - 5)	13 809 670	13 377 474	14 398 887	14 270 054	3,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

Le coût total brut du service de collecte des déchets n'est couvert qu'à 53,5 % par les recettes dédiées (valorisation et imposition), le solde, s'élevant à 14,2 M€ en 2018 et en progression de 3,3 % depuis 2015, demeurant financé par les autres ressources de fonctionnement du budget général.

6.3.6 Les relations avec les usagers

6.3.6.1 L'information des usagers

Conformément aux dispositions de l'article R. 2224-6 du code général des collectivités territoriales, la communauté d'agglomération a adopté un règlement intérieur de la collecte des déchets, mis à jour en juin 2017, et indique les consignes de tri sur son site internet comme le prévoit l'article R. 2224-27 du même code.

Toutefois, le règlement ne précise pas le mode de financement du service public, comme l'exige pourtant l'article R. 2224-28 du code précité.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à le compléter en ce sens.

Par ailleurs, l'établissement n'a pas réalisé d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers depuis 2008.

6.3.6.2 Le rapport annuel

Plusieurs documents rendent compte au conseil communautaire, chaque année, de l'activité du service.

Le rapport annuel d'activité présente les chiffres clefs de la collecte et rappelle les projets à venir visant à améliorer le tri et la valorisation de déchets.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales, le président de la communauté d'agglomération présente, chaque année, à l'assemblée délibérante le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

Le site internet de l'établissement propose, par ailleurs, le rapport le plus récent aux usagers, conformément aux dispositions de l'article D. 2224-5 du même code.

En revanche, l'examen du rapport produit en 2018 n'est pas totalement conforme aux dispositions des articles L. 2224-17-1 et D. 2224-1, annexe XIII, du code précité.

Le document ne fait ainsi pas mention, notamment, du « montant annuel des principales prestations rémunérées à des entreprises », du « bilan des tonnages enlevés au cours du précédent exercice, par flux de déchets, en distinguant les déchets ménagers et les déchets assimilés, en quantités totales et rapportées au nombre d'habitants (population municipale) pour les déchets ménagers », du « montant annuel global des dépenses liées aux investissements », des « modalités d'établissement de la taxe sur les ordures ménagères » ainsi que, s'agissant du coût complet par étapes techniques (par exemple la collecte, le transport, le tri, le traitement), tous flux confondus et pour chaque flux de déchets ; du coût aidé tous flux confondus et pour chaque flux de déchets et analyse de leurs évolutions sur les trois dernières années ». Sur ce dernier point, les données ne sont fournies que pour l'exercice 2018.

Par ailleurs, les coûts rapportés à la tonne ne sont pas exprimés hors taxes comme le prévoit le texte précité.

<p>Rappel au droit n° 4 : compléter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, conformément aux dispositions des articles L. 2224-17-1 et D. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.</p>

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président s'engage à compléter le rapport annuel d'activité des éléments manquants.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avec un coût de 30,6 M€ en 2018, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés représentent, hors reversements, le premier poste de dépenses de la communauté d'agglomération.

Si l'organisation du service et les consignes de tri ont régulièrement été revues, les objectifs de baisse de production de déchets fixés par la loi ne sont pas atteints et les performances en matière de tri sélectif tendent à s'éroder. Le territoire reste notamment marqué par un faible nombre de déchèteries, et aucune n'est dédiée aux entreprises.

La stratégie de l'établissement en matière de déchets n'a été formalisée qu'en 2018 par l'adoption d'un plan local de prévention et de gestion des déchets, dont les objectifs devront être précisés. Le président s'engage, dans sa réponse, à enrichir le document de ces éléments.

Sur le plan financier, le coût brut du service est globalement maîtrisé (0,2 %). La hausse des recettes de valorisation des déchets sur la période, malgré la baisse des tonnages collectés, a permis de compenser les charges nouvelles liées à l'achat de nouveaux équipements de collecte.

Toutefois, l'équilibre du service dépend, encore, largement de la contribution du budget général qui couvre 46,5 % des charges du service. La baisse du taux de la TEOM en 2016 a même alourdi cette participation depuis 2015, alors même que la communauté doit réaliser des investissements nécessaires à l'amélioration de la qualité du service.

Le développement économique représente le second poste de dépenses de l'établissement. De nombreuses actions sont conduites en faveur des entreprises et de l'emploi à travers une offre foncière et immobilière et de soutiens à l'innovation. Cependant, alors que le bilan de ces précédents projets de zones d'activités économiques est très défavorable, la communauté d'agglomération n'a pas encore clairement défini sa stratégie dans ce domaine et n'a pas mis en place une véritable évaluation de ses actions. Un travail sur les objectifs de suivi et d'évaluation de la politique de développement économique communautaire est en cours.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Précédentes recommandations	55
Annexe n° 2. Synthèse de la situation financière du budget principal.....	56
Annexe n° 3. Résultats du budget annexe « eau »	57
Annexe n° 4. Résultats du budget annexe assainissement	58
Annexe n° 5. Financement des investissements du budget général	59
Annexe n° 6. Financement des dépenses d'équipement du budget général et du budget annexe action économique	60
Annexe n° 7. Marchés de déchets examinés	61

Annexe n° 1. Précédentes recommandations

Rappels au droit	Suivi en 2020
1. Respecter la définition des restes à réaliser de la section d'investissement figurant à l'article D. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.	Non mis en œuvre
2. S'assurer de la concordance entre le compte administratif et le compte de gestion des opérations pour le compte de tiers achevées et procéder à leur apurement.	Mis en œuvre
3. Délibérer annuellement sur le rapport d'activité de la société d'économie mixte Territoires 62 conformément à l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.	Mis en œuvre
4. Elargir la portée des délibérations sur le compte rendu des concessions d'aménagement aux aspects prospectifs et fonciers des comptes rendus conformément aux dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.	Mis en œuvre
5. Engager la réalisation d'un inventaire du patrimoine, pour tous les budgets.	Mise en œuvre en cours
6. Respecter la maquette budgétaire obligatoire pour les contributions aux organismes de regroupement auxquels adhère la communauté d'agglomération.	Mis en œuvre

Recommandations	Suivi en 2020
1. Elaborer un nouveau projet d'agglomération.	Mise en œuvre
2. Veiller à définir un plan pluriannuel d'investissement réaliste et à le compléter d'une actualisation, de l'indication des ressources et du détail des prévisions relatives aux concessions d'aménagement (participations, éventuels déficits de clôture, éventuelles acquisitions liées aux clôtures).	Non mise en œuvre
3. Engager l'élaboration du schéma de mutualisation.	Mise en œuvre
4. Clôturer financièrement les concessions d'aménagement achevées et clarifier la situation juridique de la concession de l'extension de la ZAC de l'an 2000.	Mise en œuvre
5. Inscrire dans la comptabilité la créance de 2 M€ née de l'engagement de remboursement d'un emprunt bancaire convenu contractuellement par la commune de Liévin à l'égard du syndicat intercommunal du Liévinois pour le développement de la communication.	Mise en œuvre
6. Inclure dans l'analyse du débat d'orientation budgétaire, la nature et le montant des principaux investissements projetés et, dans la mesure du possible, les tendances du dernier exercice achevé.	Mise en œuvre en cours
7. Apurer les écritures comptables erronées aux comptes 16441 et 1676 du budget annexe « action économique » et aux comptes 45 du même budget annexe.	Mise en œuvre

Annexe n° 2. Synthèse de la situation financière du budget principal

	(en €/en M€)	2015	2016	2017	2018	2018
1	Recettes réelles de fonctionnement	128 588 160	141 446 928	144 160 005	136 238 595	6 %
2	dont recettes de la fiscalité locale	52 062 483	60 742 986	62 098 825	62 630 468	20 %
3	dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	11 749 288	10 365 857	10 510 471	10 782 240	- 8 %
4	dont dotations et participations provenant de l'État	26 809 077	23 747 631	23 367 672	22 494 863	- 16 %
5	Dépenses réelles de fonctionnement	116 507 279	116 617 647	127 066 250	118 879 679	2 %
6	dont charges à caractère général	32 428 955	31 598 574	34 074 400	34 160 969	5 %
7	dont charges de personnel	10 351 239	10 405 626	10 761 757	11 451 155	11 %
8	dont Subventions de fonctionnement aux associations	3 050 164	3 900 963	3 935 111	3 940 793	29 %
9	dont intérêts de la dette	2 827 921	2 971 055	2 571 799	2 418 606	- 14 %
10	dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes membres	43 811 094	43 811 094	43 811 094	43 811 094	0 %
11	Capacité d'autofinancement brute (1)	12 080 881	17 122 205	6 950 993	15 474 394	28 %
12	Annuité en capital de la dette	4 992 819	5 158 422	5 502 410	5 602 009	12 %
13	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	7 088 062	11 963 783	1 448 582	9 872 385	39 %
14	Recettes d'investissement hors emprunt	4 987 626	14 020 752	14 157 951	5 230 698	5 %
15	Financement propre disponible (2) (= 13 + 14)	12 075 688	25 984 534	15 606 534	15 103 083	25 %
16	Dépenses d'équipement	6 914 554	6 553 950	4 742 243	6 890 189	0 %
17	Nouveaux emprunts de l'année	4 000 000	9 225 502	2 500 000	-	
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	74 023 672	73 200 103	77 607 640	74 773 786	1 %
19	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP) (3)	6,13	4,28	11,16	4,83	

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

Annexe n° 3. Résultats du budget annexe « eau »

(en €)	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	4 444 219	4 241 597	4 530 425	6 248 231	12,0 %
+ Redevances versées par les fermiers et concessionnaires et pour défaut de branchement à l'égout	0	0	0	0	NC
= Ressources d'exploitation	4 444 219	4 241 597	4 530 425	6 248 231	12,0 %
+ Production stockée (+) ou déstockée (-)	0	0	0	0	NC
+ Production immobilisée	0	0	0	0	NC
= Produit total	4 444 219	4 241 597	4 530 425	6 248 231	12,0 %
- Consommations intermédiaires	74 473	844 689	324 990	609 973	101,6 %
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	225 376	103 293	31 176	73 030	- 31,3 %
= Valeur ajoutée	4 144 369	3 293 615	4 174 260	5 565 228	10,3 %
<i>en % du produit total</i>	93,3 %	77,7 %	92,1 %	89,1 %	
- Charges de personnel	325 951	326 000	330 000	330 000	0,4 %
+ Subvention d'exploitation	0	0	0	0	NC
+ Autres produits de gestion	120 406	150 800	94 208	61 879	- 19,9 %
- Autres charges de gestion	139	139	139	9 163	303,6 %
Excédent brut d'exploitation	3 938 685	3 118 276	3 938 328	5 287 944	10,3 %
<i>en % du produit total</i>	88,6 %	73,5 %	86,9 %	84,6 %	
+/- Résultat financier	- 981 753	- 975 347	- 874 725	- 865 782	- 4,1 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	NC
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	- 572 423	- 585 299	- 506 874	- 556 111	- 1,0 %
= CAF brute	2 384 509	1 557 630	2 556 730	3 866 051	17,5 %
<i>en % du produit total</i>	53,7 %	36,7 %	56,4 %	61,9 %	

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

NC : non communiqué.

Annexe n° 4. Résultats du budget annexe assainissement

(en €)	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	10 277 154	2 601 538	3 856 065	3 794 688	- 28,3 %
+ Redevances versées par les fermiers et concessionnaires et pour défaut de branchement à l'égout	0	8 694 679	8 458 213	7 327 696	NC
= Ressources d'exploitation	10 277 154	11 296 217	12 314 279	11 122 384	2,7 %
+ Production stockée (+) ou déstockée (-)	0	0	0	0	NC
+ Production immobilisée	0	0	0	0	NC
= Produit total	10 277 154	11 296 217	12 314 279	11 122 384	2,7 %
- Consommations intermédiaires	2 595 147	2 659 454	3 750 206	2 925 620	4,1 %
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	259 447	251 483	260 989	260 842	0,2 %
= Valeur ajoutée	7 422 560	8 385 280	8 303 083	7 935 922	2,3 %
<i>en % du produit total</i>	72,2 %	74,2 %	67,4 %	71,4 %	
- Charges de personnel	889 991	890 000	890 000	890 000	0,0 %
+ Subvention d'exploitation	1 337 168	914 660	1 459 650	1 456 701	2,9 %
+ Autres produits de gestion	20 329	12 283	12 494	12 685	- 14,5 %
- Autres charges de gestion	0	0	0	1 077	NC
Excédent brut d'exploitation	7 890 066	8 422 223	8 885 227	8 514 231	2,6 %
<i>en % du produit total</i>	76,8 %	74,6 %	72,2 %	76,6 %	
+/- Résultat financier	- 2 691 851	- 2 614 504	- 2 470 288	- 2 389 003	- 3,9 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	NC
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	13 184	833 799	- 37 829	- 8 055	NC
= CAF brute	5 211 399	6 641 518	6 377 110	6 117 173	5,5 %
<i>en % du produit total</i>	50,7 %	58,8 %	51,8 %	55,0 %	

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

NC : non communiqué.

Annexe n° 5. Financement des investissements du budget général

(en €)	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	12 080 881	17 122 205	6 950 993	15 474 394	<i>51 628 472</i>
- Annuité en capital de la dette	4 992 819	5 158 422	5 502 410	5 602 009	<i>21 255 660</i>
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	<i>0</i>
= CAF nette ou disponible (C)	7 088 062	11 963 783	1 448 582	9 872 385	<i>30 372 812</i>
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	<i>0</i>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 417 214	744 997	1 412 561	0	<i>3 574 772</i>
+ Subventions d'investissement reçues	3 559 499	5 730 642	1 912 105	4 014 626	<i>15 216 871</i>
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	10 913	16 786	22 073	0	<i>49772,43</i>
+ Produits de cession	0	7 528 326	10 811 213	1 216 072	<i>19 555 611</i>
+ Autres recettes	0	0	0	0	<i>0</i>
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	4 987 626	14 020 752	14 157 951	5 230 698	<i>38 397 027</i>
= Financement propre disponible (C+D)	12 075 688	25 984 534	15 606 534	15 103 083	<i>68 769 839</i>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>174,6 %</i>	<i>396,5 %</i>	<i>329,1 %</i>	<i>219,2 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 914 554	6 553 950	4 742 243	6 890 189	<i>25 100 936</i>
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	16 130 984	16 256 189	11 449 736	9 139 093	<i>52 976 002</i>
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 5 427 265	- 6 019 280	- 686 391	0	<i>- 12 132 936</i>
- Participations et inv. financiers nets	766 516	5 848 843	325 000	245 000	<i>7 185 359</i>
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	<i>0</i>
- Charges à répartir	0	0	0	0	<i>0</i>
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 169 250	- 340 457	- 168 556	- 2 445	<i>- 680 708</i>
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 6 139 852	3 685 290	- 55 498	- 1 168 754	<i>- 3 678 814</i>

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

Annexe n° 6. Financement des dépenses d'équipement du budget général et du budget annexe action économique

(en €)	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	93 850 920	94 695 578	95 547 838	96 407 769
Charges de gestion	75 592 256	76 574 955	77 570 430	78 578 845
Excédent brut de fonctionnement	18 258 664	18 120 623	17 977 409	17 282 924
Résultat financier	2 974 495	2 770 136	2 508 661	2 253 138
Frais financiers nouveaux			326 184	559 533
Résultat exceptionnel	- 417 017	1 800 000	1 800 000	1 800 000
CAF brute	15 701 186	13 550 487	13 342 564	13 216 252
Remboursement en capital	8 107 501	7 659 663	7 510 056	7 657 804
Capital emprunts nouveaux			671 232	1 192 478
CAF nette	7 593 685	5 890 824	5 161 276	4 365 970
<i>Ressources propres</i>	6 503 000	8 800 000	7 000 000	8 700 000
<i>Total financements propres</i>	14 096 685	14 690 824	12 161 276	13 065 970
Dépenses d'équipement et investissement	32 293 484	31 000 000	24 500 000	31 406 516
Besoin de financement	18 196 799	16 309 176	12 338 724	18 340 546
Emprunts nouveaux		16 309 176	12 338 724	18 340 546

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

Annexe n° 7. Marchés de déchets examinés

Intitulé du marché	Année	Durée	Montant (en € HT)	Numéro du lot	Nombres d'offres
(1) Collecte des DMA	2016	8 ans	119 600 000	1	2
(2) Valorisation des déchets végétaux	2017	4 ans	3 010 000	1	2
(3) Recettes de valorisation des matériaux issus des collectes sélectives		3 ans	607 200	1	1
			1 311 150	2	1
			53 289	3	2
(4) Traitement et de valorisation des encombrants	2017	4 ans	9 139 984	1	3
(5) Conditionnement des emballages ménagers	2015	7 ans	14 188 365	1	2
(6) Traitement des déchets inertes	2016	4 ans	488 968	1	2
			44 720	2	2
(7) Traitement des déchets diffus spécifiques	2019	4 ans	186 864	1	2
(8) Traitement des déchets de fibrociment	2016	4 ans	144 000	1	1

Source : chambre régionale des comptes à partir des pièces de marchés.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LENS-LIÉVIN (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2015 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Sylvain Robert :

réponse de 2 pages.

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-France

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse méI. : hautsdefrance@ccomptes.fr