



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

ROD.0423

Date d'envoi à fin de notification : 26/02/2009
Date de communicabilité : 27/03/2009

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Communauté d'agglomération du Douaisis -

(Département du Nord)

SUIVI DE LA REPONSE DE L'ORDONNATEUR

Résumé

L'examen de gestion de la communauté d'agglomération du Douaisis (CAD) a porté sur la période courant depuis le 21 décembre 2001, date de sa création, jusqu'à la période récente.

Assimilée juridiquement à une opération de transformation du Syndicat Mixte pour l'Aménagement et l'Equipement des Zones Industrielles (SMAEZI), la création de la CAD s'est accompagnée de la reprise par celle-ci, en pleine propriété, de l'ensemble du patrimoine du syndicat mixte.

La gouvernance de la CAD appelle une observation sur la procédure de désignation des vice-présidents, « en bloc » et sans scrutin secret, retenue par le conseil communautaire. Si elle facilite l'élaboration de décisions consensuelles, elle n'apparaît pas conforme aux dispositions règlementaires. C'est le cas aussi des dispositions de la charte communautaire qui confèrent un « droit de veto » à chaque conseil municipal, en matière d'équipement ou d'aménagement communautaire sur le territoire communal. Cette charte pourrait constituer un obstacle à la mise en œuvre d'une véritable politique communautaire. Par ailleurs, les rapports d'activités postérieurs aux exercices 2002 et 2003, et destinés aux maires des communes membres, ont été rédigés avec un retard souvent important.

La sincérité et la fiabilité des comptes administratifs apparaissent perfectibles.

D'abord, la CAD présente des « restes à réaliser » en dépenses et recettes d'investissement qui ne peuvent être qualifiés de sincères au regard des prescriptions de la réglementation (instruction comptable M14), faussent le calcul du résultat, et risquent de rendre le contrôle de légalité inopérant.

Ensuite, certaines recettes et dépenses des budgets de fonctionnement de la CAD appellent des observations particulières :

- Les modalités de calcul des reversements aux communes apparaissent perfectibles. La prise en compte, pour le calcul de l'attribution de compensation, des charges antérieurement supportées par certaines communes, demeure partielle. Les modalités de calcul de la troisième part, significative, de la dotation de solidarité communautaire, apparaissent peu liées aux critères de population et de potentiel fiscal prévus par la loi.

- Les transferts versés ont augmenté de façon significative entre 2002 (7,6 M€) et 2006 (13,9 M€). Une fraction croissante de ces transferts correspond à des subventions au profit du budget annexe du développement économique, et, à travers ce budget, à la régie du parc des expositions du rivage Gayant, service public à caractère industriel et commercial. Si le conseil communautaire a bien autorisé les financements attribués au parc des expositions, l'importance des subventions versées à une régie délivrant un service de nature industrielle et commerciale, semble très élevée au regard des sujétions publiques auxquelles elle est soumise.

Les projets d'investissements de la communauté d'agglomération s'inscrivent dans la stratégie volontariste retenue pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT). Si la chambre salue l'existence depuis 2005 de plans pluriannuels d'investissement (PPI) susceptibles d'améliorer la lisibilité de la stratégie d'investissements de la CAD, elle observe que le grand décalage entre prévisions et réalisations constaté entre 2002 et 2006, enlève tout son sens aux arbitrages préalables. Par ailleurs, l'exécution budgétaire de ces PPI devrait conduire à une augmentation de l'endettement consolidé, de 59 M€ en 2006 à près de 120 M€ en 2008 et de 140 M€ en 2009, soit 880€ par habitant (contre 332 € en moyenne nationale) et 15 à 20 années de l'actuelle capacité d'autofinancement de la communauté d'agglomération.

De fait, la réalisation de l'ensemble de ces plans apparaît conditionnée par la capacité de la CAD à dégager de nouvelles marges de manœuvre, que ce soit par l'accueil de nouvelles activités économiques, la réduction de la redistribution fiscale aux communes membres ou l'augmentation de la fiscalité.

La revue de la compétence « équilibre social de l'habitat » a mis en évidence la prudence des objectifs de production, à 6 ans, du plan local de l'habitat (PLH), qui s'inscrivent dans le cadre d'une population stabilisée, au regard de ceux, à 30 ans, du SCOT. En ce qui concerne la délégation des aides à la pierre, la chambre a relevé le décalage géographique significatif entre les objectifs et les réalisations de productions de logements sociaux mentionnés dans la convention. La communauté d'agglomération a pris des premières dispositions afin de corriger cette évolution. Par ailleurs, les objectifs de la délégation en matière d'amélioration du parc privé ne sont pas chiffrés, leur définition demeurant subordonnée à la mise en place d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) multi-sites sur des quartiers identifiés.

Après plusieurs années de déficit, le service « Archéologie préventive » présente aujourd'hui un équilibre financier fragile. La revue de cette activité appelle les observations suivantes :

- L'activité de fouille constitue l'essentiel des ressources financières du service. La chambre observe que la tarification retenue pourrait, à court terme, fragiliser l'équilibre du budget annexe d'archéologie préventive, compte tenu de l'augmentation prévisible du nombre d'interventions de fouille sur le territoire de la CAD, liée aux projets d'implantation de zones d'aménagements économiques et d'habitat.

- Si la communauté d'agglomération est un établissement public régi par le principe de spécialité géographique, l'agrément délivré à la CAD a un caractère national qui l'autorise à intervenir à l'extérieur de son territoire sous réserve de satisfaire aux dispositions statutaires des articles 6.2 et 6.3. A moyen terme, le caractère restrictif des dispositions réglementaires et statutaires pourrait néanmoins altérer la compétitivité économique du service, au regard d'un service à compétence départementale ou régionale.

- Au-delà des enjeux financiers, la chambre observe que le service d'archéologie préventive emploie 87 agents, dont une cinquantaine de contractuels de courte période, reconductibles. Compte tenu des dispositions de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005, la communauté devra, aux échéances 2009 et 2010, transformer 21 contrats en contrats à durée indéterminée si elle souhaite continuer à bénéficier du concours des agents concernés.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la communauté d'agglomération du Douaisis (CAD) a porté sur la période courant depuis le 21 décembre 2001, date de sa création, jusqu'à la période récente. L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 28 novembre 2007 avec M. Delille, président de la CAD depuis le 17 décembre 2004 et, le même jour, avec M. Vernier, son prédécesseur en fonction de janvier 2002 à décembre 2004.

Lors de sa séance du 3 avril 2008, la chambre a formulé des observations provisoires, qui ont été adressées le 18 juillet 2008 à l'actuel président de la communauté d'agglomération, et à son prédécesseur pour la partie qui concerne sa gestion.

La réponse du président de la CAD est parvenue à la chambre le 17 septembre 2008. Son prédécesseur n'a pas adressé de réponse à la chambre.

Après l'avoir examinée, la chambre a, lors de sa séance du 4 décembre 2008, arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - PRESENTATION

A - L'arrondissement du Douaisis

1 - Historique

D'une superficie de 48 170 ha, l'arrondissement du Douaisis rassemble 248 000¹ habitants, soit 6 % de la population régionale dans 64 communes.

Siège de la cour d'appel et de la cour administrative d'appel, Douai dispose d'une riche vie administrative. Le territoire est également l'héritier d'une longue tradition industrielle. Après l'accueil d'industries drapières et de manufactures de faïences fines, la ville devient, à partir du XIX^{ème} siècle, la capitale du bassin minier, où réside une part importante du personnel d'encadrement des Houillères des Bassins du Nord et du Pas-de-Calais (HBNPC). Planifié à partir des années 1960, l'arrêt des mines porte un coup très dur à l'essor économique de l'arrondissement. La reconversion progressive du bassin minier s'est appuyée sur la présence d'une main d'œuvre importante et sur l'aide de l'État et le soutien des institutions européennes. L'installation de Renault, la relocalisation de l'Imprimerie Nationale, et le transfert de la faculté de Droit à Douai, ont ainsi participé des conditions d'un nouvel essor pour le Douaisis.

2 - Situation actuelle

Aujourd'hui les territoires de l'arrondissement connaissent des développements différenciés générateurs de tensions. L'ensemble des communes de l'arrondissement est regroupé au sein de quatre EPCI à fiscalité propre (annexe 1) aux dynamiques de développement spécifiques.

¹ Recensement de 1999.

Au nord, les villages de la Pévèle rassemblent 22 000 habitants dans les Communautés de Communes « Espace en Pévèle » (CCEP) et « Orchies-Beuvry-la-Forêt » (CCOB). Ces territoires, qui accueillent les familles de jeunes actifs diplômés exerçant leurs activités dans la métropole lilloise, ont vu leur population augmenter de 10 % depuis 2000.

A l'ouest, la CAD constitue le « cœur » économique et démographique avec 60 % (155 000 habitants) de la population du Douaisis et 75 % des emplois. Ne disposant pas toujours d'une population adaptée aux besoins locaux des entreprises, affectée récemment par la mutation de son tissu économique, elle est traversée chaque jour d'importants flux migratoires professionnels en provenance des arrondissements voisins (Lens, Lille, Valenciennes, Arras).

A l'est de l'arrondissement, la Communauté de Communes du Cœur d'Ostrevent² (CCCO) demeure le territoire le plus marqué par la période minière, tant dans son urbanisme que dans ses profils sociodémographiques. A l'arrêt de l'exploitation charbonnière, se sont ajoutées la régression du pôle verrier Aniche/Emerchicourt, à l'ouest, et surtout la disparition des activités sidérurgiques du Denaisis, à l'est. Comme la CAD, la CCCO, avec 72 000 habitants, est densément peuplée. Son tissu économique, s'il se renforce (pôle logistique de Somain etc...), apparaît en cours de reconversion.

B - La Communauté d'agglomération du Douaisis

1 - Création

La création de la CAD s'est inscrite dans la poursuite et l'extension de l'activité du Syndicat Mixte pour l'Aménagement et l'Equipeement des Zones Industrielles de la région de Douai, le SMAEZI. Créé en 1968, le SMAEZI, qui rassemblait alors 17 communes, visait à faciliter l'implantation de l'usine Renault (ainsi que l'extension de l'Imprimerie Nationale de Paris) pour compenser le repli de l'activité des Houillères. Le rôle du syndicat s'était considérablement accru à partir du début des années 1990. De 2 en 1990 (Dorignies et Saint René à Guesnain), le SMAEZI gérait 21 zones d'activités en 2002.

Après une large concertation animée par le syndicat mixte, un arrêté préfectoral du 21 décembre 2001 portait création de la CAD et déterminait ses compétences. Si ce transfert s'est accru au cours des années suivantes, le périmètre de la CAD n'a plus évolué à l'exception de l'intégration, par arrêté préfectoral du 3 juillet 2002, de la commune de Faumont à compter du 1^{er} janvier 2003.

2 - Compétences

L'attribution des compétences d'une intercommunalité peut être subordonnée à la reconnaissance d'un « intérêt communautaire » qui en module l'ampleur. L'intérêt communautaire est alors défini dans les deux ans, à la majorité des deux tiers du conseil communautaire. La liste des compétences transférées à la CAD et la définition de l'intérêt communautaire figurent dans le tableau joint en annexe 2.

Si l'intérêt communautaire a été précisé dans les délais légaux, la chambre observe que sa définition apparaît parfois peu opérationnelle, avec par exemple la notion d'équipements sportifs « emblématiques ».

² Ex communauté de communes de l'est du Douaisis. Il convient d'ajouter à ces 20 communes, la commune d'Emerchicourt située dans l'arrondissement de Valenciennes.

3 - Incidence sur la carte de la coopération intercommunale

Préalablement à la création, un cabinet de conseil avait précisé les effets possibles de la création de la CAD au regard des principaux syndicats intercommunaux préexistants. Le périmètre de la CAD englobait trois types de structure : un syndicat mixte, des syndicats de communes à vocation généraliste, des syndicats de communes spécialisés.

- La dissolution du SMAEZI « prédécesseur de la CAD » s'est imposée, de par son périmètre (identique à celui de la CAD) et de par ses compétences (principalement le développement économique).

- Le choix apparaissait plus ouvert pour les trois syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM). Si la CAD englobait leurs 16 communes membres, le SIRFAG³ (au nord et à l'est), le SIVOM DO⁴ (à l'ouest), et le SIRA⁵ (au sud) exerçaient des compétences variées dont certaines participant de missions de proximité. Les trois syndicats ont conservé ces compétences de proximité, la CAD réservant ses actions aux équipements structurants (équipements de réseaux notamment) mobilisateurs de ressources significatives et pour lesquels une gestion centralisée est plus efficiente.

La dissolution des trois syndicats intercommunaux spécialisés (SIRDCGUTOM⁶, SIADO⁷, SIADS⁸) dont les périmètres étaient englobés par celui de la CAD, devait être envisagée, en cas de reprise de leurs compétences principales (ordures ménagères ou assainissement) par la CAD. Suite à la reprise de ces compétences par la communauté d'agglomération, le SIRDCGUTOM et le SIADS ont été dissous, le SIADO continuant à exercer la compétence eau potable pour ses membres.

4 - Transfert de patrimoine à la CAD

a - Transfert du patrimoine du SMAEZI

Le régime juridique retenu pour la dévolution du patrimoine du syndicat mixte à la communauté d'agglomération a été celui d'une transformation plutôt que celui, plus complexe, d'une dissolution suivie d'une création. Aussi, les 59 M€ d'actifs du SMAEZI ont-ils été repris en pleine propriété par la CAD, sans partage préalable entre les communes membres.

Si les dispositions législatives et réglementaires ne prévoient explicitement que le régime de la dissolution/création pour la transformation d'un syndicat mixte sans fiscalité propre, l'arrêté préfectoral de dissolution du SMAEZI du 14 février 2002 a été pris conformément à l'interprétation ministérielle de la circulaire⁹ NOR/INT/B/01/00197/C du 5 juillet 2001 concernant la mise en œuvre de la loi n° 99-586 relative au renforcement de la coopération intercommunale.

³ SIRFAG : SIVOM de la région de Flines à Guesnain.

⁴ SIVOM DO : SIVOM du canton Douai Ouest.

⁵ SIRA : SIVOM de la Région d'Arleux.

⁶ SIRDCGUTOM : Syndicat Intercommunal de la Région de Douai pour la Création et la Gestion d'une Usine de Traitement des Ordures ménagères.

⁷ SIADO : Syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Douai.

⁸ SIADS : Syndicat intercommunal d'assainissement de Douai Sud.

⁹ Extrait de la circulaire NOR INT B 01 00197 C de la Direction Générale des Collectivités Locales « Peuvent être substituées à un syndicat de communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. La substitution à l'égard des syndicats mixtes n'est pas prévue expressément par la loi. Les syndicats mixtes fermés sont soumis, en vertu de l'article 5 711-1 du CGCT, à l'ensemble des règles prévues pour les syndicats intercommunaux. La transposition de ces règles autorisent la substitution des communautés de communes, des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines à l'égard de cette catégorie de syndicats regroupant exclusivement des communes et des groupements de communes »

En ce qui concerne plus particulièrement les parcs d'activités, les communes de la CAD avaient prévu de reporter l'examen des conditions financières de leurs transferts à une date postérieure à la constitution de la communauté d'agglomération, comme l'indique la formulation retenue dans les procès verbaux de chaque conseil municipal¹⁰.

La chambre observe que si la définition de l'intérêt communautaire retenue dans les délibérations du conseil communautaire¹¹ de la CAD ne remet pas en cause les transferts effectués, aucune délibération complémentaire de chacun des conseils municipaux des communes membres n'est intervenue ultérieurement.

b - Transfert de la voirie et du stationnement

La compétence optionnelle « voirie et stationnement » a été transférée par l'arrêté préfectoral du 21 décembre portant création de la CAD.

Dès le 3 mai 2002, le conseil communautaire déclarait d'intérêt communautaire les voiries intérieures aux ZAC communautaires, les voiries ou giratoires d'accès aux ZAC communautaires et les liaisons dont le trafic est important par rapport à la taille de la commune siège, reconnus au cas par cas par le conseil. Une délibération du 24 juin 2005 compléta la précédente en déclarant d'intérêt communautaire « (a) les voies routières des communes permettant essentiellement l'accès à une zone d'activités communautaire, (b) les voies routières des communes sur lesquelles on constate un trafic supérieur à 10 000 véhicules par jour et qui ne sont pas des voies desservant exclusivement des quartiers de ville, (c) les parcs de stationnement dont est propriétaire la communauté d'agglomération. Les voies qui répondent à ces deux catégories font l'objet d'une liste exhaustive arrêtée par délibération du Conseil de la Communauté ». Enfin une délibération du 20 octobre 2006 ajoutait deux voiries considérées comme relevant de l'intérêt communautaire.

Dans le cadre du transfert de la compétence, et notamment de la délibération du 24 juin 2005, des conventions de mise à disposition devaient être établies avec le SIVOM DO qui assurait cette compétence pour 10 communes et, directement avec les 25 autres communes.

La mise en place de certaines de ces conventions avec la commune de Douai apparaît retardée. La CAD a indiqué à la chambre que les discussions avec la commune de Douai avaient abouti et devaient faire l'objet d'une convention de mise à disposition en octobre 2008.

c - Transfert de la base de loisirs d'Aubigny-au-Bac

Lors du conseil communautaire du 8 avril 2005, l'exploitation de la base de loisirs d'Aubigny-au-Bac et la réalisation et l'exploitation de haltes nautiques le long des cours d'eau de la communauté ont été déclarées d'intérêt communautaire au titre de la compétence « Tourisme ». Une convention de mise à disposition de la base de loisirs a été signée entre la CAD et la commune, le 14 juin 2005.

¹⁰ Extrait des procès verbaux des conseils municipaux ayant approuvé la constitution de la CAD: « Le conseil municipal, après en avoir délibéré, dit :

- que les transferts des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées s'effectueraient conformément aux dispositions combinées des articles L. 5211-5 III et L. 1321-1 du CGCT,
- qu'en l'état actuel il n'y avait pas lieu de se prononcer sur les conditions financières patrimoniales du transfert des biens immobiliers des zones d'activités qui pourraient ultérieurement être reconnues d'intérêt communautaire par le conseil communautaire ».

¹¹ Conseils communautaires du 12 janvier 2002 et du 24 juin 2005.

Lors de son contrôle, la chambre avait observé que la mise à disposition ne s'était accompagnée d'aucune traduction comptable (avec éventuellement une valorisation initiale de la base à 1 €, révisée en fonction des travaux d'aménagements effectués ultérieurement par la CAD). La collectivité a indiqué qu'un transfert comptable patrimonial, accompagné des valeurs brutes à intégrer dans l'actif de la CAD, avait été effectué en septembre 2008.

d - Transfert de l'assainissement

Suite à une délibération du conseil communautaire du 22 octobre 2004, la compétence assainissement a été transférée par arrêté préfectoral du 30 décembre 2004 à la communauté d'agglomération, à partir du 1^{er} janvier 2005.

Les actifs mis à disposition dans le cadre du transfert de compétence figuraient, de façon erronée, deux fois au bilan de la CAD au titre de l'année 2005 : une première fois au titre d'actifs cédés en pleine propriété et une seconde fois au titre d'actifs mis à disposition (mode de transfert prévu par les différentes conventions signées par la CAD), soit une majoration de 125 M€. La contre-passation des écritures pour les biens relatifs à l'assainissement devait être réalisée au cours de l'exercice 2008.

II - GOUVERNANCE

Les organes de la CAD et les pouvoirs respectifs du président et des vice-présidents n'appellent pas d'observation particulière à l'exception du mode de désignation sans scrutin secret et « en bloc », d'une liste représentative des diverses sensibilités politiques du conseil. Ceci apparaît contraire aux dispositions de l'article L. 5211-1 du CGCT qui prévoit que la désignation des vice-présidents s'effectue dans les mêmes conditions que celle du président, au scrutin secret et individuellement (délibérations des 8 janvier 2002 et 17 décembre 2004).

A - Statuts, règlement intérieur et charte

1 - Les statuts

L'article L. 5211-5-1 du CGCT¹² prévoit que les statuts d'un EPCI mentionnent : (a) la liste des communes membres de l'établissement ; (b) le siège de celui-ci ; (c) le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué ; (d) les modalités de répartition des sièges ; (e) le nombre de sièges attribué à chaque commune membre ; (f) l'institution éventuelle de suppléants ; (g) les compétences transférées à l'établissement.

La CAD a indiqué à la chambre que le nombre de sièges attribués à chaque commune serait précisé dans les statuts de la communauté d'agglomération dès la prochaine procédure de modification statutaire, qui devait intervenir avant la fin de l'année 2008.

2 - Le règlement intérieur

Les articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du CGCT prévoient que le conseil communautaire adopte le règlement intérieur de l'EPCI. Le règlement intérieur de la CAD a été adopté par le conseil communautaire le 11 octobre 2002.

¹² Article 171 de la loi du 13 août 2004.

L'article 23 de ce règlement s'inscrit dans le cadre de l'article L. 5211-10 du CGCT qui a organisé un système de délégation de pouvoirs du conseil communautaire au profit, soit du bureau dans son ensemble, soit du président et des vice-présidents. Il précise que « toutes les décisions prises par le Bureau en vertu de délégations du conseil communautaire sont soumises pour ratification à la réunion suivante du conseil communautaire ».

Le conseil communautaire ne dispose plus de pouvoir de décision dans les domaines délégués, celui-ci ayant été transféré au délégataire. La rédaction de l'article 23 a été corrigée au conseil communautaire du 21 décembre 2007.

3 - La charte des élus

Une charte des élus de la communauté d'agglomération, approuvée par les conseils municipaux et signée par les maires des communes membres, formalise, de façon souple, les objectifs et les principes qui président au fonctionnement participatif et consensuel de la communauté d'agglomération.

Une disposition de cette charte précise qu'« *en aucun cas la communauté ne pourra imposer à une commune un équipement, un aménagement ou une zone d'activités contraire à la volonté de son conseil municipal (exception faite des réseaux de transports et de communication)* ». La chambre appelle l'attention sur les risques de droit de veto à la mise en œuvre d'une politique communautaire que présente une telle démarche.

B - Les rapports annuels d'information des communes

L'article L. 5211-39 du CGCT prévoit que « *le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus. [...]* ».

Les rapports 2004, 2005 et 2006, en cours de rédaction lors de l'intervention de la chambre, ont été présentés au conseil communautaire du 27 juin 2008. La CAD précise par ailleurs que le rapport 2007 est à l'ordre du jour du conseil du 26 septembre 2008.

III - ANALYSE FINANCIERE

Une présentation synthétique des comptes de la communauté d'agglomération figure en annexe 3.

A - Budget de fonctionnement

1 - Produits de la fiscalité

La CAD n'ayant pas institué de fiscalité mixte, les recettes fiscales sont uniquement constituées de taxe professionnelle, dont la base brute et le produit ont augmenté de plus de 12 % de 2002 à 2006, alors que le taux de taxe professionnelle est resté inchangé et fixé à 12,83 %. Les

bases moyennes de la CAD par habitant sont supérieures de plus de 700 € aux bases nationales (2 299 € pour la CAD à comparer aux 1 588 €/habitant en moyenne nationale en 2006). Elles apparaissent toutefois très concentrées sur quelques entreprises, ce qui pourrait constituer un facteur de risque. La chambre note qu'une part significative des ressources fiscales est reversée aux communes membres.

2 - Autres impôts et taxes

Les autres impôts et taxes sont principalement constitués des produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Ces produits ont augmenté de 78 % sur quatre années, passant de 3,3 M€ en 2003 à 5,9 M€ en 2006. Si la TEOM demeure insuffisante pour couvrir le coût total du service des ordures ménagères, soit 17 M€ en 2006, sa part ne cesse de progresser, le déficit à financer par le budget général demeurant quant à lui stable.

Les dispositions des articles 1636 B sexies III et 1609 quater du CGI relatives aux modalités d'établissement de la TEOM (instituées par l'article 107 de la loi de finances pour 2004 et modifiées par l'article 101 de la loi de finances 2005) disposent que les EPCI peuvent définir des zones de perception sur lesquelles ils votent des taux différents fixés en tenant compte de l'importance du service rendu appréciée en fonction des conditions de sa réalisation et de son coût. L'assemblée communautaire doit alors délibérer sur le zonage du territoire et sur les taux de TEOM applicables selon les zones définies.

Par ailleurs les deux lois de finances disposent « *qu'à titre dérogatoire, l'EPCI à fiscalité propre ayant institué la taxe peut, pour une période qui ne peut excéder dix ans, voter des taux différents sur son périmètre afin de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation du mode de financement.* »

La CAD, afin de limiter les hausses de cotisation liées à l'harmonisation du mode de financement, a retenu cette dernière disposition en appliquant une tarification reposant sur un taux différent pour chaque commune. Les taux, qui variaient en 2003 de 0,06 à 17,9 (soit une échelle de 1 à 298), convergent cependant progressivement. En 2007, ils variaient entre 2,16 à 17,656 (soit une échelle de 1 à 8).

3 - Reversements fiscaux

Le rapport public de la Cour des comptes sur l'intercommunalité en France de novembre 2005 soulignait que l'établissement public à taxe professionnelle unique « *doit veiller à l'équilibre entre le financement de ses propres besoins et la redistribution au profit des communes membres. Deux écueils sont à éviter : l'accumulation de ressources inemployées au niveau intercommunal ; une redistribution financière excessive au profit des communes membres qui pourrait mettre en péril l'équilibre financier du groupement.* »

La redistribution financière en direction des communes membres peut revêtir trois modalités : (1) L'attribution de compensation (AC) obligatoire, correspond à la différence entre le produit de la taxe professionnelle, auparavant encaissée par la commune, et le coût des compétences que celle-ci a transférées à la communauté ; (2) La dotation de solidarité communautaire (DSC), facultative, a un objectif de péréquation entre les communes ; (3) Les fonds de concours, en principe exceptionnels, peuvent être versés pour certains équipements communaux.

Rapporté aux recettes, soit encore aux contributions perçues, le taux de reversement de fiscalité de la CAD apparaît voisin de la moyenne nationale des communautés d'agglomération avec 69 % en 2002 de fiscalité redistribuée et 67 % en 2003 contre 65 % en moyenne nationale¹³ (impact non significatif des fonds de concours sur le ratio). On observe une diminution du taux de reversement (68 % en 2002, 59 % en 2006).

	2002	2003	2004	2005	2006
73961 : attribution compensation communautaire	31 663	31 561	31 437	31 713	31 187
73962 : dotation solidarité communautaire	2 567	3 521	4 121	4 811	5 285
(1) total fiscalité redistribuée	34 230	35 082	35 558	36 524	36 472
(2) 7311 : produits de la fiscalité directe	41 811	40 573	46 087	46 645	49 084
(3) Compensations fiscales	8 024	12 071	12 227	12 557	12 731
S/T (2) + (3)	49 835	52 644	58 314	59 202	61 815
(4) Autres impôts et taxes	0	3 309	4 565	5 268	5 888
(5) DGF et autres transferts reçus	9 677	6 937	7 428	7 320	7 672
Taux de fiscalité redistribuée (1/2)	81,8 %	86,5 %	77,1 %	78,3 %	74,3 %
Taux de fiscalité redistribuée (1/ (2+3))	68,7 %	66,7 %	61 %	61,7 %	59 %

Pour ses analyses et sa communication, la CAD retient un taux de « redistribution fiscale » incluant au dénominateur les « autres impôts et taxes » (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) et la DGF dès lors que ces ressources font l'objet de versements par le biais de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire.

a - Attribution de compensation

En ce qui concerne l'attribution de compensation, la prise en compte des charges antérieurement supportées par certaines communes, désormais à la charge de la communauté d'agglomération, est demeurée partielle. Les versements de taxe professionnelle aux communes auraient dû notamment être minorés :

- du coût de gestion de l'archéologie préventive, « compétence communautaire par essence » ;

- du coût de la cotisation versée par les communes au syndicat des transports en 2001 : le transfert de la compétence transport allant bénéficier à l'ensemble des 34 communes alors que seulement 16 d'entre elles procédaient auparavant au paiement d'une cotisation auprès du syndicat des transports ;

- du coût des charges de la base de loisirs d'Aubigny-au-Bac transférée en 2005, supérieur aux versements de taxe dont la commune pouvait bénéficier.

Les modalités de calcul arrêtées par la commission du 16 janvier 2003 devaient respecter le principe de neutralité budgétaire des transferts de compétences entre communes et intercommunalités. La chambre rappelle que la loi n° 2004-89 du 13 août 2004 autorisait le conseil communautaire, statuant à l'unanimité, à fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision. Cette possibilité permet de revenir sur des charges trop lourdes pesant sur la communauté pour l'avenir.

¹³ Chiffres extraits du rapport de la Cour des comptes 2005.

b - Dotation de solidarité communautaire

En ce qui concerne la dotation de solidarité communautaire (voir annexe 4), la chambre observe que les modalités de calcul en 5 parts retenues par la CAD ne traduisent pas complètement la priorité, prévue par la réglementation, des critères de population et de potentiel fiscal. Ainsi, seule la « première part » de la dotation, soit 1,5 M€ sur 2,6 M€ en 2002 et 1,5 M€ sur 4,8 M€ en 2005 relève de ces critères.

Les critères complémentaires retenus pour le calcul des autres parts appellent également les observations suivantes :

- Le critère d'indexation sur l'inflation (deuxième part) peut apparaître comme une forme d'indexation automatique sur l'inflation, par le biais de la DSC, de l'attribution de compensation. Cependant si la croissance de la TPU est inférieure à celle de l'inflation, la CAD ne procède plus depuis 2005 à de telles indexations.

- Le critère de répartition (troisième part), entre les communes, d'un pourcentage du produit de taxe professionnelle (5 % pour les activités tertiaires, 15 % pour les activités industrielles, 25 % pour les installations classées) s'analyse comme une forme d'attribution de compensation complémentaire rémunérant les nouvelles implantations.

c - Fonds de concours

En ce qui concerne les fonds de concours, le mode de comptabilisation retenu n'apparaît pas satisfaisant. La CAD ne différencie pas les fonds de concours versés à ses communes membres, tels que prévus par l'article L. 5216-5 du CGCT, et les subventions versées à d'autres collectivités ou aux associations dans le cadre de conventions de subventionnement prévues par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Ainsi la communauté d'agglomération utilise-t-elle le compte 6574, qui comptabilise normalement les subventions aux associations, au lieu des deux comptes 6575¹⁴, et 6573¹⁵ prévus par la réglementation. A contrario, le compte 6573 est utilisé par la CAD mais pour le versement de participations à d'autres collectivités publiques (départements pour voiries, EPCI...). La CAD a indiqué à la chambre que les imputations comptables seraient revues avec le comptable public.

4 - Transferts versés

Les transferts versés ont augmenté de 7,6 M€ en 2002 à 13,9 M€ en 2006. Une fraction croissante de ces transferts correspond à des subventions au bénéfice du budget annexe du développement économique et, à travers ce budget, à la régie du parc des expositions du Rivage Gayant, service public à caractère industriel et commercial.

La décision de créer la « régie Gayant », régie avec personnalité morale et autonomie financière, a été adoptée par le comité syndical du SMAEZI le 21 décembre 2001, puis confirmée par le conseil communautaire de la CAD le 12 janvier 2002. Il est alors précisé que « *Gayant Expo doit évidemment se conduire comme un établissement à caractère industriel et commercial* ».

¹⁴ « Fonds de concours aux organismes publics », utilisé en cas de réalisation d'un équipement d'intérêt commun.

¹⁵ « Subventions de fonctionnement aux organismes publics », utilisé en cas de contribution au fonctionnement d'un équipement d'intérêt commun.

Conformément à ses statuts, la régie du parc des expositions a pour objet « de gérer et administrer l'ensemble immobilier dit « Parc des expositions » et ses équipements, propriété de la communauté d'agglomération du Douaisis ». Les articles R. 2221-35 à R. 2221-52 du CGCT précisent le régime financier des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un SPIC. L'article R. 2221-38 dispose notamment que « *Les taux des redevances dues par les usagers de la régie sont fixés par le conseil d'administration. Les taux sont établis de manière à assurer l'équilibre financier de la régie dans les conditions prévues aux articles L. 2224-1, L. 2224-2 et L. 2224-4* ».

La chambre observe que l'équilibre financier de la régie n'apparaît pas aujourd'hui établi, comme le montre le tableau des différentes subventions qui lui sont versées par la CAD à travers son budget annexe du développement économique¹⁶ :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Participation au remboursement emprunt SMAEZI	310	402	387	373	381	382
Subvention d'exploitation	330	317	350	350	350	200
Participation aux travaux de maintenance du site	609	780	526	644	1692	912
Troisième Halle				1200		
S/T Régie Gayant comptabilisé	1249	1499	1263	2567	2423	1494

La CAD finance le remboursement à la régie des annuités d'un emprunt de 21 MF sur 12 ans, contracté par le SMAEZI en 2001 lors de l'acquisition du parc d'expositions, et transféré dans les comptes de la régie lors de sa création (373 K€ en 2006).

La CAD participe également à l'équilibre de l'exploitation, et aux travaux de maintenance du parc (respectivement 350 K€ et 526 K€ par an en 2006). Elle prend également en charge, directement, une partie des investissements (3 M€ sur un total de 8 M€) qui ont été engagés à partir de 2006, pour la réalisation de la troisième Halle, cette prise en charge s'étant élevée à 1,2 M€ en 2006. Elle assume enfin le remboursement à la régie d'un emprunt contracté pour la troisième Halle de 2 M€ sur 15 ans à 4,4 %, soit 200 K€ par an à partir de 2007.

Conformément à l'article L. 2224-2 du CGCT, la communauté d'agglomération ne peut prendre en charge dans son budget propre des dépenses au titre d'un SPIC, à l'exception de trois situations : (a) Contraintes particulières de fonctionnement ; (b) Réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; (c) Souci de prévenir une hausse excessive des tarifs après une période de réglementation des prix. Ces trois exceptions s'accompagnent par ailleurs du respect d'un formalisme rigoureux :

- La décision du conseil communautaire doit faire l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée qui fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la communauté d'agglomération, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent.

- En aucun cas, une telle prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

- Enfin, si le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre de la communauté d'agglomération ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier.

¹⁶ Les données 2007 et 2008 ont été communiquées par la CAD dans le cadre du processus d'échanges contradictoires.

Si le conseil communautaire a bien autorisé les financements attribués au parc des expositions, la chambre observe l'importance des subventions versées à une régie délivrant un service de nature industrielle et commerciale, au regard des sujétions publiques auxquelles elle est soumise.

La CAD a souhaité attirer l'attention de la chambre sur le caractère d'investissement des fonds destinés à l'activité de Gayant Expo et sur la diminution entre 2007 et 2008 des fonds destinés au soutien de l'exploitation courante.

5 - Budget annexe « développement économique »

Par délibération du 11 avril 2003, le conseil communautaire a décidé la création d'un budget annexe « développement économique » à partir de 2003, afin de respecter l'obligation de comptabiliser de façon distincte les opérations soumises à TVA¹⁷.

Le référentiel comptable retenu pour ce budget annexe a été la norme M4. Réservée aux SPIC, conformément à l'arrêté du 27 août 2002, cette norme permet une récupération rapide de la TVA.

Le référentiel retenu apparaît inadapté dès lors que, depuis sa création et à l'exception de l'année 2004, le budget annexe du développement économique présente un déficit, avant subventions comme l'illustre le tableau ci-dessous. Selon les informations communiquées par la CAD, ce déficit perdure tout en diminuant en 2007 et 2008 avec respectivement 5 790 € et 4 000 K€ de subventions issues du budget général.

	2003	2004	2005	2006
75 : revenus des immeubles	1 003	1 147	1 352	1 196
Autres produits	121	119	550	89
Charges de gestion courante	-885	-857	-947	-1 135
Personnel	-226	-243	-323	-421
Intérêts des emprunts	-158	-100	-180	-171
Autres charges de gestion hors cession	-1	-87	-288	-155
S/T résultat de gestion	-146	-21	164	-597
774 : subventions reçues du budget général	2 047	4 492	5 620	5 790
Subventions versées à la régie Gayant	-1 246	-1 499	-1 264	-2 567
Autres transferts versés	-741	-237	-276	-977
S/T résultat sur subventions reçues/versées (a)	60	2 756	4 080	2 246
775 : produits des cessions d'actifs	847	1 292	906	2 278
675 VNC actifs cédés	-1317	-814	-1699	-3082
S/T résultat sur cessions d'actifs	-470	478	-793	-804
divers	-2	-2	-3	-13
Total Résultat de fonctionnement (b)	-558	3 211	3 448	832
Résultat de fonctionnt hors Gayant expo (a)- (b)	-618	455	-632	-1 414

Ces subventions visent principalement à compenser non seulement des transferts divers, au bénéfice notamment de la régie du parc d'expositions Gayant, mais aussi les moins-values sur cession de terrains vendus à perte.

¹⁷ Lors de la réunion du bureau du 3 avril 2003, le directeur des finances indique que le budget annexe sera « exclusivement destiné au financement des opérations dites économiques, il sera en hors taxes. C'est une obligation de la M14 d'avoir ce budget annexe pour les opérations soumises à TVA ». La délibération du conseil communautaire du 11 avril 2003 approuvant le budget de l'exercice 2003 indique, quant à elle : « la création du BA est une obligation comptable issue de l'instruction M14 ».

Leur récurrence et leur importance (même si l'exercice 2007 dégage une plus-value de 2 330 K€) rendent discutable l'utilisation du qualificatif « industriel et commercial » pour les activités ainsi financées et l'utilisation de la norme comptable M4 qui y est associée, et autoriseraient, selon la CAD, une récupération rapide et exhaustive de la TVA.

Par ailleurs, les terrains et bâtiments aménagés et construits pour être cédés devraient, conformément aux prescriptions réglementaires, être comptabilisés en stock et non en immobilisations. La CAD a indiqué à la chambre qu'elle mettait en œuvre les démarches visant à rectifier ces imputations.

6 - Budget annexe « assainissement »

Le compte administratif 2005 du budget annexe « assainissement » individualise 6 opérations pour compte de tiers en dépenses et 8 opérations en recettes, constituées de reprise, pour solde, d'opérations du SIADS que la CAD achève. Ces opérations sont en état d'avancement divers.

La communauté d'agglomération a indiqué que leurs soldes, une fois les opérations achevées et les recettes sollicitées (subventions GIRZOM, participations communales M14, fonds de compensation TVA perçu...) seront rééquilibrés si nécessaire. Elle a précisé que « *le déficit s'est élevé à la somme de 934 K€ au 31/12/2004, c'est-à-dire au moment de l'intégration du SIAD et du SIADS à la CAD. Ces opérations sont en cours de réalisation en dépenses et en recettes. Le solde déficitaire s'élèverait à -130K€ (lot Cité du Bivouac et lot cité rue d'Auteuil) financé pour 36 K€ par une participation communale et pour 143 K€ par le FCTVA.* »

7 - Reprise des subventions pour investissements en compte de résultat et comptabilisation des intérêts courus non échus

Les subventions d'investissements reçues par la communauté d'agglomération doivent être imputées au compte 131 ou 132 selon qu'elles sont reprises (subventions transférables) ou non (subventions non transférables) dans le compte de résultat, afin de neutraliser l'amortissement des immobilisations qu'elles ont subventionnées.

Au 31 décembre 2006, d'importantes subventions transférables figurent au bilan de la communauté d'agglomération du Douaisis pour 16 839 K€ au titre du budget principal, pour 3 983 K€ au titre du budget annexe « développement économique », et pour 236 K€ au titre du budget annexe de la base de loisirs.

La CAD a indiqué avoir engagé les mesures de régularisation nécessaires lors de l'arrêté du compte administratif 2007 et de l'élaboration du budget 2008.

B - Budget d'investissement

Des plans pluriannuels d'investissement (PPI) ambitieux, pour un montant total de 147 M€, ont été approuvés et modifiés par les conseils communautaires du 24 juin 2005 et du 23 juin 2006, afin notamment d'améliorer l'attractivité de l'arrondissement et de la communauté d'agglomération.

1 - Le renforcement de l'attractivité communautaire

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), en phase finale de validation en 2007, vise à renforcer l'attractivité démographique et l'attractivité économique de l'ensemble de l'arrondissement par la réalisation d'un scénario dit « de croissance ».

a - Attractivité démographique

Refusant de prolonger les déséquilibres des tendances antérieures, reflétés dans le scénario prospectif établi par l'INSEE (diminution de 5 000 habitants d'ici 2030) qualifié de « scénario au fil de l'eau », les élus de l'arrondissement ont décidé de retenir un scénario volontariste qu'ils ont qualifié de « scénario de croissance ».

Dans le scénario de croissance, les déséquilibres des soldes migratoires locaux sont neutralisés et la population de l'arrondissement augmente à 275 000 habitants en 2030 (contre 248 000 en 1999). La CAD verrait ainsi sa population augmenter de 15 000 habitants (contre une baisse prévisionnelle de 10 000 habitants dans le scénario « au fil de l'eau »). La construction dans le Douaisis de 21 000 logements supplémentaires (pour un parc actuel de 90 000 logements) accompagnerait la croissance de la population afin de permettre le desserrement des ménages, le renouvellement du parc et l'accueil de populations nouvelles (6 500 logements neufs ont été construits entre 1990 et 1999).

b - Attractivité économique

L'attractivité résidentielle de l'arrondissement et de la CAD sera conditionnée par leur attractivité économique. Si le Douaisis est longtemps apparu comme moins affecté que les arrondissements voisins par la fin de l'activité minière, la chambre observe que les mutations récentes du tissu économique appellent aujourd'hui une mobilisation accrue.

1) Offre d'emplois

Avec 4,5 % de croissance depuis 1999, l'évolution du nombre d'emplois occupés au sein de l'arrondissement n'apparaît pas en position favorable, comparé aux autres arrondissements de la région Nord - Pas-de-Calais (cf. annexe 5).

Si le chômage de l'arrondissement a connu une diminution de 28 % entre 1999 et juin 2007 (26 % pour la moyenne régionale), le nombre d'emplois offerts au sein de l'arrondissement demeure inférieur d'environ 8 000 à celui des actifs y résidant.

Avec les sous-traitants, la filière automobile dépasse 9 000 emplois (plus de la moitié des emplois industriels)¹⁸. Le tissu industriel, concentré sur quelques secteurs, présente une spécialisation voisine de celles des bassins d'emploi de Valenciennes, Béthune et Maubeuge, qui affirment cependant souvent une forme de prééminence (voir tableau en annexe 5).

La CAD rassemble les trois quarts (52 000) des emplois de l'arrondissement, l'industrie ayant historiquement calqué sa localisation sur les anciennes activités minières. Or les nouvelles mutations en cours de cette industrie¹⁹ fragilisent l'emploi et les ressources financières de la communauté d'agglomération.

¹⁸ Source : diagnostic SCOT p. 21.

¹⁹ Conseil communautaire du 23 mars 2007.

Sur le territoire de la CAD, le nombre d'emplois créés a ainsi augmenté de plus de 9 000 en 10 ans avant de diminuer de 2 000 en 24 mois. De même la taxe professionnelle, qui relevait en 2004 pour 50 % de deux entreprises (Renault à Cuijcy pour 38 % et Umicore à Aubry pour 12 %), pourrait connaître un repli au cours des prochains exercices. Ainsi la disparition de l'entreprise Delphi (entreprise de compresseur automobile située à Flers-en-Escrebieux) entraînera une nouvelle réduction des recettes de TP qui commence à produire ses effets dès 2008 pour 2,5 M€.

2) Qualification de la population et capacité d'accueil

L'emploi est surtout salarié (92 % contre 83 % au niveau national). Si les effectifs d'ouvriers (35 %) et d'employés (30 %) sont prédominants, la représentation de l'encadrement (8 % en moyenne mais 10 % à 14 % dans le nord de l'arrondissement) et des artisans/commerçants apparaît en retrait. Faute de disposer d'une main d'œuvre qualifiée suffisante, un quart des emplois de l'arrondissement est pourvu par des personnes n'habitant pas le territoire²⁰.

Fin 2002, la capacité d'accueil au sein de zones d'activités demeurait en retrait par rapport à celle des arrondissements adjacents (Béthune, Lens, Valenciennes).

Les ZAE à vocation tertiaire demeurent rares : 102 ha sont actuellement disponibles mais la qualité des dessertes et des services apparaît perfectible.

3) Stratégie de développement

Conformément au schéma régional de développement économique (SRDE), le développement de la zone d'emploi devrait s'effectuer plus particulièrement en lien avec celle de Lens, avec un effort sur la logistique et les éco-activités²¹. La plateforme multimodale Delta 3, la réalisation de nouvelles infrastructures en lien avec le Canal Seine-Nord ou le développement et la spécialisation de la gare de triage de Somain sur les matières dangereuses devraient constituer autant d'opportunités dans le secteur de la logistique. En ce qui concerne les éco-activités, aucun bassin d'emploi de la région ne disposant aujourd'hui de prépondérance affirmée sur ce secteur, leur développement demeure conditionné par l'existence d'un volontarisme affirmé.

2 - Des programmes pluriannuels d'investissements (PPI) volontaristes

Pour développer l'attractivité du territoire, la communauté d'agglomération a décidé, lors des conseils communautaires du 24 juin 2005 et du 23 juin 2006, la réalisation d'ambitieux programmes pluriannuels d'investissements (PPI):

En millions d'€	2005 R	2006 P	2007 P	2008 P	2009 P	Total
Budget principal	3	16	23	26	12	81
Budget développement économique	4	28	12	15	6	66
Total	7	44	35	41	18	147

R= Réalisé

P= Prévisionnel

²⁰ Source : Zone d'emploi du Douaisis, DRIRE Nord - Pas-de-Calais, juin 2006.

²¹ Selon l'OCDE, les éco-industries regroupent : « toutes les activités qui produisent des biens et services visant à mesurer, prévenir, limiter ou corriger les atteintes à l'environnement touchant l'eau, l'air ou le sol, et les problèmes en rapport avec les déchets, le bruit et les écosystèmes ».

Le PPI de 80 M€ du budget principal concerne des domaines d'activité variés dont notamment :

- La culture (13 M€) avec les constructions d'un archéosite, d'un centre régional des Contes et Légendes, d'un centre éclaté de musiques amplifiées et d'un conservatoire de danse ;
- Le sport (12 M€) avec la construction d'un centre aquatique à partir de 2008 et d'un parcours de golf de 9 trous ;
- La requalification des entrées d'agglomération (11 M€) ;
- Le Site du Raquet (11 M€), extension urbaine qui aura vocation à accueillir 12 000 personnes dans 3 500 logements (dont 25 % de logements sociaux) d'ici 2025 ;
- Les voiries communautaires (11 M€).

Le programme de 66 M€ du développement économique concerne quant à lui l'aménagement de nombreuses zones d'activités et la constitution de réserves foncières.

Il conviendrait d'ajouter à ces deux PPI, le programme d'investissement du budget annexe « assainissement », adopté lors du conseil communautaire du 23 mars 2007. Ce programme comprend 20 M€ d'études et de travaux dont 12 M€ autofinancés et 8 M€ financés par des aides et des subventions.

Les seuls PPI du budget principal et du budget annexe « développement économique » conduisent à un endettement sur trente ans de plus de 130 M€ fin 2009. Une telle dette représenterait plus de 25 ans de la capacité d'autofinancement (CAF) annuelle de la CAD (environ 5 M€ hors l'assainissement qui autofinance ses investissements) et situerait la CAD parmi les grandes intercommunalités les plus endettées de la région au regard de ce critère. Rapportée à la population, la dette s'élèverait à 880 € par habitant contre 332 € en moyenne nationale.

	Réalisé				PPI			
	2 003	2 004	2 005	2 006	2 006	2 007	2 008	2 009
Dette budget principal	4 009	6 639	26 114	25 227	26 114	37 024	59 824	72 984
Dette budget développement économique	4 244	6 427	25 736	24 804	33 136	44 736	59 836	65 236
Dette budget assainissement	0	0	6 985	5 918				
Dette consolidée	8 253	13 066	58 835	55 949	59 250	81 760	119 660	138 220
CAF brute hors assainissement	474	7 459	4 820	5 231				
CAF consolidée (y compris assainissement)	474	7 459	7 508	8 259				
Encours de dette de la CAD par habitant	53	83	375	356	377	521	762	880
Encours moyen national de dette par habitant des CA (en budget consolidé)	260	297	332					

La CAD indique que le PPI 2009-2012, actuellement à l'étude, réduira les volumes d'investissements et prendra en compte des possibilités de marge de manœuvre supplémentaires. Ainsi les études destinées à adapter pour la troisième fois le PPI devraient aboutir à un endettement final bien en deçà de ce qui était envisagé en 2006 et à un net rapprochement de la moyenne nationale.

3 - Des arbitrages à faciliter

Si la CAD s'est efforcée de quantifier à moyen terme ses projets d'investissements, l'information communiquée demeure perfectible ; le décalage entre prévisions et réalisations enlève tout son sens aux arbitrages préalables.

Lors du conseil communautaire du 23 juin 2006, il a été précisé que « le taux d'endettement de la communauté d'agglomération à une projection 2010, s'établit à 9,5 % de ses recettes de fonctionnement, ce qui correspond à la moyenne 2004 des Communautés d'agglomération ». Ce « taux d'endettement » rapporte l'annuité de remboursement aux recettes totales de fonctionnement, avant déduction des reversements de fiscalité. Il s'élève en 2004, en moyenne, hors gestion active de la dette (remboursements suivis de nouvelles émissions), à 4,7 %²².

Par ailleurs, la seule utilisation de l'indicateur « annuité de remboursement/recettes totales de fonctionnement » ne permet pas d'appréhender pleinement l'importance des engagements financiers, dès lors que l'importante politique de redistribution de la communauté d'agglomération vient minorer d'autant les recettes effectivement disponibles. L'ajout du critère complémentaire « dette/CAF », qui s'élèverait à 25 ans dans le cas considéré, compléterait utilement l'indicateur précédent.

La qualité de l'information communiquée au conseil apparaît d'autant plus une exigence qu'il n'est pas certain que les PPI présentés aient vocation à être intégralement réalisés. A cet égard, les décalages entre prévisions et exécutions budgétaires constatées entre 2002 et 2006, de l'ordre très souvent de la moitié au-moins, participent d'une forme d'arbitrage implicite qui va à l'encontre de ce que l'on peut attendre d'un PPI, destiné à améliorer la gestion, par une meilleure lisibilité de la prévision. En outre, la hiérarchisation des priorités permettrait de faire la différence entre ce qui n'est que projets et décisions fermes de réalisations.

Toutefois, la mise en place encore récente des premiers PPI s'inscrivait dans une logique de recensement des besoins et de mise en route d'un suivi des programmes. Une fraction de l'emprunt de 40 M€ contracté en 2005 (23 M€) n'a d'ailleurs pas donné lieu à inscription budgétaire préalable.

Exécution budgétaire consolidée en investissement

INVESTISSEMENT	2 002		2 003		2 004		2 005		2 006	
	ouverts	réalisés	ouverts	réalisés	ouverts	réalisés	ouverts	réalisés	ouverts	réalisés
10 : dotations, fonds divers, réserves	974	53	36 192	35 483	2 011	909	128 214	127 185	2 739	759
1068 : affectation N-1	3 879	3 879	3 999	3 999	1 121	1 121	0	0	0	0
13 : subventions d'investissement	6 434	2 999	6 767	1 136	8 363	960	9 028	3 082	11 586	4 260
16 : emprunts et dettes assimilées	10 611	1 410	13 147	8 309	11 065	5 551	20 470	40 303	12 422	458
20 : cessions d'immobilisations incorporelles	21	21	0	0	0	0	0	0	0	0
21 : cessions d'immobilisations corporelles	7 756	4 816	41 468	36 741	4 607	3 611	5 930	2 268	7 314	4 221
23 : cessions d'immobilisations en cours	272	272	0	0	0	0	0	0	0	0
24 : immo affectées ou mises à dispo	0	0	2 708	2 708	205	205	0	0	0	0
27 : autres immobilisations financières	3 163	1 109	0	0	0	0	2 501	797	2 708	1 816
28 : dotations aux amortissements	414	414	600	522	638	629	3 434	3 432	3 984	3 974
458 : opérations pour tiers	0	0	0	0	0	0	1 775	556	1 119	364
481 : amortissement charges à répartir	3 608	3 608	0	0	0	0	0	0	0	0
021 : virement de la section de fonctionnement	3 886	0	118	0	928	0	2 534	0	4 599	0
TOTAL RECETTES	41 018	18 581	104 999	88 898	28 938	12 986	173 886	177 623	46 471	15 852
10 : reversement, reprise de dotation	972	972	2 708	2 708	205	205	0	0	0	0
13 : reprise sur subvention	0	0	49	47	0	0	497	495	518	516
16 : remboursement d'emprunts	5 015	4 691	6 048	5 861	1 312	1 172	2 994	2 801	3 428	3 326
19 : moins values de cessions	466	277	0	0	0	0	0	0	0	0
20 : immobilisations incorporelles	1 022	515	828	394	1 070	363	1 270	530	5 170	1 933
21 : immobilisations corporelles	7 334	4 909	39 120	37 873	4 069	1 492	143 881	132 403	21 921	8 290
23 : immobilisations en cours	20 599	6 388	16 898	7 221	17 729	8 765	19 577	6 287	45 242	18 541
24 : immo affectées ou mises à dispo	0	0	35 349	35 349	2 503	2 503	0	0	0	0
27 : immobilisations financières	774	4	0	0	0	0	1 659	1 547	1 357	1 104
458 : opérations pour tiers	0	0	0	0	0	0	1 125	812	313	65
TOTAL DEPENSES	36 182	17 756	101 000	89 453	26 888	14 500	171 003	144 875	77 949	33 775

²² Etat des lieux des finances locales en 2007, Observatoire des finances locales, p. 117.

C - Sincérité des comptes

Selon les dispositions réglementaires de la norme comptable M14, la sincérité du compte administratif implique la sincérité des réalisations mais aussi la sincérité des restes à réaliser (RAR).

Les restes à réaliser qui figurent dans les comptes administratifs de la CAD communiqués aux tiers ne correspondent pas à la définition prescrite par la réglementation, mais résultent d'une différence arithmétique entre les flux budgétés et les flux réalisés. La réglementation donne une définition stricte des restes à réaliser : d'une part, les dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité d'engagement tenue par l'ordonnateur, d'autre part les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les RAR doivent être obligatoirement repris dans l'exercice suivant, et sont pris en compte dans l'affectation des résultats.

Si la CAD précise qu'elle communique aux membres de son conseil communautaire des états extra comptables où figurent des RAR conformes à la réglementation, la chambre observe que les différences entre les RAR figurant dans les comptes administratifs et les RAR extra comptables de la direction des finances (DFC) peuvent être significatives comme l'indique le tableau ci-dessous :

BUDGET CONSOLIDE															
	2002			2003			2004			2005			2006		
	RAR au CA	RAR/DFC	écarts	RAR au CA	RAR/DFC	écarts	RAR au CA	RAR/DFC	écarts	RAR au CA	RAR/DFC	écarts	RAR au CA	RAR/DFC	écarts
produits fonct	4 040	80	3 960	5 260	0	5 260	806	0	806	3 975	0	3 975	0	0	0
charges fonct	8 570	170	8 400	5 829	67	5 762	4 582	41	4 541	14 336	240	14 096	0	574	-574
Résultat	-4 530	-90	-4 440	-569	-67	-502	-3 776	-41	-3 735	-10 361	-240	-10 121	0	-574	574
produits invest	22 425	3 393	19 032	16 100	5 824	10 276	18 453	7 190	11 263	-73	15 595	-15 668	17 554	6 964	0
charges invest	18 426	5 127	13 299	11 548	7 092	4 456	12 388	4 766	7 622	26 016	17 885	8 131	22 188	13 837	0
Résultat	3 999	-1 734	5 733	4 552	-1 268	5 820	6 065	2 424	3 641	-26 089	-2 290	-23 799	-4 634	-6 873	0
produits cumulés	26 465	3 473	22 992	21 360	5 824	15 536	19 259	7 190	12 069	3 902	15 595	-11 693	17 554	6 964	0
charges cumulés	26 996	5 297	21 699	17 377	7 159	10 218	16 970	4 807	12 163	40 352	18 125	22 227	22 188	14 411	-574
Résultat cumulé	-531	-1 824	1 293	3 983	-1 335	5 318	2 289	2 383	-94	-36 450	-2 530	-33 920	-4 634	-7 447	574

De telles différences peuvent rendre inopérant le contrôle préfectoral de légalité réalisé à partir des comptes administratifs. Ainsi le résultat global de la CAD présentait un déficit global de 8 % en 2003, sans que la chambre n'ait été saisie dans le cadre de l'article L. 1612-14 du CGCT. Il est pris acte des améliorations observées dans les comptes administratifs 2006 arrêtées au cours de l'examen de gestion et de l'intention de la CAD d'arrêter les restes à réaliser des comptes 2007 conformément aux prescriptions réglementaires.

IV - L'EQUILIBRE SOCIAL DE L'HABITAT

A - Compétence transférée

La compétence obligatoire « équilibre social de l'habitat » a été transférée par l'arrêté préfectoral du 21 décembre portant création de la CAD, dont les termes reprennent ceux de l'article 5216-5 du code général des collectivités territoriales²³. Cette compétence recouvre : (a) Programme local de l'habitat, (b) Politique du logement d'intérêt communautaire, (c) Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, (d) Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, (e) Action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées, (f) Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

²³ Loi n° 2000-1208 du 13/12/2000, art. 64.

La définition de l'intérêt communautaire, arrêtée lors du conseil communautaire du 24 juin 2005 (voir tableau en annexe 2), recouvre plusieurs enjeux majeurs de la politique de l'habitat : délégation des aides à la pierre à l'exception des aides de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), interventions foncières en co-financement avec les communes, gestion de l'hébergement d'urgence, politique d'attribution de logements pour les publics les plus défavorisés, réhabilitation du parc et lutte contre l'insalubrité.

Certaines possibilités prévues par la réglementation demeurent cependant à ce stade encore inutilisées. En particulier la réglementation prévoit que les communes peuvent déléguer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elles sont membres, l'élaboration de leur plan local d'urbanisme (PLU), en application des articles L. 123-1 et L. 123-6 du code de l'urbanisme, l'instruction et la délivrance des permis de construire (art. L. 421-2-1 du code de l'urbanisme), la délégation du contingent préfectoral sous réserve de sa délégation à la commune par le préfet (art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitat).

B - Le Programme local de l'habitat (PLH)

1 - Compatibilité des objectifs du PLH avec les objectifs du Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Le PLH définit, pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser la mixité sociale, à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux handicapés.

Le PLH doit préciser les objectifs d'offre nouvelle de logements et d'hébergements, les actions d'amélioration et de réhabilitation du parc à entreprendre (opérations programmées d'amélioration de l'habitat et actions de lutte contre l'habitat indigne), les actions et opérations de renouvellement urbain, et les objectifs des constructions de logements sociaux des communes qui présentent un déficit de logements sociaux. Compatible avec le Schéma de cohérence territoriale, le PLH indique les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre pour parvenir à ces objectifs. Il fait l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques. La communauté délibère au moins une fois par an sur son état de réalisation et son adaptation à l'évolution de la situation sociale et démographique (art. L. 302-3, CCH).

Le PLH de la communauté d'agglomération a été adopté lors du conseil communautaire du 19 octobre 2007. L'objectif annuel de « production » y est de 750 logements par an : 400 logements en raison du « desserrement » (réduction de la taille des ménages) et 350 logements dans le cadre du « renouvellement du parc existant ». Ce renouvellement a consommé en moyenne 325 logements entre 1990 et 1999.

Les objectifs de construction de logements du PLH pour les 6 années à venir s'inscrivent dans le cadre d'une population stabilisée. L'ambitieuse croissance de la population de la CAD prévue par le SCOT (augmentation de 12 000 habitants d'ici 2030, soit 4 700 logements si on retient un taux moyen de 2,55 habitants par logement), s'ajoutera donc aux objectifs de desserrement et de renouvellement des prochains PLH.

2 - Répartition géographique des objectifs du PLH

L'objectif annuel de production de 700 logements (après hypothèse d'une réduction de la vacance de 50 logements par an), est réparti en cinq secteurs dont les « fourchettes » haute et basse autorisent des marges de manœuvre significatives pour le locatif aidé (33 %), moins importantes pour l'offre privée (10 %).

	Nord est		Douai		Sud Ouest		Nord		Arleusis		Total CAD	
	Bas	Haut	Bas	Haut	Bas	Haut	Bas	Haut	Bas	Haut	Bas	Haut
Locatif aidé	95	125	75	100	50	70	35	45	25	35	280	375
dont renouvellement (projets ANRU)	60	80	5	10	0	0	0	0	0	0	65	90
dont développement (délégation aides à la pierre)	35	45	70	90	50	70	35	45	25	35	215	285
Accession aidée	45	55	20	30	15	20	10	20	10	15	100	140
Offre privée	60	70	95	110	45	50	20	25	25	30	245	285
Total	200	250	190	240	110	140	65	90	60	80	625	800

Ces secteurs présentent des enjeux particulièrement différenciés :

- Le croissant nord-est²⁴ correspond aux communes de l'ancien bassin minier engagées dans une démarche de renouvellement de leur tissu urbain. Il s'agit d'abord de renouveler et de diversifier le parc par l'accession aidée et l'accession individuelle privée.

- A Douai, l'enjeu principal est d'augmenter le parc social et l'offre privée avec des opérations d'aménagement importantes (zone du Raquet), et le développement de programmes groupés privés en accession ou en logement locatif.

- Le secteur sud-ouest²⁵ regroupe des communes très attractives de la ceinture péri-urbaine de Douai. Il s'agit d'y développer la production de logements locatifs sociaux pour gérer la pression immobilière, tout en veillant au renouvellement des populations vieillissantes.

- Le secteur nord²⁶ participe au front de la péri-urbanisation de la métropole lilloise. L'envolée des prix des terrains à bâtir et des maisons individuelles rend difficile l'acquisition pour les ménages locaux et, progressivement, pour les néo-arrivants lillois. Il s'agit de limiter la construction neuve en diffus, et de développer l'offre locative aidée et l'accession aidée à la propriété.

- L'Arleusis²⁷ offre un fort potentiel, qui doit être conforté, de loisirs liés à l'eau autour des marais et de la rivière de la Sensée. Il s'agit, dans ce secteur, de limiter la production neuve en diffus et de développer l'accession aidée aux jeunes ménages primo-accédants, afin de contribuer au maintien des populations.

C - La délégation des aides à la pierre

Les articles L. 301-3 et L. 301-5-1 du CCH précisent que l'attribution des aides publiques au logement, à l'exception des aides personnelles, peut être déléguée aux EPCI dès lors qu'ils disposent d'un PLH.

L'Etat délègue alors à la communauté « la compétence pour décider de l'attribution des aides et procéder à leur notification aux bénéficiaires ». La délégation précise les objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre en matière de réalisation, de réhabilitation et démolition de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement, ainsi qu'en matière de rénovation de l'habitat privé, notamment dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Elle

²⁴ Auby, Sin-le-Noble, Waziers, Dechy, Guesnain, Lallaing, Roost-Warendin et Flers-en-Escrebieux.

²⁵ Cuincy, Esquerchin, Lambres-les-Douai et Courchelettes.

²⁶ Raimbeaucourt, Râches, Flines-les-Râches, Anhiens et Faumont.

²⁷ Arleux, Cantin, Bugnicourt, Aubigny-au-Bac, Lécuse, Hamel, Estrées, Fressain, Brunémont, Féchain, Férin, Goeulzin, Marcq-en-Ostrevent, Villers-au-Tertre, Erchin et Roucourt.

définit les objectifs en matière de lutte contre l'habitat indigne et arrête, le cas échéant, les actions nécessaires à sa résorption. Ces objectifs et actions sont détaillés par zones géographiques. La délégation est conclue pour une durée de six ans renouvelable, ou pour 3 ans, pour les EPCI qui n'auraient pas encore achevé leur PLH avant la fin 2006.

Les principaux éléments de la convention cadre avec l'Etat, signée par la CAD le 14 mars 2006, figurent dans le tableau ci-dessous (avec, pour mémoire, les objectifs négociés par les autres communautés d'agglomération du bassin minier²⁸).

	CUA	CAPH	CAD	VM	CAA	CALL
Population de l'intercommunalité (en milliers)	94	145	157	199	209	253
Participation financière de l'Etat hors logt minier	4 246	6 818	5 992	10 907	9 150	7 111
Particip financière Etat logement minier	0	1 490	4 370	780	3 290	6 600
Droits à prêts CDC (en M€)	54 200	47 542	56 599	99 780	75 300	76 400
Participation financière de l'EPCI (M€)	4 700	2 500	4 710	3 960	5 745	4 725
Actions foncières EPCI	0	0	1 600	300	420	
Engagements financiers	63 146	56 860	66 961	114 647	90 195	88 236
Production de logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS, PLS)	660	573	796	1 113	1 020	1 017
dont PLUS	520	416	570	813	708	735
dont PLAI	60	46	105	90	72	72
dont PLS	80	111	121	210	240	210
Réalisation de logements en location/accession	100	90	150	180	150	120
S/T	760	663	946	1 293	1 170	1 137
Réhabilitations logts locatifs sociaux (Palulos, PAM) hors Partenord	370	540		1 500	300	540
Réhabilitation Partenord 2006		24	4	318		
Réhab logement minier	0	289	603	160	514	944
S/T	370	853	607	1 978	814	1 484
Création de places CHRS		30		14		
Création de places en maisons relais et résidences sociales	20	45	36	40	30	60
Création de places foyers jeunes travailleurs		60		12		
Requalification places foyers travailleurs migrants			170			
Création de places résidences personnes âgées			133	207	40	166
Requalification places foyers personnes âgées			370			
S/T	20	105	709	259	70	226
Total logements sociaux	1 150	1 621	2 262	3 530	2 054	2 847
Production	85	202	205	353	202	160
Remise sur le marché de logements vacants	69	130	121	205	132	132
Amélioration	370	0	0	0	947	816
Traitement de logements indignes	30	305	190	102	255	184
Total parc privé	554	637	516	660	1 536	1 292

La délégation de la CAD se distingue par l'importance de la réhabilitation de logements miniers et par l'effort en faveur de populations spécifiques (travailleurs migrants, personnes âgées).

Les objectifs concernant la délégation des aides à la réhabilitation du parc HLM (produit « Palulos ») ont fait l'objet d'un avenant ultérieur négocié en 2007. Ces objectifs devaient normalement résulter des « plans stratégiques de patrimoine » (PSP) des bailleurs sociaux grâce à la meilleure connaissance du patrimoine à réhabiliter qu'ils auraient autorisé.

L'Etat et la CAD s'étaient ainsi donné comme objectifs :

- D'obtenir de tous les bailleurs agissant sur le territoire de la CAD les orientations actuelles de leur PSP au plus tard au second semestre 2006.
- De traduire, en concertation avec les bailleurs, les orientations du PLH dans les PSP.
- D'adosser le financement des réhabilitations aux orientations ainsi finalisées.

²⁸ Source : contrats de délégation des aides à la pierre – site http://www.dguhc-logement.fr/conv/conventions/npc/conv_npc.php.

A fin juin 2007, les plans stratégiques de patrimoine des opérateurs n'avaient toujours pas été communiqués à la CAD. La communauté d'agglomération a indiqué à la chambre que les PSP de deux opérateurs lui avaient été communiqués depuis cette date, les autres demeurant en cours d'élaboration.

1 - Production de nouveaux logements locatifs sociaux

La convention prévoyait la production de 796 nouveaux logements locatifs sociaux sur 3 ans (plus de 260 par an) par construction neuve ou par acquisition-amélioration, hors reconstitution du parc démoli dans le cadre de l'ANRU. Une répartition géographique par secteur, complétée d'un échéancier, était précisée en annexe. Une commission de programmation était créée par la CAD afin d'assurer le suivi de la réalisation de ces objectifs.

Le bilan de la commission de programmation du 12 juin 2007 figure dans le tableau ci-dessous :

	Bilan actuel	Objectif PLH		Objectif délégation		Objectif par année			Réalizations		
	% logements aidés CAD	estimation basse	estimation haute	objectif délégation sur 3 ans	%	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Douai	37,19%	70	90	240	30%	90	70	80	38	77	
Nord est	44,38%	35	45	126	16%	38	48	40	108	228	
Ouest Sud	9,89%	50	70	182	23%	45	47	90	19	0	
Nord	6,95%	35	45	138	17%	35	58	45	20	0	
Arleusis	1,59%	25	35	110	14%	30	40	40	49	0	
Total	100,00%	215	285	796	100%	238	263	295	234	305	0

Nota : Les objectifs du PLH sont exprimés annuellement, ceux de la délégation sont exprimés pour une période de 3 ans.

Si les objectifs de la délégation apparaissent cohérents avec ceux du PLH, la chambre observe qu'ils présentent un décalage grandissant avec les réalisations d'un point de vue géographique et qualitatif.

Ainsi, la production de la ceinture nord-est de l'agglomération, qui compte 44 % du parc locatif, représente, en 2006, 58 % de la production déléguée (contre un objectif de 16 %). A fin juin, ce secteur représente 74 % de la production déléguée de 2007. D'un point de vue qualitatif, la production déléguée de « PLAI » (logements très sociaux) programmés en 2007 (24) apparaît en retrait par rapport à l'objectif de la délégation (35).

Deux raisons pourraient contribuer à expliquer l'écart observé :

- Une certaine inertie des politiques de peuplement dans chacun des secteurs géographiques conduisant à faire perdurer les dominantes de l'habitat ainsi établies.

- Un objectif de réduction de la nouvelle production de logements sociaux dans la ceinture qui apparaît très ambitieux au regard de l'importance de son parc social (voir tableau ci-dessous), la diversification de la population ne pouvant se faire que graduellement, sauf à interdire tout dynamisme démographique.

				Logements aidés			Production 2005				Objectifs de la convention		
	% pop CAD	Total logements	% logements	HLM	Soginorpa	% logements aidés CAD	PLUS	PLS	PLAI	Total	orientation	% objectif CAD	Total sur 3 ans
Douai	28%	17830	31%	5174	1371	37%	37	14	15	66	Infléchir	31%	240
Nord est	33%	18176	31%	3744	4067	44%	0	8	0	8	Infléchir fortement	15%	126
Ouest Sud	15%	8323	14%	1577	163	10%	27	0	3	30	Développer lentement	25%	182
Nord	14%	7822	13%	770	454	7%	58	0	2	60	Stabiliser	16%	138
Arleusis	11%	6242	11%	279	0	2%	55	14	19	88	Développer fortement	13%	110
Total	100%	58393	100%	11544	6055	100%	177	36	39	252		100%	796

La CAD a précisé à la chambre que différentes mesures avaient été prises pour corriger les évolutions observées.

2 - Réhabilitation de logements sociaux miniers

La rénovation s'opère dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan de patrimoine, le parc des 6 055 logements miniers représentant le tiers du parc social institutionnel de la CAD (17 599 logements). La réhabilitation de ce parc a fait l'objet d'une convention spéciale avec l'ANAH signée en mai 2002 puis renégociée en 2006 pour terminer les réhabilitations de la période 2007-2013.

Pour la CAD, les difficultés rencontrées pour la rénovation du parc minier sont dues en partie à la spécificité de celui-ci. Ainsi, depuis plus d'un an, de nombreux logements raccordables n'ont pu être réhabilités faute de versement par l'Etat des subventions GIRZOM. Elle constate aussi que les opérateurs du logement minier sont également confrontés à des difficultés plus communes, qui ralentissent d'autant la réalisation de leurs opérations : (a) appels d'offres infructueux, (b) sollicitation aujourd'hui très forte des entreprises de gros œuvre et difficulté du secteur du bâtiment à recruter du personnel qualifié, (c) allongement des délais de la réhabilitation en raison d'exigence accrue de qualité.

3 - Parc privé

Sur les 60 000 logements du parc de la CAD, 70 % appartiennent à des personnes privées (autres que les opérateurs du logement minier). Ce parc concentre les besoins d'améliorations, 28 000 logements ayant été construits avant 1949. La chambre observe que les objectifs de la délégation en matière d'amélioration du parc privé ne sont pas chiffrés, et que la démarche en cours est loin d'être achevée.

La définition des objectifs demeure conditionnée par la mise en place d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat multi-sites sur des quartiers identifiés. Une étude conduite par la CAD en 2003 sur l'habitat dégradé dans les communes concernées par une opération de renouvellement urbain (ORU) avait permis de dégager des périmètres potentiels d'une OPAH sur les centres ville anciens (Douai, Sin-le-Noble, Waziers, Dechy, Auby). Dans le cadre de la convention de délégation, la CAD s'était engagée à initier une démarche de diagnostic préalable sur les périmètres permettant la réalisation de l'OPAH en 2007. La communauté d'agglomération a indiqué à la chambre qu'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) « multisites » a été lancée sous forme d'étude pré-opérationnelle, depuis le mois de mars 2008. Le terme en a été fixé fin 2008. Elle devrait déboucher sur le lancement d'une OPAH en 2009.

4 - Hébergement d'urgence et maisons relais

Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) affiche deux objectifs pour la période 2006-2010 : (a) veiller prioritairement au maintien dans les lieux, (b) contribuer au bon fonctionnement des dispositifs d'insertion temporaire et de sortie d'insalubrité.

Dans le cadre du Schéma Départemental de l'Accueil, l'Hébergement et l'Insertion (SDAHI 2004-2007), la CAD a décidé d'élaborer un schéma communautaire qui organisera l'implantation des structures et affinera le nombre de logements ou de places d'hébergement à créer. Des projets de maisons relais sont en cours.

En septembre 2007, ce schéma était en cours d'élaboration. La CAD indiquait avoir « organisé des réunions avec l'ensemble des associations intervenant sur le territoire afin d'obtenir un état des lieux actualisé des places existantes, des besoins des associations et des manques sur le territoire ».

5 - Dispositif de suivi de la convention cadre

La convention de délégation prévoyait que la CAD remettrait au préfet un compte rendu détaillé de l'utilisation des crédits mis à sa disposition, sous la forme d'un état annexe au compte administratif. La chambre a observé que les comptes administratifs 2006 de la CAD n'incluaient pas une telle annexe. Suite à cette observation, la CAD, tout en précisant que ce type de document ne figurait pas dans la liste obligatoire à produire en annexe au compte administratif, a indiqué qu'elle enverrait à l'avenir ce compte rendu de façon systématique au préfet.

6 - Conférence intercommunale du logement (CIL) et charte intercommunale d'attribution

L'article L. 441-1-4 du CCH prévoit que lorsque la situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées, le préfet délimite des bassins d'habitat cohérents d'intervention en matière de politique du logement et d'urbanisme ; les communes situées dans un bassin d'habitat ainsi délimité doivent créer une conférence intercommunale du logement qui rassemble les maires et les représentants de l'Etat, des EPCI, des bailleurs sociaux, des associations de locataires et des organismes collecteurs de la participation employeur.

En application de l'article L. 441-1-4 du CCH, les arrêtés préfectoraux du 18 juillet 2001 et du 10 décembre 2002 ont créé deux bassins d'habitat sur le Douaisis, dont un sur le périmètre du territoire de la CAD. La CIL, dont le périmètre correspond à celui de la CAD, aura vocation à préparer le prochain accord départemental prévu dans le cadre de l'article L. 441-1-5 du CCH.

Cet article dispose que le représentant de l'Etat saisit la conférence intercommunale du logement de l'accord départemental, et notamment des engagements quantifiés annuels d'attribution fixés pour chaque organisme disposant d'un patrimoine locatif social dans le bassin d'habitat concerné. La conférence définit, compte tenu des autres demandes de logement social, les orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées. Elle peut également émettre un avis sur le niveau des plafonds de ressources dans le bassin d'habitat.

Le dernier accord intercommunal visait 70 logements alors qu'environ 600 demandes de personnes en difficulté sont aujourd'hui non satisfaites dans le Douaisis.

V - L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE

A - Les dispositions réglementaires

De longue date, l'Etat a assumé une mission de surveillance et de police des fouilles archéologiques. Esquissée à l'article 14 de la loi du 30 mars 1887, reprise à l'article 28 de la loi du 31 décembre 1913, cette police spéciale a été consacrée par la loi du 27 septembre 1941 (loi Carcopino, validée par l'ordonnance n° 45-2092 du 13 septembre 1945).

Cependant, élaborée comme dans la plupart des pays européens à une époque où le concept d'archéologie préventive n'existait pas, la législation française ne disposait donc pas d'un cadre juridique spécifique. L'archéologie préventive reposait essentiellement sur des solutions contractuelles qui avaient atteint leurs limites :

- limite juridique, d'une part : l'essentiel de la collecte des financements et des interventions reposait en effet sur une association para administrative, l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), créée en 1973, qui atteignait un effectif de 1 200 salariés (en équivalent temps plein) et un budget de 400 MF, soit 61 M€ ;

- limite scientifique, d'autre part : l'expérience montrait que, dans une logique uniquement patrimoniale, l'impératif du sauvetage documentaire d'un gisement tendait à prévaloir sur son étude et son exploitation scientifique. Les procédures favorisaient une banalisation du sauvetage, la fouille étant généralement conçue comme seule solution face à un projet de travaux de construction ou d'aménagement.

La loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 précise le statut juridique de l'archéologie préventive. Mission de service public, elle est régie par les principes applicables à toute recherche scientifique, l'Etat veillant à concilier ses principes avec les exigences de la conservation du patrimoine et du développement économique et social. La loi crée un établissement public administratif, l'Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP), auquel sont dévolus les biens, droits et obligations de l'AFAN. Doté de droits exclusifs, l'INRAP dispose du monopole des activités de diagnostic et de fouilles tout en associant, pour l'exécution de sa mission, les services archéologiques des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public. Son financement est assuré par des subventions de l'Etat et par une redevance, due principalement par les personnes publiques ou privées projetant d'exécuter des travaux soumis à autorisation préalable en application du code de l'urbanisme (permis de construire notamment).

La loi du 1^{er} août 2003 supprime le monopole de l'INRAP et différencie de façon importante les régimes juridiques des opérations de diagnostic et des opérations de fouille. Les nouvelles dispositions sont codifiées au code du patrimoine en février 2004.

1 - Les opérations de diagnostic

Les articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine disposent que « les services archéologiques qui dépendent d'un groupement de collectivités territoriales établissent, sur décision de l'organe délibérant du groupement, dans les mêmes conditions que l'établissement public, les

diagnostics d'archéologie préventive relatifs à : (a) soit une opération d'aménagement ou de travaux réalisée sur le territoire du groupement, (b) soit, pendant une durée minimale de trois ans, l'ensemble des opérations d'aménagement ou de travaux réalisées sur le territoire du groupement.

Les opérations d'aménagement et de construction devant faire l'objet de diagnostic archéologique préalable, puis éventuellement de fouilles, sont définies par le décret n° 2002-89 du 19 janvier 2002 remplacé par le décret n° 2004-490 du 3 juin 2004. Elles sont prescrites par le préfet de Région.

2 - Les opérations de fouille

L'article L. 523-8 du code du patrimoine dispose que « *La réalisation des opérations de fouilles d'archéologie préventive mentionnées à l'article L. 522-1 incombe à la personne projetant d'exécuter les travaux ayant donné lieu à la prescription. Celle-ci fait appel, pour leur mise en œuvre, soit à l'établissement public mentionné à l'article L. 523-1, soit à un service d'archéologie territorial, soit, dès lors que sa compétence scientifique est garantie par un agrément délivré par l'Etat, à toute autre personne de droit public ou privé.* »

Ainsi, contrairement aux opérations de diagnostic, les opérations de fouille ne relèvent pas d'un régime de délégation unilatérale de service public. S'inscrivant dans le cadre d'une procédure contractuelle, elles sont soumises aux règles de passation des marchés publics.

De plus, alors que pour les opérations de diagnostic le groupement intercommunal ne peut intervenir que sur son territoire, les habilitations en tant qu'opérateurs de fouille permettent des interventions sur l'ensemble du territoire national.

L'article L. 523-10 précise que « *Lorsque aucun autre opérateur ne s'est porté candidat ou ne remplit les conditions pour réaliser les fouilles, l'établissement public mentionné à l'article L. 523-1 est tenu d'y procéder à la demande de la personne projetant d'exécuter les travaux [...]* ». Pour ce faire l'INRAP peut néanmoins recourir par voie de convention au service d'archéologie d'une collectivité, le décret n° 2002-90 du 16 janvier 2002 modifié par l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 et portant statut de l'institut national de recherches archéologiques préventives prévoyant que « *lorsque des services archéologiques des collectivités territoriales, des établissements publics de recherche ou d'enseignement supérieur ou d'autres personnes morales de droit public sont associés à la réalisation d'une opération d'archéologie préventive, les modalités de cette association font l'objet d'une convention. La personne ainsi associée à la réalisation de l'opération peut en outre être partie à la convention prévue aux articles L. 523-8 à L. 523-10 du code susvisé* ».

B - Le service d'archéologie préventive de la CAD

La compétence de l'archéologie préventive a été attribuée à la CAD au titre des compétences facultatives par arrêté préfectoral du 19 juin 2002. Cette compétence était préalablement assurée par le service d'archéologie de la ville de Douai depuis 1971, en collaboration très étroite avec l'association Arkeos puisque le directeur de l'association se trouvait être le responsable du service archéologique de la ville de Douai, conservateur territorial en chef.

Le service d'archéologie de la communauté d'agglomération du Douaisis a obtenu son agrément le 7 janvier 2003, confirmé le 5 novembre 2003 pour une durée de 3 ans. Le renouvellement de l'agrément a été demandé en 2006 pour 5 ans.

Par délibération du 20 décembre 2002, le conseil communautaire a autorisé la signature d'une convention-cadre tripartite entre l'Etat, l'INRAP et la CAD. Dans cette convention²⁹ en date du 17 janvier 2003, l'INRAP s'engageait, en cas de travaux sous maîtrise d'ouvrage de la communauté d'agglomération à demander à la CAD, de réaliser tout ou partie des opérations de terrain (diagnostics et fouilles). La loi du 1^{er} août 2003 et le décret d'application du 3 juin 2004 ont ouvert depuis les opérations de fouille à la concurrence, sous réserve d'être pratiquées par des opérateurs agréés.

Lors du conseil communautaire du 8 avril 2005, la CAD, sollicitée par la CCCO et OSARTIS, décide d'engager des négociations avec l'INRAP afin de se voir déléguer, dans le cadre de la convention d'association, la maîtrise d'ouvrage des diagnostics relevant des territoires de la CCCO et d'OSARTIS. L'ensemble du territoire des trois communautés correspond approximativement à celui de l'Ostrevent médiéval.

En ce qui concerne les opérations de fouilles, la CAD décide, lors du même conseil, d'intervenir sur le territoire historique et géographique de l'Ostrevent³⁰ à la double condition que cette activité extérieure contribue à équilibrer financièrement l'activité du service et ne compromette pas l'accomplissement des missions archéologiques principales sur son territoire.

Bien que la communauté d'agglomération soit un établissement public régi par le principe de spécialité géographique, il y a lieu de relever que l'agrément délivré à la CAD a un caractère national qui l'autorise à intervenir à l'extérieur de son territoire, sous réserve de satisfaire aux dispositions statutaires des articles 6.2 et 6.3³¹.

1 - L'activité du service

La direction de l'archéologie préventive a présenté un bilan de ses activités de 2003 à 2006.

Interventions	2003	2004	2005	2006
Diagnostic	10	17	9	27
Périmètre CAD	5	14	4	23
Hors CAD	5	3	5	4
Fouilles	2	4	7	3
Périmètre CAD	1	4	6	2
Hors CAD	1	0	1	1
Total interventions	12	21	16	30
Périmètre CAD	6	18	10	25
Hors CAD	6	3	6	5
Permis examinés pour avis	259	273	578	672

Les opérations de diagnostic sont les plus nombreuses. L'information du nombre de jours par type d'interventions permettrait d'améliorer la lisibilité de cette activité, notamment pour le conseil communautaire. Par ailleurs, il est observé que certaines opérations de diagnostic et de fouilles sont intervenues sur le territoire de la CCED ou de la communauté OSARTIS avant la délibération du 8 avril 2005. Suite à ces observations, la communauté d'agglomération a fait état de la ventilation par chantier de la masse salariale, et du nombre de jours travaillés au cours de l'année 2007.

²⁹ C'était la première convention de ce type signée en France.

³⁰ OSARTIS, CCCO, partie de la communauté des pays du Hainaut et du Pévèle.

³¹ Les articles 6.2 et 6.3 des statuts de la CAD sont rédigés comme suit :

- Art 6.2 : « En dehors de sa capacité à adhérer à un syndicat mixte, dans le respect des conditions du CGCT, la communauté d'agglomération peut participer à tout organisme ou à des actions extérieures à son périmètre, dès lors que ces participations se rattachent à l'une de ses compétences et lui permettent d'assurer le développement de son propre territoire »

- Art 6.3 : « La communauté d'agglomération peut assurer des prestations de service rentrant dans le cadre de ses compétences pour le compte d'une collectivité territoriale, ou d'un autre établissement public ».

2 - Bilan financier

A partir des comptes administratifs, la chambre a établi un bilan financier des opérations de diagnostic et de fouilles, repris dans le tableau ci-dessous. Un budget annexe dédié à l'archéologie a été créé à partir de l'exercice 2007³².

	2002	2003	2004	2005	2006
Prestations archéologiques	0	304 886	470 768	1 596 156	2 503 245
Au titre des diagnostics (redevances)	0			59 570	146 509
% diagnostic	0			3,7 %	5,9 %
Total recettes archéologiques	0	353 783	504 879	1 611 760	2 879 298
Dépenses archéologiques	0	815 070	1 193 068	2 005 999	2 991 446

Sources : fichiers des titres émis transmis par la CAD, il est difficile en 2003 et 2004 d'évaluer les recettes tirées des prestations de fouilles, la précision n'apparaissant pas dans les fichiers des titres émis.

Le financement des diagnostics est assuré par la redevance d'archéologie préventive (RAP). Perçue par la trésorerie générale compétente territorialement, elle est reversée à l'INRAP ou à la collectivité territoriale qui a décidé de réaliser les diagnostics prescrits sur son territoire, après prélèvement du pourcentage du produit de la redevance alimentant le Fonds national pour l'archéologie préventive.

Le financement des fouilles, prestation de service concurrentielle, n'est pas réglementé. Si le conseil d'administration de l'INRAP a déterminé des modalités générales de tarification et ses propres tarifs d'intervention, ces dispositions ne s'appliquent pas aux collectivités territoriales, ce qui rend difficile l'évaluation du coût des fouilles. Compte tenu des difficultés d'une facturation au coût réel, la CAD a appliqué à partir de mars 2003 les modalités de tarification déjà utilisées par l'AFAN et ARKEOS, soit un calcul jour/homme, en fonction de la qualification. Le 8 avril 2005, afin d'équilibrer le budget de l'archéologie, le conseil a approuvé une triple tarification, différenciée en fonction du territoire d'intervention : le premier tarif, pour les aménagements réalisés par les communes de la CAD, correspond au prix coûtant de la main d'œuvre, le second, pour les autres aménageurs sur le territoire de la CAD, correspond au prix coûtant de l'ensemble du service et le troisième, pour les interventions hors communauté, se rapproche de la tarification de l'INRAP tout en restant légèrement inférieur³³.

Le service peut connaître d'importantes fluctuations de ses ressources et de ses résultats en fonction des échéanciers de facturation. Aussi, afin de retranscrire de façon plus fidèle l'activité opérationnelle, la chambre recommande, quel que soit le tarif retenu, de comptabiliser charges, produits et marge en fonction de l'avancement effectif des chantiers.

En outre, la tarification retenue pourrait à court terme fragiliser l'équilibre du budget annexe compte tenu de l'augmentation prévisible du nombre d'interventions de fouille sur le territoire de la CAD³⁴, lié aux projets d'implantation de zones d'aménagements économiques et d'habitat. A moyen terme, le principe de spécialité géographique qui régit la communauté d'agglomération pourrait altérer la compétitivité économique du service au regard d'un service à compétence départementale ou régionale. Suite aux observations de la chambre, la communauté d'agglomération a modifié ses tarifs afin de d'assurer l'équilibre financier des opérations dont elle-même ou une de ses communes membres assure la maîtrise d'ouvrage.

³² Délibération du conseil communautaire du 15 décembre 2006.

³³ A titre d'exemple, au 1^{er} janvier 2007, l'INRAP facture l'intervention journalière d'un responsable d'opération à 400 € HT, la CAD situe son intervention à 241,45 € HT pour la commune d'Arleux, membre de la communauté.

³⁴ Rappel : les tarifs d'intervention sur le territoire de la CAD pour elle-même sont les plus bas.

3 - Les effectifs

Le service d'archéologie emploie désormais 87 personnes dont quatorze³⁵ agents permanents y compris les trois agents sous CDI transférés de l'association ARKEOS.

Le service nécessitant le recrutement d'agents très spécialisés (topographe, archéologue, néolithicienne, céramologue, anthropologue, ouvriers spécialisés de fouille...) pour lesquels il n'existe pas de cadres d'emploi dans la fonction publique territoriale, la CAD peut recruter des contractuels par application de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

Depuis l'application de la loi de janvier 2003, la CAD estime être en mesure d'évaluer sa charge d'activités sur une période de 3 ans. Aussi, le 16 décembre 2005, dans un souci de stabilité et d'efficacité, le conseil communautaire a choisi de procéder à des recrutements de contractuels pour 3 ans pour les 16 agents qualifiés, cadres responsables d'opérations. Les équipes ont été complétées en fonction des besoins par 49 agents sous contrat d'un an maximum.

Le 20 décembre 2006, le conseil communautaire a décidé de porter le nombre d'agents sous contrat à 50 et la durée des contrats à deux ans maximum.

Les dispositions de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique prévoient que : « La durée des contrats successifs ne peut excéder six ans. Si, à l'issue de la période maximale de six ans mentionnée à l'alinéa précédent, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée ».

Aussi la CAD devra-t-elle transformer en CDI, au cours du premier semestre 2009, onze contrats qui auront atteint la durée maximale de 6 années (dix autres contrats au cours de l'exercice 2010), si elle souhaite continuer à bénéficier du concours des agents concernés. L'examen de la viabilité financière du service à long terme, dans un contexte de concurrence locale accrue, pourra participer des éléments déterminants de la décision.

*

* *

³⁵ 14 selon la réponse de la CAD, 12 selon le tableau des emplois annexé au budget 2007.

ANNEXE 1
EPCI et communes de l'arrondissement

Communes	EPCI	Habitants recensement 1999	Nombre de ménages	revenu fiscal médian déclaré 2004	Nombre d'emplois 1999
Douai	CAD	42 812	16 723	19 964	28 389
Sin-le-Noble	CAD	16 974	6 082	19 910	3 486
Waziers	CAD	7 907	2 708	18 332	1 626
Auby	CAD	7 962	2 726	20 082	1 895
Cuincy	CAD	6 844	2 520	27 425	5 055
Lallaing	CAD	6 996	2 488	18 734	836
Roost-Warendin	CAD	5 746	2 187	23 639	762
Dechy	CAD	5 284	1 839	19 661	1 265
Flers-en-Escrebieux	CAD	5 530	1 884	21 264	2 746
Flines-lez-Raches	CAD	5 436	2 002	27 695	920
Guesnain	CAD	4 878	1 814	20 356	980
Lambres-lez-Douai	CAD	4 908	1 924	26 975	1 258
Raimbeaucourt	CAD	4 320	1 480	26 646	579
Courchelettes	CAD	2 847	1 003	26 441	464
Arleux	CAD	2 570	911	22 370	571
Râches	CAD	2 812	989	25 232	394
Lauwin-Planque	CAD	1 901	601	30 787	178
Féchain	CAD	1 871	655	24 804	686
Faumont	CAD	1 916	714	32 913	204
Lécluse	CAD	1 588	553	21 858	129
Férin	CAD	1 350	445	32 820	227
Cantin	CAD	1 327	468	29 864	387
Goeulzin	CAD	1 100	390	31 009	109
Estrées	CAD	1 037	360	31 603	66
Aubigny-au-Bac	CAD	1 048	389	25 725	297
Anhiers	CAD	986	313	20 768	91
Bugnicourt	CAD	870	347	26 650	72
Fressain	CAD	925	338	26 259	84
Erchin	CAD	780	255	30 740	72
Esquerchin	CAD	723	291	27 838	101
Hamel	CAD	723	284	29 631	70
Villers-au-Tertre	CAD	653	211	30 280	32
Marcq-en-Ostrevent	CAD	531	208	25 514	75
Brunémont	CAD	408	163	25 047	48
Roucourt	CAD	369	134	36 185	43
Sous total CAD		153 932	56 399	22 350	54 197
Loffre	CCCO	726	270	34 707	45
Somain	CCCO	12 005	4 518	19 648	4 093
Aniche	CCCO	9 759	3 422	20 033	2 300
Pecquencourt	CCCO	6 355	2 066	18 409	876
Fenain	CCCO	5 359	1 923	21 081	441
Montigny-en-Ostrevent	CCCO	4 848	1 647	20 369	650
Auberchicourt	CCCO	4 547	1 771	20 276	531
Masny	CCCO	4 571	1 561	19 715	521
Marchiennes	CCCO	4 636	1 618	26 234	780
Hornaing	CCCO	2 944	1 127	19 757	493
Lewarde	CCCO	2 784	969	23 911	399
Monchecourt	CCCO	2 896	902	23 844	204
Écaillon	CCCO	2 000	718	19 104	152
Vred	CCCO	1 441	512	25 275	124
Erre	CCCO	1 346	500	24 008	120
Rieulay	CCCO	1 423	484	25 956	253
Bruille-lez-Marchiennes	CCCO	1 214	409	21 898	96
Wandignies-Hamage	CCCO	1 123	405	28 002	111
Warlaing	CCCO	461	170	32 139	52
Tilloy-lez-Marchiennes	CCCO	405	152	38 087	56
Sous total CCO		70 843	25 144	21 383	12 297
Landas	CCEP	2 259	811	33 017	307
Nomain	CCEP	2 388	873	34 000	321
Coutiches	CCEP	2 235	816	33 053	246
Bouvignies	CCEP	1 537	521	31 320	145
Saméon	CCEP	1 371	496	30 073	183
Auchy-lez-Orchies	CCEP	1 155	423	34 910	167
Aix	CCEP	932	357	33 007	179
Sous total CCEP		11 877	4 297	32 863	1 548
Orchies	CCOB	7 474	2 909	24 858	2 652
Beuvry-la-Forêt	CCOB	2 762	953	29 535	680
Sous total CCOB		10 236	3 862	26 012	3 332
Total général		246 888	89 702	22 741	71 374

Source : Données INSEE

Compétences transférées à la CAD et intérêt communautaire

A - Nature et date des transferts de compétences des communes à la CAD

Compétences obligatoires exercées de plein droit (article L.5216-5 du CGCT)
- Développement économique (21/12/01) - Aménagement de l'espace communautaire (21/12/01) : - o <i>Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ;</i> - o <i>Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;</i> - o <i>Organisation des transports urbains au sens du chapitre II de la loi n° 82-1153 du 30/12/1982 d'orientation des transports intérieurs ;</i> - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire (21/12/01 & 17/07/02) - Politique de la ville dans la communauté (21/12/01)

Compétences optionnelles
- Voirie et stationnement (21/12/01) - Protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (21/12/01) - Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (21/12/01)

Compétences facultatives
-Création et gestion des structures d'accueil des gens du voyage (21/12/01) ; -Création et gestion de réseaux câblés ou hertziens de télécommunications, de vidéocommunications et de tous autres services susceptibles d'être transmis par eux (21/12/01) ; -Maîtrise d'ouvrage d'opérations de requalification des abords de grandes infrastructures routières, fluviales ou ferroviaires des grands axes d'entrée dans la communauté d'agglomération (21/12/01) ; -Création de réserves foncières hors zones d'activités (21/12/01) ; -Création et gestion de refuges pour animaux ; mise en œuvre des obligations des communes adhérentes concernant la capture et la garde des animaux errants (21/12/01 & 29/10/04) ; - Prise en charge des dépenses relatives à la gestion administrative et financière des structures inhérentes au service de secours et de lutte contre l'incendie (21/12/01 & 19/06/02) ; -Gestion du Parc des expositions du Rivage Gayant ainsi que la réalisation de tous travaux afférents à cet équipement (21/12/01) ; -Actions de développement touristique d'intérêt commun (21/12/01) ; -Actions de développement rural d'intérêt commun (21/12/01) ; - Archéologie préventive (19/06/02) ; - Elimination et valorisation des déchets issus d'activités de soins à risque infectieux, sous forme de matériaux piquants ou coupants destinés à l'abandon, produits dans le cadre de l'exercice d'une profession libérale ou par les patients en auto-médication (29/10/04) ; - Mise en place d'un schéma d'aménagement et de gestion du paysage et réalisation des opérations d'intérêt commun s'y rapportant (29/10/04) ; - En matière d'assainissement (30/12/04) : * assainissement collectif et non collectif ; * exécution de tous les travaux de voirie et de réseaux divers, à la demande des collectivités adhérentes, lorsque ceux-ci sont accessoires et concomitants à des travaux d'assainissement devant être réalisés sur les mêmes voiries ; * Eaux pluviales : déversoirs d'orage, bassins, avaloirs, bouches d'égout, réseau séparatif, techniques alternatives ; - Gestion du réseau hydrographique de surface d'intérêt commun.

B - Définition de l'intérêt communautaire des compétences transférées

Le tableau ci-dessous précise, pour chaque compétence obligatoire ou optionnelle transférée, la base juridique de la définition de l'intérêt communautaire retenu.

	Bases juridiques de la définition de l'intérêt communautaire
<u>Compétences obligatoires exercées de plein droit, conformément à l'article L. 5216-5 du CGCT</u> <u>En matière de développement économique :</u> - Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; - Actions de développement économique d'intérêt communautaire. <u>En matière d'aménagement de l'espace communautaire :</u> -Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. <u>En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :</u> - Plan local de l'habitat ; - Politique du logement d'intérêt communautaire ; - Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; - Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; - Action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; - Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire <u>En matière de politique de la ville dans la communauté</u> - Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; - Dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance. <u>Compétences optionnelles</u> <u>Voirie et stationnement :</u> - Création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire. <u>Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</u> - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.	12 janvier 2002 et 24 juin 2005 : 21 zones (ZI et ZAC) qui étaient de la compétence du SMAEZI ; toute nouvelle zone, extension ou implantation d'une superficie > 2 hectares. Idem 24 juin 2005, 27 janvier 2006, 20 octobre 2006 : convention d'aide à la pierre ; mise en place de l'observatoire de l'habitat, intégration des problématiques de développement durable, d'accessibilité aux handicapés ; attribution des aides publiques en faveur du logement social à l'exception des aides de l'ANRU, intervention foncière pour la recomposition urbaine ; études dans le cadre des opérations ANRU (ZUS minière, ZUS nord et Bas Dechy) schéma d'agglomération des structures d'accueil et d'hébergement à caractère social et d'urgence, animation de la conférence intercommunale sur la logement, charte intercommunale d'attribution et de peuplement du parc locatif social ; mise en place d'un PIG, d'un programme social thématique, d'un MOUS, d'OPAH, attribution des aides ANAH et CAD ; interventions sur les habitats légers de loisirs. 3 mai 2002, 24 juin 2005 et 27 janvier 2006 : le contrat de ville (politique de la ville menée au niveau de l'agglomération, les MOUS), l'opération de renouvellement urbain à dimension intercommunale, projets ANRU ; création d'une instance de coordination de la prévention de la délinquance, programme d'actions de prévention de la délinquance. 3 mai 2002, 24 juin 2005 et 20 octobre 2006 : liste de voiries intérieures aux ZAC communautaires, voiries ou giratoires d'accès aux ZAC communautaires, liaisons dont le trafic est important par rapport à la taille de la commune (> 10 000 véhicules/jour), parcs de stationnement appartenant à la CAD. 24 juin 2005 et 23 juin 2006 : centre de mise en valeur du patrimoine archéologique, centre de pratiques de musiques actuelles, conservatoire de danse ; maison des contes et légende de Roos-Warendin, schéma des équipements sportifs, équipement sportif emblématique.

<u>Compétences facultatives</u> -Actions de développement touristique d'intérêt commun ; -Actions de développement rural d'intérêt commun ; - Mise en place d'un schéma d'aménagement et de gestion du paysage et réalisation des opérations d'intérêt commun s'y rapportant ; - Gestion du réseau hydrographique de surface d'intérêt commun.	24 juin 2005 : promotion touristique des activités de la CAD, exploitation de la base de loisirs d'Aubigny au Bac, réalisation et exploitation de haltes nautiques. 24 juin 2005 : mis en œuvre au moyen de toutes les compétences de la CAD exercées en milieu rural. 24 juin 2005, 16 décembre 2005, 9 février 2007, 23 mars 2007 : création, aménagement et entretien de certaines boucles de la trame verte, aménagement entretien et gestion du lac de Cantin, valorisation de l'étang d'Aubigny. 24 juin 2005, 16 décembre 2005, 23 juin 2006, 15 décembre 2006 : si dysfonctionnement des cours d'eau et fossés susceptibles d'impact négatif (liste des cours d'eau).
--	---

ANNEXE 3
Présentation synthétique des comptes de la CAD

(1/2)

A - Résultat de fonctionnement (en K€)

a) Synthèse

	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006
Budget principal					
Recettes	63 088	63 519	71 399	73 675	78 422
Charges	-59 335	-63 008	-67 780	-73 115	-75 089
Résultat	3 753	511	3 619	560	3 333
Budget "développement économique"					
Recettes		4 018	7 050	8 428	9 353
Charges		-4 577	-3 839	-4 980	-8 521
Résultat		-559	3 211	3 448	832
Budget "assainissement"					
Recettes				5 044	5 605
Charges				-4 569	-4 979
Résultat				475	626
Budget "base de loisirs"					
Recettes				278	316
Charges				-203	-332
Résultat				75	-16

b) Evolution détaillée des comptes du budget principal (en K€)

	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006
Produits de la fiscalité directe (dont TP)	41811	40 573	46 087	46 645	49 084
Compensations fiscales (dont part salaire TP)	8 024	12 071	12 227	12 557	12 731
Autres impôts et taxes (dont TEOM)	0	3309	4565	5 268	5 888
DGF et autres transferts reçus	9 677	6937	7428	7320	7672
Produit du domaine	0	383	505	1 659	2 570
Autres recettes de gestion (dont revenus des immeubles dévelop éco)	3 467	58	468	143	329
Total recettes	62 979	63 331	71 280	73 592	78 274
Reversements fiscaux (dont AC, DSC et fonds de concours)	-34 229	-35 082	-35 557	-36 525	-36 471
Transferts versés (dont subventions au SDIS et aux budgets annexes)	-7 626	-9703	-12529	-13608	-13913
Recettes nettes de reversements fiscaux et transferts	21 124	18 546	23 194	23 459	27 890
Charges propres de gestion courante (dont tri et valorisation des déchets)	-13 145	-14 543	-15 160	-17 136	-18 221
Personnel	-2003	-2729	-3539	-4798	-5207
Intérêts des emprunts	-418	-116	-185	-196	-172
Autres charges de gestion	-1 804	-643	-687	-767	-956
Résultat de fonctionnement	3 754	515	3 623	562	3 334

B - Résultat d'investissement (en K€)

	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006
Budget principal					
Recettes	14 701	42 682	5 053	21 264	1 804
RAR recettes	22 425	2 959	5 071	-10 607	2 727
Charges	-21 852	-43 803	-4 524	-3 497	-8 925
RAR dépenses	-18 426	-1 838	-5 600	-7 687	-4 141
Résultat sans RAR	-7 151	-1 121	529	17 767	-7 121
Résultat avec RAR	-3 152	0	0	-527	-8 535
Budget développement économique					
Recettes		42 217	6 812	23 394	5 140
RAR recettes		13 141	13 382	-1 541	4 174
Charges		-45 649	-9 975	-6 915	-12 371
RAR dépenses		-9 710	-6 788	-8 344	-8 996
Résultat sans RAR	0	-3 432	-3 163	16 479	-7 231
Résultat avec RAR	0	-1	3 431	6 594	-12 053
Budget assainissement					
Recettes				132 966	8 659
RAR recettes				11 367	10 590
Charges				-134 257	-9 070
RAR dépenses				-9 484	-8 351
Résultat sans RAR	0	0	0	-1 291	-411
Résultat avec RAR	0	0	0	592	1 828
Budget base de loisirs					
Recettes				0	248
RAR recettes				708	63
Charges				-207	-3 410
RAR dépenses				-501	-700
Résultat sans RAR	0	0	0	-207	-3 162
Résultat avec RAR	0	0	0	0	-3 799

Note : Les restes à réaliser (RAR) sont issus des comptes administratifs.

ANNEXE 4

Evolution de la dotation de solidarité communautaire

Communes	2002				2005			
	1ère part	Parts variables	Total	Part de la commune/ CAD	1ère part	Parts variables	Total	Part de la commune/ CAD
ANHIER	15 440	1 431	16 871	0,66 %	15 431	4 046	19 477	0,40 %
ARLEUX	35 890	3 895	39 785	1,55 %	33 827	12 196	46 023	0,96 %
AUBIGNY AU BAC	11 025	2 805	13 830	0,54 %	10 775	6 632	17 407	0,36 %
AUBY	38 695	133 797	172 492	6,72 %	38 217	808 852	847 069	17,60 %
BRUNEMONT	7 533	784	8 317	0,32 %	7 589	2 136	9 725	0,20 %
BUGNICOURT	13 439	355	13 794	0,54 %	12 832	3 046	15 878	0,33 %
CANTIN	16 095	4 806	20 901	0,81 %	16 252	14 151	30 403	0,63 %
COURCHELETTES	29 273	13 136	42 409	1,65 %	29 478	47 871	77 349	1,61 %
CUINCY	33 620	69 496	103 116	4,02 %	33 204	252 228	285 432	5,93 %
DECHY	79 357	122 626	201 983	7,87 %	78 185	137 170	215 355	4,47 %
DOUAI	264 903	276 498	541 401	21,09 %	271 647	936 929	1 208 576	25,11 %
ERCHIN	11 946	746	12 692	0,49 %	11 722	2 421	14 143	0,29 %
ESQUERCHIN	9 788	1 523	11 311	0,44 %	9 585	6 427	16 012	0,33 %
ESTREES	15 328	597	15 925	0,62 %	15 048	1 000	16 048	0,33 %
FAUMONT	0	0	0	0,00 %	26 754	11 239	37 993	0,79 %
FECHAIN	18 456	7 478	25 934	1,01 %	16 295	28 916	45 211	0,94 %
FERIN	17 606	2 261	19 867	0,77 %	17 140	9 218	26 358	0,55 %
FLERS EN ESCREBIEUX	27 043	244 735	271 778	10,59 %	26 709	370 771	397 480	8,26 %
FLINES LES RACHES	61 842	14 002	75 844	2,95 %	57 571	41 426	98 997	2,06 %
FRESSAIN	13 952	660	14 612	0,57 %	13 684	1 550	15 234	0,32 %
GOEULZIN	15 693	1 404	17 097	0,67 %	15 756	3 297	19 053	0,40 %
GUESNAIN	60 225	10 534	70 759	2,76 %	57 737	42 033	99 770	2,07 %
HAMEL	11 838	1 139	12 977	0,51 %	12 171	899	13 070	0,27 %
LALLAING	114 775	3 309	118 084	4,60 %	108 946	14 853	123 799	2,57 %
LAMBRES LES DOUAI	24 124	41 427	65 551	2,55 %	23 826	151 731	175 557	3,65 %
LAUWIN PLANQUE	29 192	1 832	31 024	1,21 %	29 033	3 832	32 865	0,68 %
LECLUSE	26 146	901	27 047	1,05 %	25 233	3 310	28 543	0,59 %
MARCQ EN OSTREVENT	8 027	630	8 657	0,34 %	7 862	1 397	9 259	0,19 %
RACHES	38 297	6 110	44 407	1,73 %	37 909	21 116	59 025	1,23 %
RAIMBEAUCOURT	65 457	4 540	69 997	2,73 %	64 244	12 004	76 248	1,58 %
ROOST WARENDIN	85 617	6 314	91 931	3,58 %	80 892	31 379	112 271	2,33 %
ROUCOURT	5 220	-435	4 785	0,19 %	5 324	735	6 059	0,13 %
SIN LE NOBLE	193 337	50 578	243 915	9,50 %	191 932	180 938	372 870	7,75 %
VILLERS AU TERTRE	9 829	696	10 525	0,41 %	9 878	1 403	11 281	0,23 %
WAZIERS	90 990	36 149	127 139	4,95 %	87 312	145 296	232 608	4,83 %
TOTAL	1 502 000	1 066 759	2 566 757	100,00 %	1 502 005	3 312 448	4 812 448	100,00 %

ANNEXE 5

Attractivité économique

A - Evolution de l'offre d'emplois occupés au sein de l'arrondissement

	Emplois début 2006	Variation depuis 1999		Emplois début 2006	Variation depuis 1999
Berck-Montreuil	39 096	15,6%	Dunkerque	98 997	5,6%
Valenciennois	120 090	15,3%	Saint-Omer	45 819	5,1%
Lens-Hénin	109 898	14,6%	Lille	343 626	5,0%
Cambresis	59 345	8,9%	Douaisis	74 646	4,5%
Béthune-Bruay	91 725	8,6%	Calais	52 447	3,7%
Artois-Ternois	91 556	8,0%	Sambre-Avesnois	69 506	1,6%
Flandre-Lys	37 060	7,9%	Roubaix-Tourcoing	144 770	0,6%
Boulonnais	54 999	6,5%	Nord-Pas de Calais	603 769	6,8%

Source : Dynamiques du marché du travail et mobilités des personnes –
Profil INSEE n° 27- sept 2007.

B - Secteur d'activité des entreprises industrielles de plus de 20 salariés du Douaisis - prédominance des territoires

	Etab	Effectif		Etab	Effectif		Etab	Effectif
Valenciennes	6	8 441	Béthune	12	4 327	Valenciennes	5	642
Béthune	5	6 415	Lens	17	2 180	Douai	5	295
Douai	5	6 200	Douai	13	922	Béthune	0	0
Maubeuge	3	3 013	Valenciennes	12	824	Lens	0	0
Lens	9	2 120	Maubeuge	5	319	Maubeuge	0	0
S/T Indus automobile	28	26 189	S/T Agro alimentaire	59	8 572	S/T Equipements du foyer	10	937
Valenciennes	44	4 642	Douai	10	908	Maubeuge	5	1 097
Maubeuge	31	4 009	Lens	15	363	Douai	10	211
Béthune	22	3 353	Maubeuge	6	291	Béthune	5	99
Douai	24	2 141	Béthune	3	235	Valenciennes	0	0
Lens	30	1 088	Valenciennes	0	0	Lens	0	0
S/T Métallurgie	151	15 233	S/T Imprimerie	34	1 797	S/T Equipements électriques	20	1 407
Valenciennes	54	3 373	Maubeuge	15	1 681	Béthune	32	2 474
Douai	35	1 639	Douai	12	717	Valenciennes	25	2 228
Lens	31	1 212	Valenciennes	8	642	Maubeuge	5	1 097
Béthune	24	997	Béthune	8	607	Douai	8	370
Maubeuge	20	982	Lens	15	535	Lens	0	0
S/T Mécanique	164	8 203	S/T Produits minéraux	58	4 182	S/T autres élab + 20 salariés	70	6 169
Valenciennes	15	1 831	Valenciennes	6	3 425	Valenciennes		29 080
Maubeuge	5	319	Douai	1	471	Béthune		23 706
Lens	17	2 180	Béthune	0	0	Douai		16 265
Douai	14	1 228	Lens	0	0	Maubeuge		15 875
Béthune	30	5 199	Maubeuge	0	0	Lens		13 742
S/T Chimie	81	10 757	S/T Construct ferroviaire	7	3 896	Total emploi industriel		98 668

Source : Analyse 2006 de la DRIRE par zones d'emploi (site internet DRIRE), entreprises de plus de 20 salariés – données compilées.



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

ROD.0423

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Communauté d'agglomération du Douaisis -

(Département du Nord)

Ordonnateurs en fonction pour la période examinée :

- M. Jacques Vernier : Pas de réponse.
- M. Jean-Jacques Delille : Réponse de 7 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).