



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BÉTHUNE-BRUAY, ARTOIS LYS ROMANE

*dont enquête nationale sur l'intercommunalité
et enquête régionale sur l'impact de la crise sanitaire sur
les délégations de service public*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 23 février 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	5
INTRODUCTION.....	7
1 LA PRESENTATION GENERALE, LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES	8
1.1 La présentation de la communauté d'agglomération	8
1.1.1 Les caractéristiques du territoire.....	8
1.1.2 Le périmètre de la communauté d'agglomération	9
1.2 La gouvernance	9
1.2.1 Les principales instances	9
1.2.2 Le fonctionnement des instances et le pacte de gouvernance.....	10
1.3 Le fonctionnement général des services	11
1.3.1 L'organisation des services.....	11
1.3.2 Les ressources humaines.....	12
1.3.3 La qualité du mandatement.....	14
1.3.4 Les subventions aux associations	14
2 LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOME-RATION ET L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE	16
2.1 Les compétences	16
2.1.1 Les compétences actuellement exercées.....	16
2.1.2 Une cohérence à renforcer dans la répartition des compétences sur le territoire.....	19
2.2 L'intégration communautaire.....	21
2.2.1 Le projet de territoire	21
2.2.2 L'intégration financière et fiscale	22
2.2.3 La mutualisation des services	25
3 LA SITUATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE.....	28
3.1 Le cadre budgétaire et comptable	28
3.2 La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes.....	29
3.2.1 La qualité des informations budgétaires	29
3.2.2 La fiabilité des comptes	30
3.3 La situation financière rétrospective	32
3.3.1 La situation 2017-2020 du budget principal.....	33
3.3.2 La situation 2017-2020 des budgets consolidés	39
3.4 L'exercice 2021	40
3.5 Les projections 2022-2025.....	40

4 LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU CENTRE AQUATIQUE DE BETHUNE	42
4.1 L'objet du contrat.....	42
4.2 La fréquentation du centre aquatique.....	43
4.3 L'équilibre économique du contrat	44
4.3.1 La situation financière de la délégation jusqu'en 2019	45
4.3.2 La situation financière de la délégation en 2020 et l'impact de la crise sanitaire.....	45
4.4 Le contrôle de la délégation par l'autorité délégante	48
ANNEXES	50

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane (Pas-de-Calais) est née en 2017 de la fusion de trois intercommunalités¹. Avec 100 communes et une population de 280 000 habitants en 2021, sur un territoire de 647 km², et dotée d'un budget de 209 M€², c'est l'une des plus grandes agglomérations de France et la plus peuplée des Hauts-de-France.

Ses instances de gouvernance fonctionnent conformément au droit avec, toutefois, une gestion rendue plus complexe au regard du nombre important de communes membres. À la suite de leur renouvellement en 2020, le nouvel exécutif a adopté un pacte de gouvernance de nature à fixer les règles de fonctionnement avec elles.

Si l'agglomération exerce l'ensemble des compétences obligatoires que la loi a fixées (développement économique, aménagement...) ainsi que de nombreuses compétences facultatives (équipements culturels et sportifs, action sociale d'intérêt communautaire...), elle en a restitué plusieurs autres aux villes des anciennes communautés de communes. En outre, certaines actions relevant de ces compétences facultatives continuent à être exercées, parallèlement, par des syndicats à vocation multiple dont les missions peuvent se recouper en grande partie, avec les siennes. Cette situation ne participe pas à renforcer la cohérence du paysage institutionnel et n'est pas de nature à développer les démarches de mutualisation qui devraient être engagées.

De plus, elle intervient de manière significative dans la redistribution fiscale au profit de ses communes, ce qui limite sa vocation première à porter des projets d'investissement intercommunaux.

Ce contexte rend nécessaire le fait que cette communauté d'agglomération se dote, près de cinq ans après sa création, d'un projet de territoire afin de définir sa stratégie de développement. De même, l'élaboration d'un pacte financier et fiscal permettrait de s'assurer de la soutenabilité budgétaire de son projet, tout en consolidant les relations avec les communes membres. À l'heure actuelle, si le projet de territoire est en cours d'élaboration, les élus de la communauté d'agglomération ne se sont pas prononcés favorablement en faveur de l'adoption d'un pacte financier et fiscal.

Outre des économies d'échelle qui pourraient se dégager d'une plus grande intégration, des marges d'amélioration subsistent, notamment en matière de gestion des ressources humaines. Elle doit, aussi, veiller à la qualité de certaines informations comptables et financières. Des démarches ont, d'ores et déjà, été initiées en ce sens.

¹ Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Nœux et Environs (dite « Artois Comm. »), communauté de communes Artois-Lys, et communauté de communes Artois-Flandres.

² Compte administratif 2020 (budget principal, dépenses de fonctionnement et d'investissement cumulées).

Si la situation financière est satisfaisante entre 2017 et 2020, illustrée par un faible ratio de désendettement, cet équilibre résulte principalement d'un investissement limité, reflet d'une intercommunalité encore peu intégrée.

L'agglomération a repris, lors de sa création, la gestion de huit centres aquatiques, dont celui de Béthune, géré en délégation de service public. Alors que sa fréquentation connaît une baisse, la contribution annuelle pour contraintes de service public qu'elle verse à son exploitant n'a pas diminué ; elle a même été augmentée à la suite de ce transfert. Cela a permis au délégataire de limiter les déficits d'exploitation dus à des recettes commerciales inférieures aux prévisions contractuelles. Il conviendrait, à l'occasion du renouvellement du contrat en 2022, que cette contribution soit déterminée sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel réaliste et régulièrement actualisé.

L'impact de la crise sanitaire sur les comptes du délégataire a été amorti grâce en particulier au soutien de l'agglomération, qui a maintenu sa contribution et suspendu ses redevances perçues sur le délégataire, ainsi qu'aux aides de l'État en matière de chômage partiel. De plus, suite aux négociations entre les deux parties, la collectivité a indemnisé le délégataire à hauteur de près de 26 000 €, ce qui correspond au déficit d'exploitation constaté de 2020 en tenant compte des redevances d'occupation du domaine public qui n'avaient pas été demandées.

RECOMMANDATIONS*

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappel au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit unique : redéfinir le temps de travail afin de respecter la durée annuelle légale de 1 607 heures, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.				X	14

* Voir notice de lecture en bas de page.

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : finaliser l'élaboration d'un projet de territoire et d'un plan d'actions associé, en vue de formaliser la stratégie de développement de l'agglomération.				X	22
Recommandation n° 2 : renforcer les démarches de mutualisation en actualisant le schéma existant et en rendant compte, à l'assemblée délibérante, de leur impact financier et sur les effectifs.				X	26
Recommandation n° 3 : fiabiliser l'inventaire des biens en cohérence avec l'état de l'actif tenu par le comptable public de manière à permettre une gestion plus active du patrimoine communautaire.		X			31
Recommandation n° 4 : au regard de son ancienneté, apurer dès que possible le déficit des comptes des opérations sous mandat				X	32
Recommandation n° 5 : lors du renouvellement de la délégation de service public du centre aquatique de Béthune prévu en 2022, fixer un niveau de contribution pour compensation des charges de service public sur le fondement d'un compte d'exploitation prévisionnel réaliste et régulièrement actualisé.				X	48

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane (Pas-de-Calais), à compter de l'exercice 2017, a été ouvert par lettres du président de la chambre, adressées le 2 avril 2021 à M. Olivier Gacquerre, président et ordonnateur en fonctions depuis juillet 2020, et le 13 avril 2021 à son prédécesseur, M. Alain Wacheux.

Ce contrôle s'est inscrit, principalement, dans le cadre de l'enquête des juridictions financières relative à l'intercommunalité et a porté, à ce titre, sur la gouvernance de l'agglomération ainsi que sur sa situation financière. Le centre aquatique de Béthune a, également, été examiné dans le cadre d'une enquête régionale relative à l'impact de la crise sanitaire sur les délégations de service public.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés avec M. Wacheux le 22 juillet 2021, et avec M. Gacquerre le 1^{er} septembre 2021.

Lors de sa séance du 9 septembre 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été notifiées à MM. Wacheux et Gacquerre.

En tant que tiers concernés, des extraits ont été envoyés aux SIVOM du Béthunois, SIVOM de l'Artois, SIVOM de la communauté du Bruaysis, à la communauté d'agglomération de Lens-Liévin ainsi qu'à la société Balaxa pour la partie concernant l'impact de la crise sanitaire sur la délégation de service public.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes lors de sa séance du 23 février 2022.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021. De telles mesures affectent la situation financière de la communauté d'agglomération depuis l'exercice 2020 et engendrent des incertitudes sur les perspectives à venir.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a toutefois cherché à en apprécier les effets.

1 LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE, LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

1.1 La présentation de la communauté d'agglomération

1.1.1 Les caractéristiques du territoire

Créée au 1^{er} janvier 2017 par arrêtés préfectoraux des 13 septembre, 20 décembre et 26 décembre 2016, la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane (« CABBALR ») est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre né de la fusion de trois intercommunalités : la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Nœux et Environs (« Artois Comm. »), la communauté de communes Artois-Lys et la communauté de communes Artois-Flandres³. L'hôtel communautaire d'Artois Comm. a été retenu comme siège de la nouvelle intercommunalité.

Avec 280 000 habitants en 2021⁴, répartis sur 100 communes, sur un territoire de 647 km², c'est la sixième plus grande agglomération de France en termes de population, et la première de la région Hauts-de-France⁵. Elle est, par ailleurs, membre du « pôle métropolitain de l'Artois »⁶.

Le territoire, dont une partie est située dans l'ancien bassin minier du Pas-de-Calais, présente la singularité de ne pas avoir de « ville-centre », les communes les plus peuplées étant Béthune (25 550 habitants) et Bruay-la-Buissière (22 350 habitants), dans un ensemble à dominante rurale marquée, 62 communes comptant moins de 2 000 habitants.

Ses indicateurs socio-économiques sont peu favorables. Son taux de chômage (9,5 %)⁷, proche de celui de la région (9,4 %), est supérieur à celui de la France métropolitaine (7,8 %). Son taux de pauvreté⁸ est de 19,6 % contre 18 % au plan régional et 14,6 % au plan national. Le revenu annuel de vie médian se chiffre à 19 030 €, inférieur au niveau moyen régional (20 110 €) et national (21 730 €)⁹.

³ L'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales définit la communauté d'agglomération comme un établissement public regroupant plusieurs communes formant, à la date de création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes-centres de plus de 15 000 habitants. La communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Nœux et Environs (65 communes, 227 000 habitants) résultait, elle-même, de la fusion, au 1^{er} janvier 2014, de la communauté d'agglomération de l'Artois et de la communauté de communes Nœux et Environs. La communauté de communes Artois-Lys comprenait environ 33 000 habitants répartis sur 21 communes. Enfin, la communauté de communes Artois-Flandres comprenait 17 000 habitants répartis sur 14 communes.

⁴ Population légale 2018 en vigueur au 1^{er} janvier 2021 (279 917 habitants). Elle était de 281 951 habitants en 2017. Source : Insee.

⁵ Cf. carte des EPCI à fiscalité propres du département du Pas-de-Calais en annexe n° 1.

⁶ Syndicat mixte créé en décembre 2015 à l'initiative du département du Pas-de-Calais et des communautés d'agglomération d'Hénin-Carvin, de Lens-Liévin et d'Artois Comm. (à laquelle a succédé la CABBALR).

⁷ Zone d'emploi de Béthune, 3^{ème} trimestre 2021. Source : Insee.

⁸ Selon l'Insee, le seuil de pauvreté est fixé, en France, à 60 % du niveau de vie médian.

⁹ Données au 1^{er} janvier 2021. Source Insee.

Outre la crise sanitaire, le territoire a été marqué, en 2020, par l'annonce de la fermeture de l'usine Bridgestone qui y était implantée depuis les années 1960.

1.1.2 Le périmètre de la communauté d'agglomération

Conformément à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »), un schéma départemental de coopération intercommunale du Pas-de-Calais avait été arrêté en mars 2016, visant à rationaliser le nombre de structures. Celui-ci ne prévoyait pas la fusion des trois EPCI précités mais un simple élargissement de la communauté d'agglomération Artois Comm. à deux villes de la communauté de communes Artois-Lys. Finalement, un projet de regroupement des trois intercommunalités a été présenté, avec l'appui du président d'Artois Comm. car son périmètre correspondait, alors, à celui du schéma de cohérence territoriale de l'Artois¹⁰. Malgré l'opposition de plusieurs villes, en particulier de la communauté de communes Artois-Flandres, la majorité qualifiée requise s'est dégagée en faveur de la fusion, qui est devenue effective le 1^{er} janvier 2017.

Le nouveau périmètre se recoupe, en partie, avec le « bassin de vie de Béthune », la « zone d'emploi de Béthune » et « l'unité urbaine de Béthune ».

1.2 La gouvernance

1.2.1 Les principales instances

Le conseil communautaire installé en juillet 2020 est composé de 152 conseillers¹¹. Sur les 100 communes, 20 disposent de deux conseillers ou plus¹² et ont un total de 72 sièges (47 %). Le bureau communautaire comprend 103 délégués¹³. « L'exécutif communautaire », instance informelle de 37 membres, est constitué du président, de 15 vice-présidents, et de 21 conseillers délégués. Le poids des 80 communes ne disposant que d'un seul représentant au conseil communautaire, dont la population cumulée représente environ 38 % de celle de l'agglomération, est prépondérant en disposant d'une majorité des sièges au conseil (53 %), au bureau (78 %), et dans l'exécutif (62 %).

¹⁰ Le SCOT de l'Artois a été élaboré en 2008.

¹¹ Le conseil communautaire qui avait été installé en janvier 2017 en comprenait 154.

¹² Béthune et Bruay-la-Buissière ont, respectivement, douze et dix conseillers. Nœux-les-Mines en a cinq. Auchel, Beuvry, Isbergues et Lillers en ont, chacune, quatre. Barlin, Divion, Houdain en ont trois. Annezin, Auchy-les-Mines, Billy-Berclau, Calonne-Ricouart, Douvrin, Haillicourt, Haisnes, Hersin-Coupigny, Marles-les-Mines et Vermelles disposent, chacune, de deux conseillers.

¹³ Béthune et Bruay-la-Buissière disposent de deux représentants au bureau (hors le président).

Il est à noter qu'aucune « commune nouvelle » ne s'est créée¹⁴ visant, notamment, à peser davantage au sein des instances.

Celles-ci se réunissent régulièrement et leurs comptes rendus sont publiés sur le site internet de l'agglomération. Un rapport annuel d'activité est produit, conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, conformément à l'article L. 5211-10-1 dudit code, un conseil de développement a été créé, dans la continuité de celui qu'avait institué la communauté d'agglomération de l'Artois en 2003. Il comporte, désormais, 79 membres répartis en cinq collèges (contre quatre en 2017) : monde économique, syndicats et organisations professionnelles, services publics et assimilés, vie collective familiale et associative, et un nouveau collège des habitants. La chambre note, à cet effet, que sa composition ne respecte pas la disposition réglementaire selon laquelle l'écart entre les nombres d'hommes et de femmes ne doit pas être supérieur à un¹⁵.

1.2.2 Le fonctionnement des instances et le pacte de gouvernance

La gouvernance de la CABBALR et le fonctionnement de ses instances au quotidien sont rendus complexes, notamment en raison du nombre élevé de communes membres.

À la suite du renouvellement des instances en juillet 2020, le nouvel exécutif a souhaité favoriser une plus grande concertation avec elles. Celui-ci se réunit plus souvent, de manière transversale ainsi que sur des thèmes donnés (finances, axes stratégiques...). Quatre vice-présidents se sont vus attribuer une délégation de territoire (Nord, Sud, Est, Ouest) afin de se faire le relais des préoccupations locales. La conférence des maires, qui était convoquée ponctuellement lors de la mandature précédente, est désormais davantage mobilisée¹⁶.

Conformément à l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales¹⁷, un pacte de gouvernance a été soumis aux communes pour avis et approuvé par le conseil communautaire en juin 2021. Il a pour objectif de redéfinir les relations avec celles-ci en les plaçant au cœur du processus décisionnel et en respectant la place de chacune d'elles. Un nouveau règlement intérieur de la communauté d'agglomération a également été adopté.

¹⁴ La création de communes nouvelles a été introduite par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (cf. articles L. 2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

¹⁵ Sur ce point, le règlement général de fonctionnement, en stipulant qu'une composition paritaire est seulement « souhaitable », alors qu'elle est obligatoire, n'est pas conforme au droit.

¹⁶ La création de la conférence des maires a été rendue obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique (dite « Engagement et Proximité »), sauf lorsque son bureau comprend déjà l'ensemble des maires. Dans le cas de la CABBALR, toutes les communes sont représentées au conseil et bureau, mais pas forcément par le maire.

¹⁷ Article introduit dans ledit code par la loi « Engagement et Proximité » de 2019.

1.3 Le fonctionnement général des services

1.3.1 L'organisation des services

Les services sont regroupés dans cinq directions générales adjointes rattachées au directeur général des services : ressources et moyens, aménagement de l'espace, développement économique, services à la population, et services techniques. S'ils sont, pour la plupart, situés à l'hôtel communautaire, certains sont territorialisés tels que le développement économique (Bruay-la-Buissière), la culture, les sports, le droit des sols, l'archéologie, la mobilité et la planification (Nœux-les-Mines), ou encore ceux des « antennes » d'Isbergues et de Lillers, sièges des anciennes communautés de communes.

La CABBALR est dotée, depuis sa création, d'une direction de l'audit et des ressources financières qui, par des analyses ciblées, appuie les services en termes d'amélioration de leur pilotage, de contrôle de leurs activités et d'évaluation des politiques publiques. Elle analyse également les comptes d'associations financées.

La chambre relève que la direction de la communication (11 postes en tout) est rattachée au cabinet. Le président, dans sa réponse, justifie cette organisation par le fait que les missions de cette direction sont « fortement liées à la vie institutionnelle de l'établissement et qu'elle permet de fluidifier ses actions ». Conformément au décret du 30 décembre 1987¹⁸, la chambre invite, cependant, à ce que ce service administratif soit rattaché à la direction générale des services, afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur le fait que les agents concernés n'ont pas le statut de collaborateurs de cabinet.

En 2020, le nouvel exécutif a souhaité initier un audit avec l'aide d'un cabinet extérieur, à l'issue duquel l'agglomération pourrait se doter d'un projet d'administration¹⁹.

Face à la crise sanitaire liée à la Covid-19, elle a adapté son organisation dans le cadre de plans de continuité et de reprise de l'activité, notamment en définissant des secteurs « essentiels » (collecte des déchets, eau...) et en modifiant l'environnement de travail (distribution de matériels de sécurité²⁰, mise en place du télétravail avec des moyens informatiques dédiés...).

¹⁸ Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

¹⁹ Il s'agit d'une démarche, élaborée le plus souvent selon une méthode participative, ayant pour but de donner un socle commun à l'ensemble des services en fixant les valeurs qui fondent leur action, les missions à entreprendre, les méthodes et les moyens pour les réaliser.

²⁰ La collectivité a notamment fourni 200 000 masques à ses agents.

1.3.2 Les ressources humaines

1.3.2.1 Le pilotage des effectifs

La CABBALR dispose d'outils de pilotage (tableau des emplois, entretiens annuels d'évaluation, plans de formation, logiciels métier...) mais elle n'a pas encore finalisé ses lignes directrices de gestion, qui auraient dû l'être fin 2020. Elle a engagé une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences²¹.

Elle compte 930 agents au 1^{er} janvier 2021, contre 709 lors de sa création. Cette augmentation résulte des transferts de compétences, mais aussi de choix volontaristes. Ainsi, 16 postes ont été créés à la « cité des électriciens » qui a ouvert en 2019²². De nombreux agents contractuels ont été, également, titularisés en 2018 et 2019.

Sur 923 agents permanents en 2021, 110 sont des cadres supérieurs de catégorie A (12 %), 191, des cadres intermédiaires de catégorie B (21 %) et 622, des agents d'exécution de catégorie C (67 %).

Tableau n° 1 : Effectifs physiques au 1^{er} janvier

Agents	2017	2018	2019	2020	2021
Permanents	696	772	858	953	923
Emplois aidés	10	11	4	2	0
Apprentis	3	2	4	10	7
Total	709	785	866	965	930

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

Le régime indemnitaire a fait l'objet d'une harmonisation en 2017, avec la mise en place du régime tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dernier a, notamment, intégré une « prime annuelle » qui préexistait, versée à tous les agents, et dont le coût représente environ 1,5 M€ par an.

L'absentéisme pour motif médical qui s'élève à 20 520 jours en 2020, représente plus de 143 600 heures de travail, soit l'équivalent de 89 postes à temps plein sur une année. Ainsi que le souligne le président, l'application de la journée de carence, qui sera appliquée dans les plus brefs délais, devrait permettre de réduire l'absentéisme de courte durée.

²¹ Cette démarche permettrait de maîtriser, de manière prévisionnelle, les évolutions de l'emploi, en identifiant les métiers stratégiques et en anticipant les besoins en compétences qui en découlent.

²² Ancienne cité minière située à Bruay-la-Buissière, la « cité des électriciens », dont la sauvegarde était menacée depuis l'arrêt de l'activité minière en 1979, a été acquise, à partir de 2005, par la communauté d'agglomération de l'Artois à des fins de rénovation. Conforté par l'inscription du bassin minier au patrimoine mondial de l'Unesco en 2012, un projet d'aménagement a été élaboré visant à en faire un lieu de mémoire, à vocation patrimoniale, culturelle et touristique. Son coût d'investissement s'est élevé à 20,4 M€ (abords compris). La cité a été inaugurée en mai 2019. Gérée depuis 2020 sous la forme d'un établissement public de coopération culturelle, auquel sont membres la ville de Bruay-la-Buissière et la CABBALR. La contribution financière annuelle de cette dernière s'élève à 0,9 M€.

1.3.2.2 Le temps de travail

La durée légale du temps de travail dans les collectivités territoriales

Avant la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les règles relatives au temps de travail étaient régies par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi modifiée du 26 janvier 1984. Ces règles stipulaient que les collectivités ne pouvaient décider de faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an, sauf dérogation par validation des droits acquis préexistants en application d'une délibération.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a supprimé cette dérogation et prévoit, désormais, que les collectivités disposent d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour définir les règles de temps de travail, celles-ci devant entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition (soit le 1^{er} janvier 2022 pour les EPCI).

Au cas d'espèce, les règles du temps de travail reposent sur un protocole de 2017. Si celui-ci indique que les agents travaillent sur la base légale des 1 607 heures annuelles, cette durée n'est, en réalité, pas respectée en raison de l'octroi de huit jours « d'autorisation exceptionnelle d'absence »²³ qui viennent diminuer, d'autant, le temps de travail. Ces jours extra-légaux représentent un volume annuel de 53 368 heures, soit l'équivalent théorique de 33 postes pour un coût total d'1,4 M€ par an.

Dans le même temps, le recours aux heures supplémentaires et le nombre de jours de compte épargne-temps sont en augmentation. Les premières sont passées de 19 457 heures en 2018 (0,39 M€) à 23 137 en 2020 (0,46 M€)²⁴. Concernant les jours non pris et figurant dans les comptes épargne-temps, ils s'élèvent à 1 779,5 en 2020 contre 1 490,5 jours en 2018, soit une hausse de près de 20 % en trois ans.

Dans ces conditions, la chambre rappelle à la CABBALR qu'elle doit respecter la durée annuelle du temps de travail, prévue par les dispositions précitées, ce qui constitue un enjeu de gestion.

²³ Ces huit jours se décomposent en cinq jours pour motif personnel proratisés en fonction de la durée du travail suite au transfert des personnels des différentes collectivités « dans un souci d'harmonisation des droits », et de trois jours supplémentaires « accordés par le président ».

²⁴ Le rapport sur les orientations budgétaires 2021 de la CABBALR précise que les heures supplémentaires constituent « une dépense importante du budget » qu'il conviendrait de réduire.

Rappel au droit unique : redéfinir le temps de travail afin de respecter la durée annuelle légale de 1 607 heures, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Dans sa réponse, le président apporte les éléments suivants : « Sans attendre ce rappel et pour tenir compte des contraintes réglementaires applicables au 1^{er} janvier 2022, la Communauté a engagé dès 2021 un audit organisationnel avec un focus particulier sur les ressources humaines et financières. Le diagnostic restitué en juin dernier a permis d'établir un plan d'actions. Le sujet de la mise en conformité du temps de travail en fait partie et s'inscrit dans une démarche globale de transformation de l'administration afin de répondre au projet de territoire en cours d'élaboration. Une démarche partenariale avec les acteurs sociaux sera mise en œuvre afin d'aboutir au respect de la réglementation ».

1.3.3 La qualité du mandatement

Selon les données de la trésorerie, la qualité du mandatement, mesurée par un « taux d'erreurs patrimoniales significatives »²⁵, est satisfaisante. En 2019, seulement 43 erreurs de ce type (liquidation erronée, absence de pièces justificatives...) ont été relevées sur plus de 6 700 mandats visés, soit un taux limité de 0,6 %. Pour autant, elles représentent un montant total de 2 M€, ce qui nécessite de maintenir un contrôle approfondi des factures avant mandatement.

Par ailleurs, le délai global de paiement, fixé légalement à 30 jours maximum atteint 34,2 jours en 2019 (dont 27,7 jours pour l'ordonnateur) et 34,7 jours en 2020 (dont 30 jours pour l'ordonnateur). Si la CABBALR explique cette situation, en 2020, par la mise en paiement en fin d'année de plus de 200 factures anciennes d'un même marché dont le retard serait imputable au tiers concerné, la chambre l'invite, pour autant, à renforcer ses efforts d'organisation interne afin de respecter le délai des 20 jours qui lui incombe tout particulièrement.

Le président, en réponse, souligne que la situation en 2021 s'est nettement améliorée ; selon ses estimations, le délai global de paiement observé au 31 octobre 2021 est de 24,7 jours pour le budget principal et de 26 jours pour les budgets consolidés.

1.3.4 Les subventions aux associations

Les subventions attribuées aux associations (plus d'une centaine) se sont élevées à près de 4,5 M€ en 2020. Il conviendrait que l'annexe concernée du compte administratif recense et valorise, également, les prestations apportées en nature (prêts de locaux et de matériels, prise

²⁵ Dans le cadre de son contrôle hiérarchisé, le comptable public, à partir des mandats transmis par une collectivité sur un exercice, recense les erreurs relevées, dont celles « significatives » dont le montant est supérieur à 100 €.

en charge de fluides, mise à disposition de personnel²⁶...). Par ailleurs, si la CABBALR reçoit les budgets, comptes et rapports annuels des associations qu'elle finance, elle est également invitée à leur demander les « comptes rendus financiers » au titre de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations²⁷. Par exemple, la chambre relève qu'elle ne le faisait pas concernant l'association Euralens, alors que sa convention financière le prévoit expressément²⁸.

Le président, en réponse, précise qu'à l'appui des conclusions de l'audit organisationnel, les missions de la direction de l'audit et des ressources financières devraient être renforcées, ce qui devrait conduire à une meilleure application des dispositions réglementaires en matière de suivi des concours attribués aux tiers, notamment en ce qui concerne les prestations en nature.

Enfin, en vertu du même article 10 de la loi précitée, la chambre l'invite à publier, sur son site internet, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane est un établissement public de coopération intercommunale créé en 2017. Elle regroupe une population d'environ 280 000 habitants, répartie sur 100 communes et un large territoire, son périmètre apparaissant cohérent.

En raison du nombre important de communes, le fonctionnement des instances de gouvernance s'avère complexe au quotidien. À la suite de leur renouvellement en juillet 2020, le nouvel exécutif a souhaité favoriser des modalités de travail plus proches du territoire et concertées avec les communes. Des vice-présidents ont été désignés à cet effet, la conférence des maires a été réactivée, et un pacte de gouvernance a été élaboré en 2021.

Le fonctionnement des services peut être amélioré, en particulier en matière de ressources humaines. Ainsi que l'indique le président dans sa réponse, une démarche avec les partenaires sociaux devrait être engagée pour la mise en conformité du temps de travail et les actions de lutte contre l'absentéisme renforcées. Le délai global de paiement envers les fournisseurs doit être réduit et les efforts menés en 2021, qui vont dans ce sens, poursuivis. Le suivi et la transparence des subventions attribuées aux associations mériteraient d'être renforcés, ce qui sera l'une des missions de la direction de l'audit et des ressources financières.

²⁶ Sur la période de contrôle, la CABBALR a mis à disposition des agents auprès du gestionnaire du foyer-refuge pour animaux, de la mission locale de l'Artois, de l'office de tourisme intercommunal, du centre intercommunal d'action sociale, de la cité des électriciens, et de la commune de Cambrin. Les remboursements à l'agglomération atteignent près de 0,7 M€ en 2020.

²⁷ En vertu de l'article 10 précité et de l'arrêté afférent du 11 octobre 2006, lorsqu'une subvention d'une autorité administrative est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire de droit privé doit produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un compte-rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Un modèle a été établi au plan national.

²⁸ Cf. rapport d'observations définitives de la chambre sur l'association Euralens (2021).

2 LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ET L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE

2.1 Les compétences

La CABBALR dispose de nombreuses compétences dites « obligatoires », « supplémentaires » et, jusqu'en 2019, dites « optionnelles », conformément aux articles L. 5216-5 et L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales²⁹.

Les compétences obligatoires sont exercées, de plein droit, sur l'ensemble de son territoire, en lieu et place des communes. Concernant les compétences supplémentaires, elle a repris celles que détenaient les trois anciennes intercommunalités et en a adopté de nouvelles.

Ainsi, depuis sa création, la CABBALR a pris des délibérations visant à déterminer, pour une compétence donnée, son champ d'actions. Pour certaines d'entre elles, en particulier supplémentaires, elle a reconnu préalablement leur « intérêt communautaire »³⁰ afin de distinguer les actions et les équipements qui, par leur objet, leur dimension financière ou leur rayonnement, doivent être assurés par elle.

2.1.1 Les compétences actuellement exercées

2.1.1.1 Les compétences obligatoires

La CABBALR exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes, les dix compétences « obligatoires » prévues à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (« GEMAPI »), eau (potable), assainissement des eaux usées, et gestion des eaux pluviales urbaines. Ces compétences étaient déjà, pour une grande partie d'entre elles, exercées par Artois Comm., et ont été étendues géographiquement au territoire des deux communautés de communes.

En matière de développement économique, elle dispose de pôles et zones d'activités³¹. Elle est signataire d'une convention avec la région lui permettant d'octroyer des aides aux entreprises. Elle a défini une politique communautaire du commerce. Elle soutient également l'activité touristique (schéma de développement touristique, office de tourisme intercommunal).

²⁹ La loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019 a supprimé la catégorie des compétences « optionnelles ». Celles-ci font désormais partie des compétences « supplémentaires ». Mais elles restent mentionnées à l'article L. 5216-5 dudit code.

³⁰ L'intérêt communautaire doit être défini par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

³¹ Trente-cinq zones d'activités, seize bâtiments économiques, sept pépinières d'entreprises...

De plus, elle assure la gestion de six aires d'accueil des gens du voyage.

Au titre de l'aménagement de l'espace communautaire, elle gère près de 80 documents de planification de l'urbanisme en vigueur sur son territoire. Elle a repris le schéma de cohérence territoire (SCoT) de l'Artois, qui datait de 2008, et engagé sa procédure de révision. En 2019, elle a approuvé le principe d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (« PLUi ») visant à remplacer, à terme, l'ensemble des PLU existant³². Elle mène des actions en matière d'aménagement et de mobilité. Elle est, par ailleurs, partenaire de démarches transversales telles que « l'Engagement pour le renouveau du bassin minier » 2017-2027, piloté par l'État. Elle est membre d'associations telles que la mission Bassin Minier et Euralens, ainsi que de divers syndicats mixtes, comme le pôle métropolitain de l'Artois³³.

La CABBALR assure, aussi, la collecte et la valorisation des déchets³⁴.

Elle a approuvé, pour la période 2019-2025, un programme local de l'habitat fixant des objectifs et des actions à mener dans le domaine du logement³⁵.

Elle a repris et mis en cohérence, pour une période allant jusqu'en 2022, les contrats de ville qui existaient au niveau d'Artois Comm. et Artois-Lys, et les a étendus au reste du territoire. Son champ d'intervention couvre, aujourd'hui, 16 quartiers prioritaires et cinq quartiers d'intérêt communautaire.

En vertu de sa compétence « GEMAPI », obligatoire depuis 2018, elle intervient sur près de 440 km de cours d'eau (plans de restauration et d'entretien).

Concernant l'eau, compétence qui lui a été transférée en 2020, elle s'est substituée à 22 autorités organisatrices de gestion de l'eau (communes ou syndicats) avec, le cas échéant, la reprise de délégations de service public qui existaient. Des syndicats ont, néanmoins, conservé la compétence car dépassant son périmètre. La compétence « assainissement » englobe, d'une part, l'assainissement des eaux usées, auparavant exercé par toutes les structures intercommunales préexistantes à la fusion et, d'autre part, l'assainissement des eaux pluviales, qui était déjà exercé par la communauté d'agglomération lors de sa création au 1^{er} janvier 2017.

En 2021, l'intercommunalité a créé des régies « eau potable » et « assainissement », dotées de la seule autonomie financière. Elle a le projet d'élaborer un schéma directeur sur l'eau à l'horizon 2024.

³² Le territoire est couvert par deux plans locaux d'urbanisme intercommunaux infracommunautaires (PLUi du syndicat intercommunal à vocation multiple de l'Artois couvrant 13 communes et PLUi Artois-Flandres couvrant 14 communes), 61 PLU communaux, 5 cartes communales et 7 communes soumises au règlement national d'urbanisme.

³³ Peuvent aussi être mentionnés le syndicat mixte des transports Artois-Gohelle, le syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Lys, ou encore le syndicat mixte du parc des industries Artois-Flandres (SMPIAF, anciennement SIZIAF).

³⁴ Elle coordonne, notamment, 12 déchetteries situées sur le territoire.

³⁵ Ainsi, un objectif de construction de 1 070 logements par an à horizon 2025 a été assigné afin d'entraîner une croissance démographique de 0,2 % par an sur le territoire (environ 700 habitants de plus par an).

Enfin, conformément aux articles L. 229-26 du code de l'environnement et L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales, elle dispose d'un plan climat-air-énergie territorial 2020-2026, avec un plan d'actions dédié³⁶.

2.1.1.2 Les compétences supplémentaires

2.1.1.2.1 Les compétences anciennement dénommées « optionnelles »

Lors de sa création, la CABBALR a choisi d'exercer quatre compétences optionnelles sur cinq mentionnées à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales pour lesquelles elle en a déterminé l'intérêt communautaire.

Ainsi, en matière de création, d'aménagement et d'entretien de voirie, elle a déclaré d'intérêt communautaire de nombreuses voies, 105 km dont 15 km sont dédiés aux voiries en site propre du « bus à haut niveau de service ».

Au titre de la protection de l'environnement et du cadre de vie, ses actions s'inscrivent en lien avec son plan climat. Elle mène des actions de sensibilisation *via* sa maison de la nature, « Geotopia ». Elle s'appuie également sur un programme alimentaire territorial visant à structurer une économie agricole. Elle est signataire, avec l'État et la région, d'un contrat de transition écologique 2019-2023 ainsi que d'un contrat d'objectifs pour la territorialisation de la troisième révolution industrielle 2020-2024.

Elle a pris la compétence relative à la construction, l'entretien et la gestion d'équipements culturels³⁷ et sportifs³⁸ d'intérêt communautaire, en particulier huit piscines³⁹, dont celle de Béthune (cf. *infra*, dernière partie du rapport).

Enfin, elle s'est dotée d'une compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire et a créé à ce titre, en 2019, un centre intercommunal.

2.1.1.2.2 Les autres compétences supplémentaires

En plus des compétences anciennement optionnelles, la CABBALR exerce plus d'une vingtaine de compétences supplémentaires, souvent reprises de celles qui existaient dans les trois anciennes intercommunalités.

³⁶ Celui-ci a pris la suite d'un PCAET 2015-2020 adopté par Artois Comm. en 2014. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II ») l'a rendu obligatoire pour les EPCI de plus de 50 000 habitants, seuil abaissé à 20 000 habitants par loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Le plan d'actions de la CABBALR a, notamment, pour objectif de réduire de 34 % les polluants atmosphériques en 2030 par rapport à 2012.

³⁷ Conservatoire communautaire musique & danse réparti sur six sites à Béthune et Bruay-la-Buissière, La Comédie de Béthune, Cité des électriciens à Béthune, Labanque à Béthune, Donation Kijno à Nœux-les-Mines, l'Unité d'art sacré et la Chartreuse des Dames à Gosnay, sites archéologiques...

³⁸ Loisinord à Nœux-les-Mines, base nautique de Beuvry, stade-parc Roger Salengro de Bruay-la-Buissière, ferme de Bajus, centres d'initiation multisports (CIM), sites de randonnée et de nature...

³⁹ Auchel, Barlin, Béthune, Bruay-la-Buissière, Divion, Hersin-Coupigny, Lillers, Nœux-les-Mines.

Elle dispose, notamment, d'un contrat local de santé 2020-2023, avec des actions en matière d'installation de professionnels de santé sur le territoire, ou encore d'accompagnement des jeunes et des personnes vulnérables.

Elle a signé un contrat enfance jeunesse avec la caisse d'allocations familiales et souhaite définir une stratégie d'agglomération dans ce domaine.

Elle conduit des actions culturelles, notamment dans le cadre de son contrat d'éducation artistique 2020-2023, signé avec l'État et le département.

Elle soutient le développement sportif du territoire (financement de clubs sportifs et de manifestations, appui aux activités de pleine nature).

Elle mène, enfin, des initiatives en matière d'archéologie, d'ingénierie de conseil et de soutien à destination des communes, notamment rurales, de préservation et de développement des espaces et des milieux naturels (« trames verte et bleue »), de recherche universitaire, d'aménagement numérique, d'incendie et de secours (gestion de six unités intercommunales), et même de protection des animaux avec l'entretien d'un refuge.

2.1.2 Une cohérence à renforcer dans la répartition des compétences sur le territoire

Disposition renforcée par la loi « Engagement et Proximité » de 2019, une restitution de compétences de la CABBALR aux villes des deux anciennes communautés de communes a été décidée deux ans après sa création. Elle concerne, notamment, les compétences supplémentaires en matière sociale, de petite enfance (relais d'assistances maternelles), de jeunesse (espace d'animation et d'information), d'action culturelle (mise à disposition d'un chapiteau), d'ingénierie et de cadre de vie (éclairage public, entretien de voirie, études...). Bien que de droit, la restitution de ces compétences ne contribue pas à renforcer l'intégration de l'intercommunalité, en favorisant une répartition de celles-ci « à la carte » entre elle et les communes.

Par ailleurs, plusieurs compétences facultatives s'exercent en parallèle de celles des syndicats à vocation multiple (SIVOM) « historiques », ce qui ne va pas dans le sens d'une simplification du paysage institutionnel local. Il s'agit des SIVOM de l'Artois, de la communauté du Bruaysis, et de la communauté du Béthunois⁴⁰ qui mènent, chacun, dans leur périmètre géographique et dans leurs champs d'actions respectifs, des missions pour lesquelles

⁴⁰ Le SIVOM de l'Artois regroupe 13 communes de la CABBALR (40 000 habitants) et a des compétences, notamment, en matière d'urbanisme, d'éclairage public, d'espaces verts, de petite enfance. Le SIVOM de la communauté du Bruaysis regroupe 26 communes de l'agglomération (93 000 habitants) et a des compétences, notamment, en matière d'action sociale et de santé, de personnes âgées et de maintien à domicile, et d'intervention dans des secteurs techniques. Le SIVOM de la communauté du Béthunois regroupe 25 communes de la CABBALR (103 000 habitants) et exerce plus d'une quarantaine de compétences à dominante technique et médico-sociale, notamment en matière de jeunesse (crèches, centres de loisirs sans hébergement), de personnes âgées (maisons de retraite), de restauration collective, et d'opérations funéraires. Dans le cadre du transfert de la compétence « eau », 44 agents du SIVOM ont été transférés à l'agglomération.

la CABBALR dispose, pourtant, de compétences identifiées : petite enfance, personnes âgées, santé, ingénierie... Néanmoins, il n'existe pas de syndicat équivalent dans la partie nord de l'agglomération, couvrant le territoire des deux anciennes communautés de communes.

Dans divers rapports, la chambre a déjà eu l'occasion de souligner que l'action de ces SIVOM, si elle donnait pleine satisfaction aux communes adhérentes, avait comme conséquence de limiter les démarches de mutualisation entre elles et la CABBALR⁴¹. En particulier, elle rappelait que la création de services communs ne pouvait se faire que dans le cadre d'un EPCI. Concernant la gestion d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, elle envisageait leur rattachement à un centre intercommunal d'action sociale.

Il résulte de cette situation que sur le territoire concerné, des actions relevant du même champ de compétences peuvent être exercées parallèlement par l'intercommunalité, un SIVOM ou une commune, ce qui peut être source de doublons et d'incohérences. Dans le domaine social, comme vu précédemment, l'action du centre intercommunal d'action sociale vient s'ajouter à celle des centres communaux et des SIVOM. En matière de petite enfance, les trois syndicats disposent, chacun, d'un relais dédié, alors que l'agglomération en gère un dans le cadre d'un service commun. Dans le domaine de l'ingénierie et de l'aide technique aux communes, l'action de l'intercommunalité se superpose, là encore, à celle des SIVOM.

Dans son récent rapport de juin 2021 sur une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise⁴², la Cour des comptes appelle à poursuivre la simplification du « millefeuille » des collectivités territoriales et de « *reconsidérer l'utilité de maintenir certains échelons ou certaines structures* », ce qui pourrait passer par un renforcement des EPCI à travers un élargissement de leurs compétences, une réduction du nombre de syndicats et une mutualisation accrue des services rendus par les petites communes rurales.

Pour ces raisons, et bien que la carte intercommunale ait déjà évolué⁴³, ce mouvement de simplification gagnerait à se poursuivre sur le territoire de la CABBALR, sous son impulsion.

En réponse, le président présente « l'institution comme une agglomération de projet ». La chambre ne partage pas cette position, l'absence de projet de territoire, le maintien de structures qui agissent sur son domaine de compétences, son action très forte en tant qu'instrument de distribution fiscale, comme indiqué plus loin, étant autant de caractéristiques qui l'éloignent, dans les conditions actuelles, de sa vocation initiale. Elle note, cependant, son ambition d'être, à l'avenir, un acteur essentiel dans le développement du territoire au service de la population.

⁴¹ Cf. rapports d'observations définitives sur la commune de Béthune (2018), la commune de Bruay-la-Buissière (2018), le SIVOM de la communauté du Béthunois (2018) et le SIVOM de la communauté du Bruaysis (2019). Cf. également l'avis de contrôle budgétaire de la chambre n° 2021-0190 du 30 juillet 2021 portant sur le SIVOM de la communauté du Bruaysis.

⁴² Cour des comptes, rapport au Président de la République : *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, concilier soutien à l'activité et soutenabilité*, juin 2021.

⁴³ La création d'Artois Comm. en 2014 résulte de la fusion de deux intercommunalités. Plusieurs syndicats ont été supprimés au moment de la création de la CABBALR (syndicat mixte du SCoT de l'Artois, syndicats dans le domaine de l'eau lors du transfert de la compétence en 2020...).

Même si, comme le souligne les syndicats intercommunaux concernés, la chambre peut comprendre que la présence des SIVOM s'explique par l'héritage d'une situation précédant la fusion, ainsi que par la décision de la CABBALR de les conserver plutôt que de centraliser les prestations qu'ils assurent à destination des 100 communes, la chambre maintient que, contrairement à l'appréciation de la communauté d'agglomération, les SIVOM ne peuvent être considérés comme les relais indispensables à la mutualisation des services. Cette sédimentation d'institutions n'est pas de nature, pour le citoyen, à simplifier ses relations avec les services publics locaux. Une clarification dans l'exercice des compétences entre les différents acteurs pourrait être abordée dans le cadre du projet communautaire de territoire afin d'optimiser le coût des prestations rendues à l'utilisateur.

2.2 L'intégration communautaire

2.2.1 Le projet de territoire

Selon l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, le projet de territoire d'une agglomération a vocation à établir un diagnostic et définir une stratégie, ainsi qu'un plan d'actions. S'il n'est pas obligatoire, le législateur l'a rendu incontournable pour les EPCI signataires d'un contrat de ville⁴⁴, ce qui est le cas de la CABBALR.

Pourtant, près de cinq ans après sa création, cette dernière ne dispose pas d'un tel projet⁴⁵, qui fédérerait les compétences qu'elle exerce ainsi que les divers schémas sectoriels qu'elle a adoptés (plan climat, plan local de l'habitat, contrat local de santé...).

En mars 2021, elle a engagé la démarche d'élaboration d'un projet de territoire qu'elle espère achever d'ici avril 2022, en se fondant, notamment, sur le contrat de relance et de transition écologique devant être conclu avec l'État, fin 2021.

La chambre appuie l'agglomération dans son initiative et recommande que sa démarche soit accompagnée d'un plan d'actions opérationnel. Outre le fait qu'il permettrait de formaliser une stratégie de développement, le projet de territoire pourrait également servir de base, par la suite, à l'élaboration d'un projet d'administration⁴⁶.

⁴⁴ La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dispose ainsi que « sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale, les signataires du contrat de ville s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs énoncés au I de l'article 1^{er} de la présente loi ».

⁴⁵ Le projet de territoire existant au moment du contrôle est celui de la communauté de l'Artois, daté de 2012.

⁴⁶ Il s'agit d'une démarche, élaborée le plus souvent selon une méthode participative, ayant pour but de donner un socle commun à l'ensemble des services en fixant les valeurs qui fondent leur action, les missions à entreprendre, les méthodes et les moyens pour les réaliser.

Recommandation n° 1 : finaliser l'élaboration d'un projet de territoire et d'un plan d'actions associé, en vue de formaliser la stratégie de développement de l'agglomération.

En réponse, le président indique que la communauté d'agglomération a initié l'élaboration du contrat de relance et de transition écologique qui a été présenté en conseil communautaire en juin 2021 et a, par ailleurs, engagé la démarche d'élaboration du projet de territoire. Cette dernière a associé les élus, le conseil de développement et l'administration afin de définir les grands enjeux du projet de territoire. Une phase de concertation avec les habitants et les acteurs locaux serait aussi en cours. La phase de consolidation devrait intervenir à la fin du 1^{er} trimestre 2022 pour une présentation et validation à la fin du 1^{er} semestre 2022 en conseil communautaire.

2.2.2 L'intégration financière et fiscale

2.2.2.1 Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer l'intégration d'un EPCI en comparant la fiscalité qu'il lève à la totalité de celle recouvrée par lui et les communes sur son territoire. Ainsi, plus cet indicateur est élevé, plus le transfert des compétences communales (et des services dédiés) à l'intercommunalité est supposé être important.

Le coefficient d'intégration fiscale de la CABBALR qui se situe, de manière stable sur la période, autour de 40 %, traduit le fait qu'elle dispose de marges de progrès dans l'exercice des compétences et des services qui lui sont transférés, dans un contexte économique qui, toutefois, est peu dynamique.

2.2.2.2 Les outils financiers de la solidarité

Ceux-ci représentent un montant total de près de 67 M€ en 2020 (hors fonds de concours) versés par l'agglomération et l'État, dont l'essentiel (près de 64 M€) est redistribué aux communes. Ils représentent environ un tiers des recettes réelles de fonctionnement de l'établissement (budget principal).

2.2.2.2.1 Les fonds de concours

Ces fonds visent à financer la réalisation ou le fonctionnement d'équipements, conformément à l'article L 5216-5 du code général des collectivités territoriales. La CABBALR verse, à ce titre, environ 3,2 M€ par an à ses communes, selon des priorités qu'elle a définies⁴⁷.

⁴⁷ Protection et mise en valeur de l'environnement, amélioration du cadre de vie, du patrimoine bâti et de sa performance énergétique, amélioration des services publics, ouverture de nouveaux services à la population...

2.2.2.2 L'attribution de compensation

Il s'agit d'une dotation financière qui a pour but d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre les communes et un EPCI. Lors d'une fusion d'intercommunalités accompagnée d'un transfert de compétences, le montant des attributions versées est diminué des charges nouvellement transférées.

Au cas d'espèce, leur montant total, bien qu'en diminution (46,4 M€ en 2020 contre 49,4 M€ en 2017), reste important, illustrant des transferts de services relativement limités et, surtout, une redistribution fiscale conséquente à destination des communes.

2.2.2.3 La dotation de solidarité communautaire

C'est une dotation de péréquation qu'un EPCI peut verser à ses communes afin de réduire les disparités de ressources. Selon l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales, elle est librement répartie par le conseil communautaire selon des critères devant tenir compte, majoritairement, des écarts de revenu et du potentiel financier ou fiscal⁴⁸ par habitant de la commune par rapport à l'intercommunalité.

La CABBALR a institué une dotation de solidarité communautaire (DSC) en faveur de ses communes selon des modalités qu'elle a adaptées, en s'appuyant, notamment, depuis 2021, sur les propositions d'un groupe de travail d'élus. La DSC a été scindée en deux enveloppes. La première, d'1,9 M€, est répartie uniquement entre les communes signataires d'un contrat de ville avec l'État en fonction du potentiel financier par habitant et du revenu par habitant. La seconde, de 0,9 M€, concerne toutes les communes membres de la CABBALR. En plus des deux critères précités, celle-ci a retenu l'effort fiscal, la longueur de voirie, la part des logements sociaux et la part de la population percevant des aides au logement.

Le montant total de dotation versée aux communes est passé de 2,7 M€ en 2017 à près de 3 M€ en 2018, et est stable depuis⁴⁹.

Enfin, conformément à l'article précité, elle verse annuellement à la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL), une dotation de solidarité communautaire d'environ 9,2 M€, en raison de sa proximité à l'une de ses zones d'activités : le parc des industries Artois-Flandres⁵⁰. Ce reversement est attribué à l'ensemble des communes de la CALL.

⁴⁸ Le potentiel fiscal d'une collectivité est indicateur de richesse qui est égal à la somme que produiraient les taxes directes de celle-ci si l'on appliquait à leurs bases le taux moyen national d'imposition de chacune d'elles. Le potentiel financier est indicateur de ressources plus larges que la notion de potentiel fiscal car il prend en compte non seulement les ressources fiscales mais aussi certaines dotations versées par l'État.

⁴⁹ Dans le cadre de son plan climat-air-énergie territorial, une petite dotation (60 000 € par an) est, en plus, attribuée aux villes accueillant sur leur territoire un parc éolien.

⁵⁰ Créé en 1967 pour aménager une zone industrielle située sur les communes de Douvrin et Billy-Berclau, le parc des industries Artois-Flandres était, à l'origine, un syndicat à vocation multiple comprenant 20 communes (dont sept appartenaient à l'ancien district de l'agglomération de Lens-Liévin), qui a été dissous en 1974 pour laisser place au syndicat intercommunal de la zone Artois-Flandres (SIZIAF), qui lui-même a été transformé en syndicat mixte en 2000 à la suite de la création de la CALL. En 2014, il est devenu le syndicat mixte du parc des industries Artois-Flandres (SMPIAF), avec deux membres, la CALL, et la communauté

2.2.2.2.4 Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

La CABBALR bénéficie de ce fonds national qui vise à redistribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources de celles des plus « riches ». Son montant total, versé par l'État, est passé de 8,2 M€ en 2017 à 8,6 M€ en 2020, avec une part gardée par elle calculée en fonction de son coefficient d'intégration fiscale (41 % en 2020, soit 3,5 M€), la somme restante (5,1 M€ en 2020) étant répartie entre les communes.

Alors que le fonds aurait dû être réparti selon des critères « dérogatoires » en 2019, c'est-à-dire librement choisis par le conseil communautaire, il l'a finalement été selon le « droit commun⁵¹ » en raison de l'opposition de plusieurs communes.

Le FPIC a fait l'objet d'un nouveau mode de répartition à compter de 2021 au travers de deux enveloppes. Dans un premier temps, il consiste à distribuer le montant du FPIC 2021 entre la communauté d'agglomération et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale et, dans un second temps, à attribuer les 2/3 du montant global entre toutes les communes, en fonction des critères liés à l'insuffisance du potentiel financier par habitant et à l'écart du revenu par habitant, par rapport à la moyenne au sein de l'agglomération.

2.2.2.3 Le pacte financier et fiscal

En application de l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'un EPCI à fiscalité propre est signataire d'un contrat de ville, il doit adopter, en concertation avec ses communes, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre elles⁵². À défaut, il est tenu de verser une dotation de solidarité communautaire aux communes concernées.

C'est ce dernier choix que la CABBALR a retenu. Pour autant, la chambre considère que l'adoption d'un tel pacte serait utile pour plusieurs raisons. Il permettrait de compléter le pacte de gouvernance et d'accompagner le futur projet de territoire. Il contribuerait à renforcer la solidarité communautaire, notamment en formalisant les orientations découlant des travaux du groupe de travail d'élus. Il participerait, de manière prospective, à l'optimisation des finances de l'agglomération qui, bien que satisfaisantes à ce jour, pourraient connaître une dégradation marquée dans les prochaines années (cf. *infra*, partie situation financière). Ainsi, l'élaboration d'un pacte financier et fiscal permettrait à la CABBALR de se doter d'une stratégie financière pluriannuelle.

d'agglomération Artois Comm., alors nouvellement créée (devenue CABBALR en 2017) et dont les 13 autres communes, parmi les 20 précitées, étaient membres.

⁵¹ Une répartition dite « de droit commun » pour le reversement du FPIC est prévue au II de l'article L. 2363-3 du code général des collectivités territoriales, selon des critères définis par l'État en fonction de la richesse respective de l'EPCI et de ses communes. Des modalités « dérogatoires » de répartition peuvent être librement fixées par le conseil communautaire.

⁵² La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a été modifiée en 2020 de telle sorte que si le contrat a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2022, l'EPCI a jusqu'au 31 décembre 2021 pour adopter un nouveau pacte financier et fiscal.

En réponse, le président indique que l'adoption d'un pacte financier et fiscal n'a pas été retenue par les élus, qui lui préfèrent les différents dispositifs financiers existants (fonds de concours, attribution de compensation...). Il précise que la communauté d'agglomération entend se doter des outils lui permettant d'élaborer une stratégie financière pluriannuelle conforme à ses capacités techniques et financières et en lien avec la mise en œuvre future du projet de territoire.

2.2.3 La mutualisation des services

2.2.3.1 Les démarches menées au sein de la communauté d'agglomération

La mutualisation correspond à la mise en commun de moyens entre collectivités afin de dégager des économies d'échelle.

En premier lieu, des services ont été transférés à l'intercommunalité par ses communes, conformément à l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, soit par la reprise des compétences et équipements qui existaient dans les trois anciens EPCI, soit par de nouveaux transferts découlant de la loi (« GEMAPI » en 2018, eau et assainissement en 2020) ou d'une délibération du conseil communautaire au regard de l'intérêt communautaire (cas de huit piscines en 2017).

En second lieu, un EPCI et une ou plusieurs de ses communes peuvent créer des services communs, même en dehors de tout transfert, y compris en cas de restitution de compétences, en vertu de l'article L. 5211-4-2 du code précité. En l'espèce, quelques services communs ont été créés dans le cadre d'un schéma de mutualisation qui a donné lieu, chaque année, à la production d'un rapport de bilan⁵³. Ainsi, des démarches de mutualisation ont été initiées dans les domaines fonctionnels (conseil et expertise informatique, juridique, ressources humaines, et commande publique...), en matière de droits des sols, de système d'information géographique, d'archéologie, de relais petite enfance, de prestations techniques (énergie, espaces verts, voirie, réseaux divers), de jeunesse, de service de transports occasionnels, et même de mise à disposition d'un chapiteau. Enfin, des services communs ont été créés avec le centre intercommunal d'action sociale.

Pour autant, ces démarches de mise en commun de services, outre le fait qu'elles ne concernent pas l'ensemble des communes⁵⁴, demeurent limitées et ciblées. De manière générale, l'agglomération et ses communes ne sont que faiblement mutualisées, chaque collectivité disposant de ses propres services. De plus, le schéma de mutualisation dans lequel s'inscrivent ces démarches est daté puisqu'il a été élaboré par Artois Comm., en 2016, et n'a pas été actualisé depuis. La chambre relève, en outre, qu'il ne fait pas état d'estimations chiffrées de leur impact sur le plan financier et des ressources humaines.

⁵³ Avant la loi « Engagement et Proximité » de 2019, la production d'un rapport annuel comportant un projet de schéma de mutualisation était obligatoire. Celle-ci ne l'est plus depuis.

⁵⁴ Par exemple, le relais petite enfance concerne 28 communes membres, le service d'animation jeunesse, 21 communes, l'instruction du droit des sols, 77 communes...

En réponse, le président souligne que la question de la mutualisation fait partie des préoccupations de l'intercommunalité et qu'un groupe de travail a été constitué sur ce thème, dans la suite de l'audit engagé dès le début de l'année 2021. Il précise que ce dernier serait chargé de reconsidérer le positionnement de l'intercommunalité dans le champ des services communs, mais aussi de poursuivre la réflexion sur le schéma de mutualisation en articulation avec l'action des SIVOM.

Pour autant, la chambre, comme déjà évoqué, tient à rappeler que l'action même des SIVOM est à reconsidérer dans le cadre d'une clarification des services publics proposés aux usagers.

2.2.3.2 De faibles économies d'échelle

En l'absence d'évaluation chiffrée de l'impact des mutualisations, la chambre a examiné l'évolution cumulée des dépenses de fonctionnement des 100 communes de la CABBALR. Celles-ci, en hausse continue entre 2017 et 2019, ne semblent pas démontrer⁵⁵ l'existence d'économies d'échelle.

Tableau n° 2 : Évolution des dépenses cumulées des 100 communes de la CABBALR

(en M€)	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses de fonctionnement	244,71	240,63	240,07	243,05	245,61
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>133,40</i>	<i>133,23</i>	<i>136,02</i>	<i>135,12</i>	<i>136,24</i>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Au regard des éléments qui précèdent, la chambre recommande donc à l'agglomération d'approfondir ses démarches de mutualisations, au travers d'un schéma dédié actualisé et chiffré en termes d'impacts, et présenté au conseil communautaire. Elle relève, d'ailleurs, que c'est un objectif figurant dans le pacte de gouvernance adopté en 2021.

Recommandation n° 2 : renforcer les démarches de mutualisation en actualisant le schéma existant et en rendant compte, à l'assemblée délibérante, de leur impact financier et sur les effectifs.

⁵⁵ Les baisses de dépenses constatées sur 2015-2016 résultent, principalement, du plan national de redressement des comptes publics opéré durant cette période (avec une diminution des dotations de l'État). La baisse des dépenses en 2020 résulte, principalement, de l'impact de la crise sanitaire (économies de gestion et baisse des dépenses d'équipement).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'agglomération, qui a repris les compétences des trois anciennes intercommunalités auxquelles elle s'est substituée, exerce les missions obligatoires que la loi lui a assignées (développement économique, aménagement, déchets, eau...), de même que des compétences supplémentaires pour lesquelles elle en a déterminé l'intérêt communautaire (voirie, gestion d'équipements culturels et sportifs, action sociale...).

Si son intégration a progressé depuis sa création, elle reste, néanmoins, à renforcer. Ainsi, l'agglomération intervient de manière significative dans la redistribution fiscale au profit de ses communes, ce qui limite d'autant sa vocation première à porter des projets d'investissement intercommunaux.

Son action s'exerce sur un territoire sur lequel se sont maintenus des syndicats à vocation multiple. Les mutualisations avec les communes demeurent limitées et ne se traduisent pas, pour l'instant, par des économies d'échelle.

Ces divers constats devraient l'inciter à finaliser son projet de territoire, en vue de formaliser sa stratégie de développement.

3 LA SITUATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE

3.1 Le cadre budgétaire et comptable

La CABBALR fait partie des collectivités ayant contractualisé avec l'État au titre de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (« contrats de Cahors »). Dans ce cadre, elle s'est engagée, en juin 2018, à limiter la hausse annuelle des dépenses réelles de fonctionnement de son budget principal à 1,5 %, ainsi qu'à améliorer son besoin de financement, entendu comme la différence entre les emprunts encaissés et les remboursements de dettes. Aucun objectif d'amélioration de la capacité de désendettement⁵⁶ n'a été fixé, au regard de sa moyenne très satisfaisante de 3,3 ans sur 2014-2016, nettement inférieure au plafond de référence de 12 ans pour les EPCI.

L'établissement gère un budget principal et des budgets annexes, dont le nombre et le périmètre ont évolué sur la période, passant de 18 à sa création à 15 en 2021.

Tableau n° 3 : Poids relatif des principaux budgets dans les dépenses consolidées - 2017-2020*

	2017		2018		2019		2020	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Budget principal (BP)	179,4	86,5	178,2	87,7	181,5	88,2	182,8	82,2
BA assainissement collectif	22,0	10,6	20,2	9,9	19,5	9,5	21,5	9,7
BA dév. économique Zone	2,3	1,1	1,4	0,7	1,4	0,7	0,4	0,2
BA dév. économique Bâtiments	2,0	1,0	1,9	0,9	2,4	1,2	2,4	1,1
BA eau		0,0		0,0		0,0	14,7	6,6
Total BP et principaux BA	205,7	99,2	201,7	99,3	204,8	99,6	221,8	99,8
Total budgets consolidés	207,4	100,0	203,2	100,0	205,7	100,0	222,3	100,0

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

* Hors flux réciproques. Les recettes d'ordre ne sont pas prises en compte.

L'analyse de la chambre a porté sur le budget principal, qui porte l'essentiel des masses financières (86,8 % des dépenses totales de fonctionnement, en moyenne, sur 2017-2020).

⁵⁶ Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Un seuil de 10 à 12 années est considéré comme critique.

3.2 La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

3.2.1 La qualité des informations budgétaires

3.2.1.1 Le débat annuel sur les orientations budgétaires

Conformément aux articles L. 5211-36 et L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, l'intercommunalité organise, dans le délai des deux mois précédant le vote du budget primitif, un débat sur la base d'un rapport détaillé. Celui-ci comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, avec des précisions concernant les charges de personnel, les rémunérations, et le temps de travail. Elle présente également, préalablement aux débats annuels sur le budget, un rapport sur la situation en matière de développement durable et un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes - hommes.

En application des articles D. 2312-3⁵⁷ et L. 2311-2⁵⁸ du code précité, le conseil communautaire doit pouvoir disposer, en particulier dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires, d'une vision pluriannuelle d'ensemble des projets d'investissement, avec des estimations financières par exercice.

En l'occurrence, si le rapport présente bien la liste des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP)⁵⁹, les engagements pluriannuels en matière d'investissement ne vont pas, à ce jour⁶⁰, au-delà de 2022. De plus, alors qu'elle dispose d'un plan pluriannuel d'investissement, celui-ci reste un document interne à l'exécutif et aux services, et ne fait pas l'objet d'une présentation au conseil communautaire.

En réponse, le président précise que « le rapport sur les orientations budgétaires 2021 n'a permis d'établir une projection financière fiable au-delà de 2022 du fait notamment de l'absence de projet de territoire opérationnel, des incertitudes liées à la crise sanitaire et du renouvellement récent de l'exécutif et de l'engagement de démarches réalisation d'un audit et d'un projet de territoire ». Il indique que « la dimension pluriannuelle et prospective, tant en investissement qu'en fonctionnement, prendra tout son sens une fois ces démarches réalisées ». Comme déjà évoqué, il entend élaborer une stratégie financière pluriannuelle.

⁵⁷ Le rapport sur les orientations budgétaires doit comporter « la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ».

⁵⁸ Dans le cadre du budget, l'assemblée délibérante « détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face ».

⁵⁹ Exception au principe de l'annualité budgétaire, la procédure des AP/CP concerne une dépense d'investissement dont le paiement s'étend sur plusieurs exercices sans en faire supporter l'intégralité à un budget annuel spécifique, évitant ainsi de prévoir la mobilisation d'emprunts par anticipation.

⁶⁰ En se basant sur le rapport sur les orientations budgétaires de 2021.

3.2.1.2 Les documents budgétaires

Les informations portées par les annexes budgétaires devraient être complétées, notamment en matière de ressources humaines afin de préciser les postes budgétaires prévus, ainsi que le coût des agents non-titulaires. Sur ce dernier point, le président indique, sans sa réponse, que la régularisation comptable est intervenue depuis la paie du mois de juin 2021.

Comme vu précédemment, l'annexe sur les concours attribués aux tiers mériterait d'indiquer les prestations en nature, en plus des subventions financières. Enfin, celle portant sur l'encours de dette présente des écarts avec le compte de gestion. Pour le seul budget principal, la différence atteint 5,1 M€ en 2020.

Selon le président, cet écart correspond à la dette affectée au centre aquatique de Béthune. Il explique que, faute d'actif identifié et transféré, le passif n'a pu être comptabilisé dans les comptes de la communauté même si cette dette a toujours figuré dans ses états budgétaires. La régularisation de ce transfert est effective depuis le 31 décembre 2021. Les autres états n'appellent pas d'observations.

En réponse, et de manière générale, la CABBALR s'est engagée à respecter, à l'avenir, les obligations réglementaires et à compléter les annexes budgétaires.

Si les principaux documents sont mis en ligne sur le site de l'agglomération, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* »⁶¹ mériterait d'être jointe au budget primitif et au compte administratif, et publiée.

3.2.1.3 L'exécution budgétaire

Sur la période 2017-2020, pour la section de fonctionnement du budget principal, les taux de réalisation sont de 101,6 % pour les recettes et 96,5 % pour les dépenses. L'agglomération procède aux rattachements de charges et de produits nécessaires.

Concernant l'investissement, les taux d'exécution sont, aussi, satisfaisants, à hauteur de 78,7 % pour les recettes et 82,3 % pour les dépenses, restes à réaliser compris.

3.2.2 La fiabilité des comptes

La CABBALR présente des marges d'amélioration en matière de tenue des comptes, lesquelles seront de nature à donner une image plus fidèle de son patrimoine.

En réponse, la communauté d'agglomération partage ce constat qui, explique-t-elle, est notamment consécutif aux diverses fusions, dissolutions de syndicats et intégrations de compétences ou d'équipements, lesquelles ont contribué à dégrader la qualité comptable relative à l'actif patrimonial communautaire.

⁶¹ Selon les termes de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

3.2.2.1 L'actif patrimonial

Les instructions comptables prévoient que les comptes « frais d'études et de recherche » doivent être apurés par amortissement ou intégrés dans un compte d'actif. Or fin 2020, ils présentent un solde débiteur de 3,2 M€, par ailleurs en hausse par rapport à 2017 (1,8 M€).

De plus, lorsque les immobilisations corporelles « en cours » (compte 231) sont achevées, elles doivent être comptabilisées au compte définitif concerné (compte 21), afin d'être intégrées à l'actif patrimonial et être prises en considération pour le calcul des amortissements. Dans le cas présent, bien qu'en diminution depuis 2017, le stock d'immobilisations en cours reste important, à plus de 106 M€ fin 2020.

Enfin, l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public présentent un écart très important de plus de 271 M€ en valeur nette, fin 2020, pour le seul budget principal (près de 390 M€ à budgets consolidés), alors que leurs montants devraient normalement correspondre.

Tableau n° 4 : Cohérence des états du patrimoine au 31 décembre 2020

(en €)	Actif	Inventaire	Différence
	Valeur nette comptable	Valeur nette comptable	
Budget principal	499 307 987	228 099 704	271 208 283
Budgets consolidés	918 313 063	528 624 635	389 688 247
<i>Dont BA Assainissement DSP</i>	<i>218 383 793</i>	<i>171 542 867</i>	<i>46 840 926</i>
<i>Dont BA Bâtiments</i>	<i>77 741 737</i>	<i>62 389 220</i>	<i>15 352 518</i>
<i>Dont BA Eau DSP</i>	<i>21 051 459</i>	<i>1 511 533</i>	<i>19 539 926</i>
<i>Dont BA Eau régie</i>	<i>91 536 576</i>	<i>57 019 567</i>	<i>34 517 009</i>
<i>Dont BA Zone dév. éco.</i>	<i>4 628 830</i>	<i>2 399 066</i>	<i>2 229 764</i>

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

La chambre rappelle que le suivi du patrimoine est une responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable public puisque le premier est chargé de la tenue de l'inventaire des biens, indispensable à la mise à jour de l'état de l'actif, produit tous les deux ans par le second. Elle recommande donc à l'agglomération de fiabiliser l'état de son patrimoine, en lien avec la trésorerie. Une telle démarche lui permettrait, par la suite, de formaliser une stratégie de gestion active de son patrimoine.

Recommandation n° 3 : fiabiliser l'inventaire des biens en cohérence avec l'état de l'actif tenu par le comptable public, de manière à permettre une gestion plus active du patrimoine communautaire.

En réponse, le président précise qu'un important travail d'apurement a été entrepris afin de procéder à l'imputation définitive des immobilisations. La communauté s'engage, aussi, à travailler en étroite collaboration avec le trésorier afin d'ajuster l'inventaire et l'état d'actif.

3.2.2.2 Les opérations sous mandat

Une collectivité peut intervenir, conformément à l'article L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales, pour le compte d'un tiers dans la réalisation d'un ouvrage, soit dans le cadre d'un mandat, soit en lieu et place d'un tiers défaillant. Des règles comptables et de transparence doivent être respectées pour garantir l'équilibre financier des opérations. Ces dernières peuvent être déficitaires et « dormir » dans les comptes, faute d'en réclamer et d'en obtenir le solde auprès du tiers ou dans l'attente d'une régularisation par un versement d'une subvention d'investissement ou par une perte de recette (admise en non-valeur).

Dans le cas présent, les comptes⁶² montrent des opérations sous mandat qui sont déficitaires de près d'1,8 M€ en 2020. Elles concerneraient, principalement, une opération d'aménagement du parc de la Loïsne remontant aux années 1980, pour laquelle le déséquilibre financier demeure « inexplicable » mais qui, néanmoins, a été couvert par une provision.

La chambre recommande d'en constater la perte financière afin d'apurer les comptes des opérations sous mandat.

Recommandation n° 4 : au regard de son ancienneté, apurer dès que possible le déficit des comptes des opérations sous mandat.

Le président, en réponse, indique que l'apurement définitif de ces comptes sera prochainement réalisé.

3.2.2.3 Les provisions

Les dotations aux provisions n'appellent pas d'observations. L'agglomération provisionne régulièrement dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ou dès l'apparition d'un risque financier avéré⁶³.

3.3 La situation financière rétrospective

L'analyse financière de la chambre a porté, principalement, sur le budget principal, qui porte l'essentiel de la dépense consolidée.

⁶² Comptes 4581 et 4582 concernant les opérations sous mandat pour compte de tiers.

⁶³ Il existe une provision ancienne, de 2 M€, concernant le parc de la Loïsne (cf. *supra*). Elle a constitué une provision en 2016 (0,5 M€) dans le cadre d'un contentieux concernant des travaux sur voirie et d'entretien, qu'elle a reprise en 2019. Cette année-là, une provision a été prise concernant un contrat de crédit-bail avec une société placée en redressement judiciaire (0,57 M€), reprise en 2021. En 2020, une provision pour créances douteuses a été constituée concernant différents budgets annexes (2,1 M€). Enfin, une provision d'1,25 M€ a été prise en 2021 dans le cadre du contentieux ouvert par la société Bridgestone.

3.3.1 La situation 2017-2020 du budget principal

Tableau n° 5 : Analyse financière synthétique 2017-2020 – budget principal*

	(en €)	2017	2018	2019	2020
1	Recettes réelles de fonctionnement	179 914 638	179 454 916	182 639 349	184 611 855
2	Dont recettes de la fiscalité locale	92 225 102	92 392 186	94 483 450	96 337 595
3	Dont recettes fiscales reversées	- 30 717 368	- 26 677 989	- 27 713 436	- 27 506 894
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	22 058 076	21 714 524	21 385 787	21 097 214
5	Dépenses réelles de fonctionnement	157 866 862	157 759 392	163 794 715	169 164 235
5b	<i>Dépenses réelles de fonctionnement hors reversement de fiscalité (chap 014)</i>	93 372 402	97 340 716	101 833 746	107 560 951
6	Dont charges à caractère général	31 717 989	31 751 727	34 736 089	32 480 623
7	Dont charges brutes de personnel (hors atténuations de charges)	35 512 917	39 287 090	40 782 859	41 528 351
8	Dont subventions de fonctionnement aux associations	4 750 668	4 879 060	4 755 909	5 815 517
9	Dont intérêts de la dette	654 506	848 814	701 490	645 322
10	Capacité d'autofinancement brute	22 146 134	21 152 907	19 035 371	18 485 904
11	Annuité en capital de la dette	4 611 333	4 234 456	3 849 959	5 662 774
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	17 534 801	16 918 452	15 185 412	12 823 130
13	Recettes d'investissement hors emprunt	8 000 611	14 642 582	17 735 873	13 917 368
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	25 535 411	31 561 034	32 921 285	26 740 498
15	Dépenses d'équipement	20 860 036	19 769 822	26 843 048	25 058 579
16	Subventions d'équipement versées	11 027 684	10 984 310	13 888 252	14 970 229
17	Nouveaux emprunts de l'année	67 723	2 159 530	4 000 000	16 185 741
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	37 541 227	39 300 920	38 587 562	50 257 264
19	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	1,7	1,9	2,0	2,7

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et de gestion de la communauté d'agglomération.

* Les dépenses réelles de fonctionnement incluent les reversements de fiscalité (chapitre 014). Les charges à caractère général 2020 prennent en compte l'application du mécanisme d'étalement de charges « Covid » sur cinq ans instauré par l'État dans le contexte de la crise sanitaire.

3.3.1.1 L'évolution des produits et des charges

3.3.1.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion progressent, en moyenne, de 2,2 % par an, passant de 112,6 M€ en 2017 à 120 M€ en 2020. Ils sont composés, principalement, de ressources fiscales nettes (68,8 M€ en 2020), de ressources institutionnelles (44,6 M€) et de recettes d'exploitation (6,5 M€).

Tableau n° 6 : Évolution des ressources fiscales (budget principal)

(en €)	2017	2018	2019	2020	VAM*
Ressources fiscales propres	92 225 102	92 392 186	94 483 450	96 337 595	1,5 %
- Fiscalité reversée	- 30 717 368	- 26 677 989	- 27 713 436	- 27 506 894	- 3,6 %
= Fiscalité totale (nette)	61 507 734	65 714 197	66 770 015	68 830 702	3,8 %

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

* VAM : variation annuelle moyenne.

L'augmentation des ressources fiscales propres⁶⁴, de 92,2 M€ en 2017 à 96,3 M€ en 2020, s'explique par la revalorisation des bases⁶⁵, mais est aussi la conséquence de l'augmentation des taux en 2017, décidée à des fins d'harmonisation entre les trois anciens EPCI. Le produit de la fiscalité sur les ménages représente environ 57 % des ressources fiscales propres en 2020 (55 M€) contre 43 % pour celui de la fiscalité professionnelle (environ 41 M€, dont 25 M€ pour la cotisation foncière des entreprises).

Une partie substantielle de ces ressources fiscales est reversée aux communes (près de 58 M€ en 2020, soit 60 %). L'intercommunalité perçoit, à l'inverse, des fonds à hauteur de 30,5 M€⁶⁶, ce qui aboutit à un montant de fiscalité reversée de 27,5 M€ en 2020 (contre 30,7 M€ en 2017).

Au final, les ressources fiscales nettes perçues par l'agglomération augmentent de 12 % entre 2017 et 2020, passant de 61,5 M€ à 68,8 M€.

Concernant les ressources institutionnelles, les dotations et participations sont stables et s'élèvent à 44,6 M€ en 2020. Si la dotation globale de fonctionnement diminue d'environ 1 M€ sur la période, elle est compensée par les participations (État, région, département) qui augmentent, d'1,15 M€ en 2017 à 2,4 M€ en 2020. Les autres attributions et participations n'évoluent pas (21 M€ par an).

⁶⁴ Déduction faite des restitutions telles que le reversement opéré au syndicat mixte du parc des industries Artois-Flandres, d'environ 2,8 M€ par an, pour sa gestion du parc.

⁶⁵ Les bases locatives ont fait l'objet d'une revalorisation en loi de finances (+ 0,4 % en 2017) puis, depuis 2018, sont indexées sur un coefficient forfaitaire : + 1,1 % en 2018, + 2,2 % en 2019. En 2020, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale (suppression progressive de la taxe d'habitation), la revalorisation a été de 0,9 % pour la TH sur les résidences principales pour les contribuables toujours assujettis, et d'1,2 % pour la TH sur les résidences secondaires et la taxe foncière.

⁶⁶ Attribution de compensation, fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (partie intercommunalité) et, surtout, fonds national de garantie individuelle des ressources. Ce dernier a été mis en place en 2011 pour assurer à chaque collectivité le maintien des ressources dont elle disposait avant la réforme fiscale votée dans la loi de finances pour 2010. Son montant s'élève, pour la CABBALR, à près de 27 M€ en 2020.

3.3.1.1.2 Les charges courantes

Tableau n° 7 : Évolution des charges courantes (budget principal)

(en €)	2017	2018	2019	2020	VAM
Charges à caractère général	31 717 989	31 751 727	34 736 089	32 480 623	0,8 %
+ Charges de personnel	34 190 719	37 944 360	39 419 706	40 460 370	5,8 %
+ Subventions de fonctionnement	6 016 028	6 331 512	6 230 379	8 222 569	11,0 %
+ Autres charges de gestion	18 839 550	18 929 191	19 212 245	21 331 498	4,2 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	654 506	848 814	701 490	645 322	- 0,5 %
= Charges courantes	91 418 792	95 805 602	100 299 910	103 140 382	4,1 %

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

Les charges courantes sont composées, principalement, de dépenses de personnel, de charges à caractère général, de subventions de fonctionnement, et d'autres charges de gestion. Elles sont en hausse, de 91,4 M€ en 2017 à 103,1 M€ en 2020 (+ 4,1 % par an en moyenne).

Les dépenses de personnel connaissent une augmentation notable, passant de 34,2 M€ en 2017 à 40,5 M€ en 2020 (+ 18 %). Cette évolution est liée, avant tout, à la hausse des effectifs résultant des transferts de compétences, mais aussi à des choix de recrutement. La progression des rémunérations constitue, également, un élément d'explication. Celle-ci résulte d'effets liés aux déroulements de carrière des agents⁶⁷ et de réformes prises au plan national, mais aussi des modalités choisies de mise en œuvre du RIFSEEP depuis 2017. L'année 2020 a vu, en outre, le versement d'une prime exceptionnelle « Covid »⁶⁸ aux agents mobilisés durant la crise sanitaire (coût de 0,38 M€).

Les charges à caractère général évoluent peu, de 31,7 M€ en 2017 à 32,5 M€ en 2020. Elles comprennent, pour les trois quarts, des dépenses de services extérieurs, en particulier les contrats de prestations de services et les contributions forfaitaires versées aux délégataires pour compensation de service public.

Les autres charges de gestion augmentent, de 18,8 M€ à 21,3 M€. Elles se composent, principalement, de la contribution au service départemental d'incendie et de secours (7,75 M€ en 2020), des flux visant à résorber les déficits des budgets annexes à caractère administratif (4,1 M€), des indemnités des élus (0,7 M€), et des contributions aux organismes de regroupements. Ce dernier poste connaît une hausse notable, de 5,7 M€ en 2017 à 8,7 M€ en 2020, et concerne les syndicats mixtes dont la CABBALR est adhérente⁶⁹.

⁶⁷ Il s'agit, en particulier, du « GVT » (glissement vieillesse technicité) qui correspond à l'augmentation annuelle de la masse salariale découlant du déroulement de carrière (avancements, promotions...) et du vieillissement des agents.

⁶⁸ Conformément au décret afférent n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

⁶⁹ Syndicat mixte des transports Artois-Gohelle (8 M€ en 2020 contre 5 M€ en 2017), syndicat mixte pour le Sage de la Lys (0,4 M€), pôle métropolitain de l'Artois (0,3 M€). Concernant le SMTAG, la contribution 2020 comprend une participation exceptionnelle de 0,8 M€ visant à faire face à la crise sanitaire.

Les subventions de fonctionnement, relativement stables entre 2017 et 2019 (6,2 M€), progressent fortement en 2020, à 8,2 M€, en raison, essentiellement, d'une hausse d'1 M€ des aides aux organismes de droit privé (dans le contexte de la crise sanitaire) et de la nouvelle subvention de 0,9 M€ à la « cité des électriciens ».

Au final, les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal augmentent de manière conséquente, de 157,87 M€ en 2017 à 169,16 M€ en 2020 (+ 7,1 % en quatre ans).

Pour autant, dans le cadre du contrat financier signé avec l'État en 2018, qui prend en compte de nombreux retraitements dans le calcul de l'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement, ce dernier a estimé que l'objectif cible annuel fixé à 1,5 % avait été respecté en 2018 et en 2019. L'agglomération n'a pas fait d'évaluation du respect de la norme en 2020, l'État ayant suspendu, pour cette année, ce dispositif contractuel dans le contexte de la crise sanitaire.

3.3.1.2 Le capacité d'autofinancement, les investissements et la dette

3.3.1.2.1 Le capacité d'autofinancement et le financement des investissements

Entre 2017 et 2020, les charges augmentent de 4,1 % par an, un rythme supérieur à celui des produits (2,2 %). Il en résulte une capacité d'autofinancement (CAF) brute en baisse de 22,1 M€ à 18,5 M€, tout en restant confortable.

L'épargne nette des remboursements en capital de la dette, qui a vocation à participer au financement des investissements, diminue également de 17,5 M€ à 12,8 M€, soit une baisse de 27 %.

Tableau n° 8 : Évolution de la capacité d'autofinancement et du financement des investissements (budget principal)

(en €)	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	22 146 134	21 152 907	19 035 371	18 485 904	80 820 316
- Annuité en capital de la dette	4 611 333	4 234 456	3 849 959	5 662 774	18 358 522
CAF nette ou disponible	17 534 801	16 918 452	15 185 412	12 823 130	62 461 794
+ TLE et taxe d'aménagement	50 369	30 683	15 900	2 894	99 846
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 633 246	3 988 327	4 212 965	3 447 464	13 282 001
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	6 275 197	9 885 478	13 461 939	10 337 425	39 960 039
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	16 442	0	28 769	19 022	64 232
+ Produits de cessions	25 357	738 094	16 300	110 564	890 316
= Financement propre disponible	25 535 411	31 561 034	32 921 285	26 740 498	116 758 228
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. subv. d'équip. et tvx en régie)</i>	80,1 %	102,6 %	80,8 %	66,8 %	-
Dép. d'équip. (dont tvx en régie mais hors subv.)	20 860 036	19 769 822	26 843 048	25 058 579	92 531 484
Subventions d'équipement	11 027 684	10 984 310	13 888 252	14 970 229	50 870 474
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 6 857 964	- 753 881	- 8 963 639	- 15 722 544	- 32 298 028
Nouveaux emprunts de l'année	67 723	2 159 530	4 000 000	16 185 741	22 412 994

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

Les dépenses d'équipement (subventions comprises) augmentent, de 31,9 M€ à 40 M€ en quatre ans, soit 143,4 M€ en cumulé sur la période (dont 50,9 M€ de subventions). Les principaux secteurs d'investissement concernent l'aménagement, les services urbains et l'environnement (38,3 % des dépenses sur 2017-2020), le logement (21,2 %), l'action économique (11,5 %) et la culture (8,7 %). Les subventions versées comprennent, notamment, les fonds de concours (3,5 M€ par an). En euros par habitant, les dépenses totales d'équipement passent de 113 € en 2017 à 142 € en 2020, un montant qui reste en dessous de la moyenne de strate de 150 €⁷⁰.

Le cumul de CAF nette sur la période (62,5 M€) permet de couvrir 43,5 % de ces dépenses. Le reste du financement provient des recettes obtenues (Europe, État, région, département...), du fonds de compensation de la TVA, et de l'emprunt. Le ratio financement propre disponible⁷¹ / dépenses d'équipement diminue notablement entre 2018 (102,6 %) et 2020 (66,8 %), ce qui signifie que la CABBALR a plus recours à la dette pour financer ses investissements. Quasiment inexistantes en 2017, les nouveaux emprunts souscrits passent, ainsi, de 2,2 M€ en 2018 à 16,2 M€ en 2020.

3.3.1.2.2 La dette, la capacité de désendettement et le fonds de roulement

Tableau n° 9 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement (budget principal)

(en €)	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du BP au 31/12	37 541 227	39 300 920	38 587 562	50 257 264
CAF brute	22 146 134	21 152 907	19 035 371	18 485 904
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	1,7	1,9	2,0	2,7

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

L'encours de dette du budget principal, qui augmente légèrement entre 2017 (37,5 M€) et 2019 (38,6 M€), connaît une forte hausse en 2020, à 50,26 M€. Il reste néanmoins soutenable, la capacité de désendettement, de moins de trois ans en fin de période, étant bien inférieure au plafond des 12 ans admis pour les EPCI dans la loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022. Pour autant, comme vu précédemment, cette bonne situation s'explique, principalement, par un niveau d'investissement modéré sur la période.

Concernant le fonds de roulement, celui-ci reste stable et d'un niveau convenable, à 23,3 M€ fin 2020, équivalant à 82 jours de charges courantes.

⁷⁰ Dépenses d'équipement moyennes par habitant dans les communautés d'agglomération, strate 100 000 à 299 999 habitants. Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales.

⁷¹ Le financement propre disponible correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement. Il s'élève à 116,7 M€ au total sur 2017-2020.

3.3.1.3 L'impact financier de la crise sanitaire de 2020

La CABBALR a approuvé son budget primitif 2020 en décembre 2019, c'est-à-dire avant la crise sanitaire. Elle a voté une décision modificative en juillet, ainsi qu'un budget supplémentaire en novembre 2020 afin, notamment, de prendre en compte les dépenses et recettes liées à la pandémie.

En juillet 2020, elle avait évalué le surcoût de la crise sanitaire sur son budget à près de 6 M€. Ce montant a été actualisé à 4,15 M€ à l'occasion du présent contrôle. Les dépenses supplémentaires nettes ont été ramenées à 3,24 M€ : soit 4,24 M€ de charges en plus (1,3 M€ d'achats de matériels de protection, notamment 280 000 masques pour la population, 1,76 M€ d'aides économiques, 0,38 M€ de prime spéciale « Covid » versée aux agents, et une participation exceptionnelle de 0,8 M€ au syndicat mixte des transports Artois-Gohelle), contrebalancées par 1 M€ d'économies de gestion (fluides notamment). Concernant les recettes, la perte nette a été chiffrée à 0,91 M€ : soit 1,34 M€ de recettes en moins (tarifs des équipements, loyers, taxe de séjour, produits sur les déchets et les installations d'assainissement...), atténués par 0,43 M€ de recettes supplémentaires (0,1 M€ de participation des communes et 0,33 M€ d'aides de l'État pour l'achat de masques).

Tableau n° 10 : Estimation de l'impact financier de la crise sanitaire en fonctionnement en 2020 (budget principal)

(en M€)	En moins	En plus
Dépenses	1 M€	4,24 M€
<i>Dépenses nettes (en plus)</i>		<i>3,24 M€</i>
Recettes	1,34 M€	0,43 M€
<i>Recettes nettes (en moins)</i>		<i>0,91 M€</i>
Impact net de la crise sanitaire		4,15 M€

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la communauté d'agglomération (juillet 2021).

De plus, une grande partie de ce coût (3 M€) a été étalé pour une durée de cinq ans, soit jusqu'en 2024, en application du dispositif dérogatoire réglementaire adopté dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire⁷². Au lieu d'inscrire l'ensemble de la charge en fonctionnement dans les comptes 2020, celle-ci est imputée en investissement, à hauteur de 0,6 M€ par an sur cinq ans. La CAF brute s'en trouve améliorée ; elle s'élève à 18,5 M€ en 2020, en diminution de seulement 0,5 M€ par rapport à 2019.

Au regard de ce qui précède, l'impact financier de la crise sanitaire a donc été relativement limité en 2020.

⁷² Conformément à la circulaire du 24 août 2020 sur le traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales liées à la gestion de la crise, le mécanisme d'étalement des charges permet de retraiter les dépenses de fonctionnement, exceptionnelles quant à leur nature et leur montant, en vue d'en lisser l'impact budgétaire et comptable sur plusieurs exercices.

3.3.1.4 Conclusion sur la situation 2017-2020 du budget principal

Au final, la situation financière du budget principal est équilibrée et l'impact de la crise sanitaire a été contenu.

Pour autant, cette situation repose sur des investissements relativement limités, malgré un effort plus marqué en fin de période. En outre, l'épargne brute connaît une baisse en tendance, la progression des charges de fonctionnement (dépenses de personnel et subventions essentiellement) étant plus rapide que celle des recettes, en particulier celles de nature fiscale dont la majeure partie (60 %) est reversée aux communes.

Ces indicateurs caractérisent le mode de fonctionnement d'un EPCI peu intégré, dont une grande partie des moyens est redistribuée aux communes (sous la forme de dotations, de subventions d'équipement...), au détriment de la conduite de projets intercommunaux.

3.3.2 La situation 2017-2020 des budgets consolidés

Tableau n° 11 : Résultats des budgets consolidés

(en €)	2017	2018	2019	2020	VAM
Recettes réelles de fonctionnement consolidées	207 406 626	203 159 515	205 727 579	222 348 020	2,3 %
Dépenses réelles de fonctionnement consolidées	175 265 326	176 355 266	182 954 483	193 845 700	3,4 %
CAF brute consolidée	33 689 171	31 135 820	25 395 413	34 256 409	0,6 %
<i>en % des recettes de fonctionnement consolidées</i>	<i>12,70 %</i>	<i>11,65 %</i>	<i>9,33 %</i>	<i>11,50 %</i>	-
- Annuité en capital de la dette consolidée	12 009 476	11 973 956	11 841 410	16 208 462	10,5 %
= CAF nette ou disponible consolidée	21 679 695	19 161 864	13 554 003	18 047 947	- 5,9 %
Dépenses d'équipement consolidées (y compris trav. régie)	33 643 689	32 376 135	37 195 506	34 870 708	-
Subventions d'équipement consolidées	11 027 684	10 984 310	13 888 252	14 970 229	-
Emprunts de l'année, tous budgets	6 834 890	13 420 943	18 342 620	27 962 824	-
Encours de dette consolidé	137 830 289	142 718 617	148 359 410	188 428 202	-
Capacité de désendettement consolidée en années (dette consolidée / CAF brute consolidée)	4,1	4,6	5,8	5,5	-

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

Les mêmes constats peuvent être dressés concernant la situation financière consolidée (budget principal et budgets annexes) qui, si elle reste confortable en 2020, se dégrade de manière tendancielle.

En effet, en raison d'une augmentation des dépenses de fonctionnement plus rapide que les recettes, la CAF brute consolidée chute entre 2017 et 2019 pour s'établir à 25,4 M€. Son amélioration en 2020 s'explique, principalement, par le transfert de la compétence « eau » cette année-là et la création d'un budget annexe dédié, dont la situation financière est satisfaisante⁷³.

⁷³ Avec un résultat de clôture positif de plus de 8 M€ en 2020.

Pour autant, en dépit d'un montant de 34,2 M€, elle ne représente que 11,5 % des recettes de fonctionnement consolidées. De plus, ce transfert s'est accompagné de celui d'une dette conséquente, de près de 26 M€, expliquant, principalement, la forte augmentation de l'encours, à 188,4 M€ en 2020⁷⁴.

Il en résulte une capacité de désendettement consolidée de 5,5 ans en 2020 qui, bien qu'en légère baisse par rapport à 2019, est supérieure au niveau de 2017 (4,1 ans), alors que les dépenses d'équipement consolidées (subventions comprises) ne connaissent qu'une progression modérée sur la période, passant de 44,7 M€ en 2017 à près de 50 M€ en 2020.

3.4 L'exercice 2021

La CABBALR a adopté son budget primitif en avril 2021. Celui-ci prévoit, pour le budget principal, des recettes de fonctionnement de 181,9 M€ et des dépenses de fonctionnement de 169,7 M€. Les dépenses d'équipement (subventions comprises, mais hors restes à réaliser) ont été inscrites à 69 M€. Pour les financer, des recettes d'investissement de 55,1 M€ sont inscrites, dont des emprunts à hauteur de 30,7 M€. Si le budget 2021 était entièrement réalisé, l'encours de dette s'élèverait à 80,7 M€. Avec une CAF brute projetée à environ 12,2 M€ seulement, la capacité de désendettement s'élèverait alors à 6,6 ans, fin 2021.

Selon les données de l'établissement pour l'exercice 2021, encore provisoires à ce stade, la CAF brute dégagée serait de 16,1 M€⁷⁵, les dépenses d'équipement d'un montant de 42,4 M€ et l'encours de dette évalué à 61,3 M€. Le ratio de désendettement serait alors de près de 3,8 ans, ce qui est très soutenable.

3.5 Les projections 2022-2025

En l'absence de présentation en conseil communautaire d'éléments prospectifs sur les années postérieures à 2022, la chambre a réalisé à titre indicatif une projection financière à horizon 2025. Cette simulation est à prendre avec la précaution d'usage, surtout au regard d'un contexte incertain lié aux effets à moyen et long terme de la crise sanitaire. Elle n'a pas d'autre objet que de permettre d'engager la réflexion sur la soutenabilité budgétaire de la communauté d'agglomération.

À partir de 2022, en se fondant sur les taux annuels moyens constatés entre 2017 et 2020 ainsi que sur des efforts de maîtrise de dépenses qui pourraient être initiés, la chambre a retenu, comme hypothèses d'évolution, une progression de 2,8 % par an des charges de gestion, et d'1,5 % par an des produits. Les montants annuels moyens des dépenses et recettes

⁷⁴ Outre le budget principal et le budget annexe « eau », la dette se concentre dans les budgets annexes « assainissement collectif » (53,5 M€ en 2020), « développement économique bâtiments » (31,8 M€) et « développement économique zone » (21,4 M€). Elle est sécurisée à taux fixe à près de 70 %.

⁷⁵ Concernant les recettes de fonctionnement, celles-ci pourraient être réalisées comme prévu au budget 2021. En revanche, concernant les dépenses de fonctionnement, des économies pourraient avoir lieu dans l'exécution.

d'équipement entre 2016 et 2020 ont été pris en considération, soit 35,8 M€ en dépenses (subventions comprises) et 14 M€ en recettes. La poursuite, jusqu'en 2024, de l'étalement des charges liées à la crise sanitaire a été prise en compte. Enfin, le taux annuel d'évolution de la population entre 2017 et 2021 (- 0,2 %) a été appliqué.

Sur ces bases, la CAF brute diminuerait, à 11,2 M€ en 2025, représentant seulement 8,8 % des produits de gestion. Sans recours à son fonds de roulement, la CABBALR devrait emprunter 65,8 M€ entre 2022 et 2025 pour financer des dépenses d'équipement d'un montant cumulé de 143,4 M€. Sa capacité de désendettement s'approcherait des 9 ans en 2025. En résumé, la situation financière connaîtrait quelques tensions, moins en raison des investissements qui resteraient mesurés que de l'épargne brute qui poursuivrait sa baisse.

Dans ces conditions, afin de retrouver une trajectoire financière plus équilibrée sur les prochaines années, et tournée vers un modèle d'EPCI plus intégré, « de projet », à même de financer des dépenses d'équipement nécessaires pour développer le territoire, la chambre ne peut qu'inviter l'agglomération à renforcer la maîtrise de ses charges de fonctionnement et à chercher à optimiser ses recettes, ce qui pourrait passer, notamment, par une remise à plat des outils de redistribution aux communes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité des documents budgétaires et comptables peut être améliorée sur plusieurs points tels que la complétude de certains états annexes et l'apurement de comptes de tiers. Il conviendrait, aussi, que l'agglomération fiabilise son inventaire patrimonial. Elle s'est engagée à entreprendre une démarche en ce sens en collaboration avec le comptable public.

Si la situation financière est satisfaisante entre 2017 et 2020, avec un ratio bas de désendettement en fin de période, et un impact contenu de la crise sanitaire, cet équilibre résulte, principalement, d'un investissement limité, reflet d'une intercommunalité encore trop peu intégrée.

Par ailleurs, la capacité d'autofinancement brute connaît une diminution tendancielle depuis 2017, les dépenses de fonctionnement augmentant plus vite que les recettes.

Afin de maintenir ses équilibres financiers à moyen et long terme, de façon compatible avec la soutenabilité de ses dépenses d'équipement nécessaires au développement de son territoire, l'agglomération est incitée à renforcer davantage la maîtrise de ses charges.

4 LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU CENTRE AQUATIQUE DE BETHUNE

Cette thématique est abordée dans le cadre d'une enquête régionale de la chambre portant sur l'impact de la crise sanitaire sur les délégations de service public.

Rappel de dispositions réglementaires applicables aux collectivités délégantes

Une convention de délégation de service public constitue un contrat de concession par lequel la gestion d'un service public est confiée à un opérateur à qui est transféré un risque lié à l'exploitation. Le délégataire a l'obligation de produire un rapport annuel comportant les comptes et une analyse de la qualité de service, permettant d'apprécier les conditions de son exécution. Dès communication de celui-ci, son examen doit être mis à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante (article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales) et il doit être joint au compte administratif (article R. 1411-8 dudit code).

Dans le cas de services publics industriels et commerciaux, la participation financière que peut verser l'autorité délégante au délégataire doit être limitée au financement des seules contraintes de service public et faire l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante (article L. 2224-2 du même code). Ces dispositions ont été rappelées par la Cour des comptes dans le tome qu'elle a consacré aux centres aquatiques dans son rapport public annuel de 2018⁷⁶.

Enfin, l'article R. 3114-2 du code de la commande publique stipule que pour les concessions d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnable escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis.

4.1 L'objet du contrat

En novembre 2007, la commune de Béthune a confié l'exploitation par affermage⁷⁷ de son centre aquatique (piscine, spa, fitness) à la société Balaxa, filiale du groupe Vert Marine, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public d'une durée de sept ans. Celui-ci a été prolongé de plusieurs mois, par un avenant n° 1, le temps de relancer la procédure. Le titulaire a été reconduit par un nouveau contrat de sept ans, prenant effet le 16 septembre 2015 (soit une échéance au 15 septembre 2022).

La société délégataire exploite l'équipement à ses risques et périls et, dans le cadre de sa mission de service public, met une partie des espaces et matériels à disposition d'usagers spécifiques (scolaires, centres de loisirs, associations sportives). Le contrat comporte un compte d'exploitation prévisionnel. Il prévoit le versement, par le délégataire, de redevances à la collectivité pour occupation du domaine public et pour frais de gestion et de contrôle. Sa

⁷⁶ Cour des comptes, *rapport public annuel 2018*. Tome 1, partie consacrée aux centres aquatiques publics.

⁷⁷ Dans le cadre d'une délégation de service public, l'affermage est un contrat par lequel le cocontractant s'engage à exploiter le service, la réalisation de celui-ci et son financement incombant à la collectivité délégante.

rémunération repose sur les recettes tirées de l'activité du service ; les tarifs, délibérés par la collectivité, sont revalorisés annuellement selon une indexation des prix. Afin de tenir compte des contraintes particulières découlant de la mission qui lui est confiée, il mentionne le versement annuel au délégataire, par la collectivité, d'une contribution forfaitaire de compensation des charges de service public.

Lors de sa création en 2017, la CABBALR s'est substituée à ses communes membres dans la gestion de huit centres aquatiques, dont celui de Béthune, pour lequel un avenant n° 2 a été conclu à cette fin. Le périmètre géographique du contrat ayant évolué, des avenants n°s 3 et 4 ont été pris, respectivement en avril 2017 et en novembre 2018, afin, notamment, d'étendre les tarifs « résidents » aux habitants de l'agglomération et la mise à disposition de la piscine à l'ensemble des écoles et centres de loisirs sans hébergement du territoire. Dans ces conditions, alors qu'il avait été substantiellement abaissé à environ 379 000 € par an dans le cadre du nouveau contrat de 2015⁷⁸, le montant de la contribution forfaitaire a été rehaussé, à partir de l'exercice 2017-2018, à près de 518 000 € par an, soit une augmentation totale d'environ 0,8 M€ sur l'ensemble de la durée du contrat⁷⁹.

4.2 La fréquentation du centre aquatique

Le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat de 2015 ciblait une fréquentation croissante de l'équipement, d'environ 394 000 visiteurs la première année (2015-2016) à plus de 453 000 la dernière année (2021-2022)

Tableau n° 12 : Objectifs prévisionnels de fréquentation

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7
Nombre total de visiteurs	393 784	405 211	419 497	430 691	437 762	445 534	453 463

Source : chambre régionale des comptes à partir du compte d'exploitation prévisionnel du contrat de 2015.

Si les objectifs ont été atteints – et même dépassés – en 2015 et 2016, ils ne le sont plus depuis 2017. De plus, la fréquentation, en baisse continue, atteint moins de 360 000 visiteurs en 2019. Les plus fortes diminutions proviennent, comme le montre le tableau ci-après, des entrées des publics (- 54 000 visiteurs sur la période 2015-2019) et des scolaires (- 9 000).

⁷⁸ Contre un montant de 715 922 € dans le contrat de 2007, auquel s'ajoutait une contribution annuelle pour l'accueil des scolaires de 203 803 €.

⁷⁹ Cf. détail de la contribution forfaitaire à l'annexe n° 2.

Tableau n° 13 : Fréquentation du centre aquatique de Béthune

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre total de visiteurs	431 262	416 998	417 458	385 127	359 807	156 249
Dont publics (individuels, familles...)	255 998	251 229	239 963	215 049	201 830	79 082
Dont scolaires	51 299	47 932	49 047	46 128	42 574	27 330
Dont espace forme, spa	56 875	56 557	65 696	62 332	49 464	17 899
Dont centres de loisirs	2 863	2 524	1 902	2 106	1 615	286
Dont associations	54 175	50 065	52 631	52 032	55 787	27 924
Dont activités	10 052	8 691	8 219	7 480	8 537	3 728

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels du délégataire.

Selon l'agglomération, les raisons de cette diminution sont diverses et ont trait à des problèmes techniques (sols défectueux nécessitant des fermetures pour réparations), des difficultés d'accessibilité de la piscine, la concurrence accrue d'équipements sportifs dans les environs, ou encore les manifestations des « gilets jaunes » en 2018-2019.

En réponse, le président entend rappeler que, d'une manière générale, la baisse de la fréquentation des équipements aquatiques serait un phénomène constaté à l'échelle nationale.

En raison de la crise sanitaire, le centre aquatique a vu, sans surprise, sa fréquentation chuter de 57 % en 2020 (- 36 % concernant les scolaires), à moins de 157 000 visiteurs.

4.3 L'équilibre économique du contrat

Tableau n° 14 : Situation financière du délégataire du centre aquatique de Béthune (2016-2020)

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Total produits	1 898 430	2 060 330	1 887 471	1 814 752	1 280 114
<i>dont recettes piscine, forme, autres activités, produits divers</i>	1 766 848	1 927 880	1 636 616	1 583 083	1 045 287
<i>dont contribution</i>	131 582	132 450	250 854	231 669	234 827
Total charges	2 031 130	2 076 943	2 062 621	1 961 902	1 474 339
<i>dont charges de personnel</i>	1 003 242	1 048 128	1 065 913	986 305	742 339
Résultat comptable	- 132 700	- 16 613	- 175 150	- 147 150	- 194 225

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels du délégataire et des données de la communauté d'agglomération.

4.3.1 La situation financière de la délégation jusqu'en 2019

Comme indiqué précédemment, les produits du délégataire reposent sur ses recettes tirées de l'activité du service et sur la contribution forfaitaire, augmentée à la suite du transfert du contrat à la CABBALR.

Alors qu'il était bénéficiaire entre 2007 et 2015⁸⁰, le résultat comptable affiché par le délégataire est négatif depuis le renouvellement du contrat, à près de - 0,15 M€ en 2019. Si le déficit des deux premières années d'exploitation (2015 et 2016) est globalement conforme aux prévisions initiales, les années 2017 à 2019 ont été déficitaires alors que des bénéfices étaient attendus.

Cette situation s'explique, principalement, par les écarts entre les recettes commerciales espérées et celles effectivement encaissées. Selon une estimation de la chambre, qui se fonde sur le compte d'exploitation prévisionnel et les états financiers du délégataire sur la période 2017-2019, la différence, en cumulé, est de près d'1,5 M€, en raison de la baisse de la fréquentation du centre aquatique, comme vu précédemment.

En conséquence, l'économie générale de la délégation repose avant tout sur la contribution forfaitaire versée par la CABBALR qui a permis de compenser, en partie, le manque de recettes commerciales du délégataire, sans pour autant éviter un déficit d'exploitation.

Pour les années à venir, à charges et contribution forfaitaire constantes, l'équilibre du contrat passera par les moyens d'améliorer le niveau de fréquentation du centre aquatique.

4.3.2 La situation financière de la délégation en 2020 et l'impact de la crise sanitaire

4.3.2.1 Les conséquences de la crise sanitaire sur l'activité et sur l'équilibre financier de la délégation

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, et conformément aux dispositions nationales prises pour y faire face, le centre aquatique a totalement fermé ses portes le 15 mars 2020 et les a rouvertes au public le 29 juin 2020 dans le cadre d'un plan de sécurité et de reprise de l'activité, avec des modalités strictes de sécurité (respect des gestes « barrières », instauration d'un sens de circulation, nettoyage régulier des espaces...).

Il les a refermées le 25 octobre 2020, à l'occasion du « second confinement », puis les a rouvertes le 9 juin 2021. Durant cette période, seuls certains publics ont continué à y avoir accès (scolaires, écoles de natation, sportifs de haut niveau, clubs).

⁸⁰ Selon le rapport d'observations définitives de la chambre sur la commune de Béthune (2018), les résultats d'exploitation du délégataire, avant 2015, étaient largement supérieurs aux prévisions contractuelles initiales, avec un résultat net annuel d'environ 550 000 € sur 2012-2014 alors que celui-ci n'était estimé, à titre prévisionnel, qu'à près de 60 000 € par an.

En conséquence, la fréquentation a fortement chuté en 2020, de 57 % par rapport à 2019 (cf. *supra*). Certaines animations ont été maintenues (en particulier des soirées sportives accueillant des partenaires) tandis que d'autres ont dû être annulées (fête de l'école de natation par exemple). Durant les périodes de fermeture, une grande partie du personnel (43 salariés) a été placée en chômage partiel.

Sur le plan financier⁸¹, le délégataire affiche, en 2020, une perte de recettes de 49 % par rapport à ses prévisions (1,28 M€ perçus contre 2,51 M€ prévus) ; en réalité, par rapport aux chiffres de 2019, la baisse est de 29 %⁸². Au regard de la chute de fréquentation constatée, cette situation a été, malgré tout, atténuée par le maintien intégral de la contribution forfaitaire versée en 2020 par l'autorité délégante (0,52 M€) et par les aides reçues de l'État en matière de chômage partiel (0,19 M€).

Concernant les charges du délégataire en 2020, celles-ci (1,47 M€) sont inférieures de 25 % par rapport à 2019 et de 38 % par rapport aux prévisions (2,38 M€), d'importantes économies de gestion, en termes de charges de personnel, fluides et achats, ayant été dégagées du fait, principalement, des fermetures.

Au final, le délégataire affiche un résultat comptable négatif de - 0,19 M€ en 2020. Si son rapport d'activité indique qu'il s'écarte du bénéfice prévisionnel attendu (0,13 M€), la chambre relève, pour sa part, que le déficit ne s'est accru que de 47 000 € par rapport à celui de 2019 (- 0,15 M€). Elle estime, donc, que l'impact financier de la crise sanitaire pour le délégataire a été fortement amorti par les aides publiques, en particulier grâce aux mesures de soutiens de l'État et, surtout, de la CABBALR.

4.3.2.2 Les mesures de soutien de la communauté d'agglomération

L'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020⁸³

Les dispositions de ladite ordonnance s'appliquent dans deux cas qui ont pour point commun le fait que c'est l'autorité délégante qui prend l'initiative de changements créant des droits au profit du délégataire.

Le premier cas traite de l'hypothèse d'une suspension du contrat sur décision du délégant, avec deux conséquences : les sommes qui lui sont dues n'ont plus à être versées, et le délégataire peut demander à recevoir une avance à la condition qu'il le justifie et que ce soit à la hauteur de ses besoins.

⁸¹ Cf. tableaux sur la situation financière de la délégation dans la sous-partie précédente.

⁸² D'après une estimation nationale faite par l'Union Sport et Cycle, qui fédère plus de 2 000 établissements sportifs, les délégataires de service public de piscines et centres aquatiques, qui représentent 15 % du secteur en France et plus de 400 établissements, auraient enregistré, en 2020, une perte de 60 % de leur chiffre d'affaires par rapport à 2019. Concernant l'exploitant du centre aquatique de Béthune, la perte de chiffre d'affaires (recettes hors contribution publique et produits divers) est de 46 % par rapport à 2019.

⁸³ Portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19.

Le second cas traite de la situation dans laquelle l'autorité délégante n'a pas suspendu le contrat mais en a modifié significativement les modalités d'exécution avec, pour conséquence, la mise en œuvre de moyens supplémentaires qui n'étaient pas prévus au contrat initial. Dans cette situation, le délégataire a droit à l'indemnisation de la charge manifestement excessive au regard de sa situation financière.

Dans le contexte de la crise sanitaire, des négociations se sont ouvertes, à la demande de l'exploitant, afin d'étudier des mesures d'aides de la CABBALR. Celles-ci ont abouti, en septembre 2020, à la signature d'un avenant n° 5, par lequel l'agglomération a accepté de verser intégralement la contribution forfaitaire de compensation des charges de service public prévue pour 2020, malgré une chute de la fréquentation des scolaires de 36 %. Elle a, aussi, accepté de régler son montant de manière anticipée afin de soulager la trésorerie du délégataire. Elle a, par ailleurs, décidé de ne pas lui réclamer, pour cette année, le paiement des redevances pour occupation du domaine public et pour frais de gestion et de contrôle (soit environ 20 000 € au total).

Enfin, les parties ont convenu d'entamer des discussions en 2021, après la clôture des comptes 2020, afin d'évaluer le besoin d'une indemnisation complémentaire souhaitée par le délégataire. Celles-ci étaient en cours au moment du contrôle. Aucun contentieux n'est à relever à ce jour, et aucune partie n'a demandé à ce que les stipulations contractuelles relatives à la force majeure soient invoquées⁸⁴.

La chambre rappelle qu'une éventuelle indemnisation devra reposer sur une évaluation précise de la charge « manifestement excessive » résultant de la mise en œuvre de moyens supplémentaires non prévus initialement au contrat et demandés par l'autorité délégante, et non pas être décidée au vu d'une situation déficitaire qui, comme constaté précédemment, pourrait, aussi, s'expliquer par des charges structurelles de fonctionnement importantes, non couvertes par des recettes commerciales, compte tenu de la fréquentation à la baisse du centre aquatique.

En réponse, le président indique que les négociations liées à la situation sanitaire ont abouti à une indemnisation du délégataire à hauteur de 25 983 €.

Il explique que ce montant correspond au déficit conjoncturel constaté, soit 47 075 €, déduction faite des redevances d'occupation du domaine public et de gestion 2020 qui n'ont pas été réclamées, pour un montant total de 21 092 €.

Ces modalités ont été approuvées par le conseil communautaire du 3 février 2022.

⁸⁴ Notion jurisprudentielle, la force majeure résulte d'un événement à la fois extérieur aux parties, irrésistible et imprévisible rendant impossible la poursuite momentanément ou définitivement de l'exécution de tout ou partie du contrat. Ses conséquences peuvent aller jusqu'à sa résiliation, avec versement d'une indemnité du délégataire.

4.4 Le contrôle de la délégation par l'autorité délégante

Le contrôle exercé par la CABBALR sur la délégation mériterait d'être renforcé. En effet, alors que le contrat prévoit des dispositifs de suivi par l'autorité délégante⁸⁵, la chambre relève que cette dernière ne demande pas les comptes sociaux annuels de l'exploitant (bilan, compte de résultat et annexes) ; ils ont été obtenus à la suite de son contrôle.

En réponse, le président indique que le renforcement de la direction de l'audit et des ressources financières devrait – à terme – permettre un meilleur suivi des délégations de service public.

Par ailleurs, si l'agglomération reçoit bien le rapport annuel détaillé du délégataire, ce document mériterait de faire état des écarts de fréquentation par rapport aux objectifs prévisionnels. De plus, le montant total de la contribution versée par l'autorité délégante n'apparaît pas clairement dans le compte rendu financier du rapport, une partie étant, en effet, regroupée avec les recettes commerciales. Les éventuels versements de l'exploitant à sa société mère, au titre, par exemple, de frais de siège, ne sont pas du tout mentionnés dans le rapport, alors qu'ils sont de nature à affecter l'équilibre du contrat.

Par ailleurs, la chambre souligne que lors du transfert du contrat à la CABBALR en 2017, le compte d'exploitation prévisionnel aurait dû être actualisé et donner lieu à un avenant dédié, ce qui n'a pas été le cas. Il en résulte que l'agglomération reçoit, depuis 2017, des informations financières basées sur des prévisions de départ qui ne correspondent plus à l'exécution réelle du contrat⁸⁶. Cette situation ne permet pas d'apprécier si le montant annuel de la contribution forfaitaire n'excède pas les charges supportées par l'exploitant au titre des seules contraintes de service public. Enfin, elle rappelle qu'en vertu de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, l'assemblée délibérante doit approuver, chaque année, cette contribution.

Au regard des éléments qui précèdent, la chambre recommande à l'intercommunalité de déterminer, dans le prochain contrat, dont le renouvellement est prévu en 2022, un niveau de contribution pour compensation des contraintes de service public sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel réaliste et adapté, ainsi que régulièrement actualisé.

Recommandation n° 5 : lors du renouvellement de la délégation de service public du centre aquatique de Béthune prévu en 2022, fixer un niveau de contribution pour compensation des charges de service public sur le fondement d'un compte d'exploitation prévisionnel réaliste et régulièrement actualisé.

⁸⁵ Droits d'information et d'accès, communication de toutes pièces, production du rapport annuel, du compte rendu financier et du compte rendu technique, ainsi que d'un tableau de bord trimestriel, organisation régulière de réunions sur site.

⁸⁶ En outre, comme mentionné précédemment, le rapport d'activité 2017 ne présente pas de comparaison entre le budget réalisé et le budget prévisionnel du délégataire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2017, l'agglomération a repris la gestion de huit centres aquatiques, dont celui de Béthune, exploité en délégation de service public (affermage) dans le cadre d'un contrat passé en 2015 pour une durée de sept ans. À la suite de ce transfert, le montant de la contribution financière forfaitaire versée au délégataire pour compensation de contraintes de service public a été augmenté (0,52 M€ par an, contre 0,38 M€ initialement).

Cette hausse a permis d'amortir, dans les faits, une partie des déficits du délégataire alors que ceux-ci sont consécutifs, principalement, à un manque de recettes commerciales découlant d'une baisse de la fréquentation. Dans le cadre du renouvellement du contrat en 2022, il conviendrait que l'agglomération détermine un niveau de contribution fondé sur un compte d'exploitation prévisionnel réaliste et régulièrement actualisé.

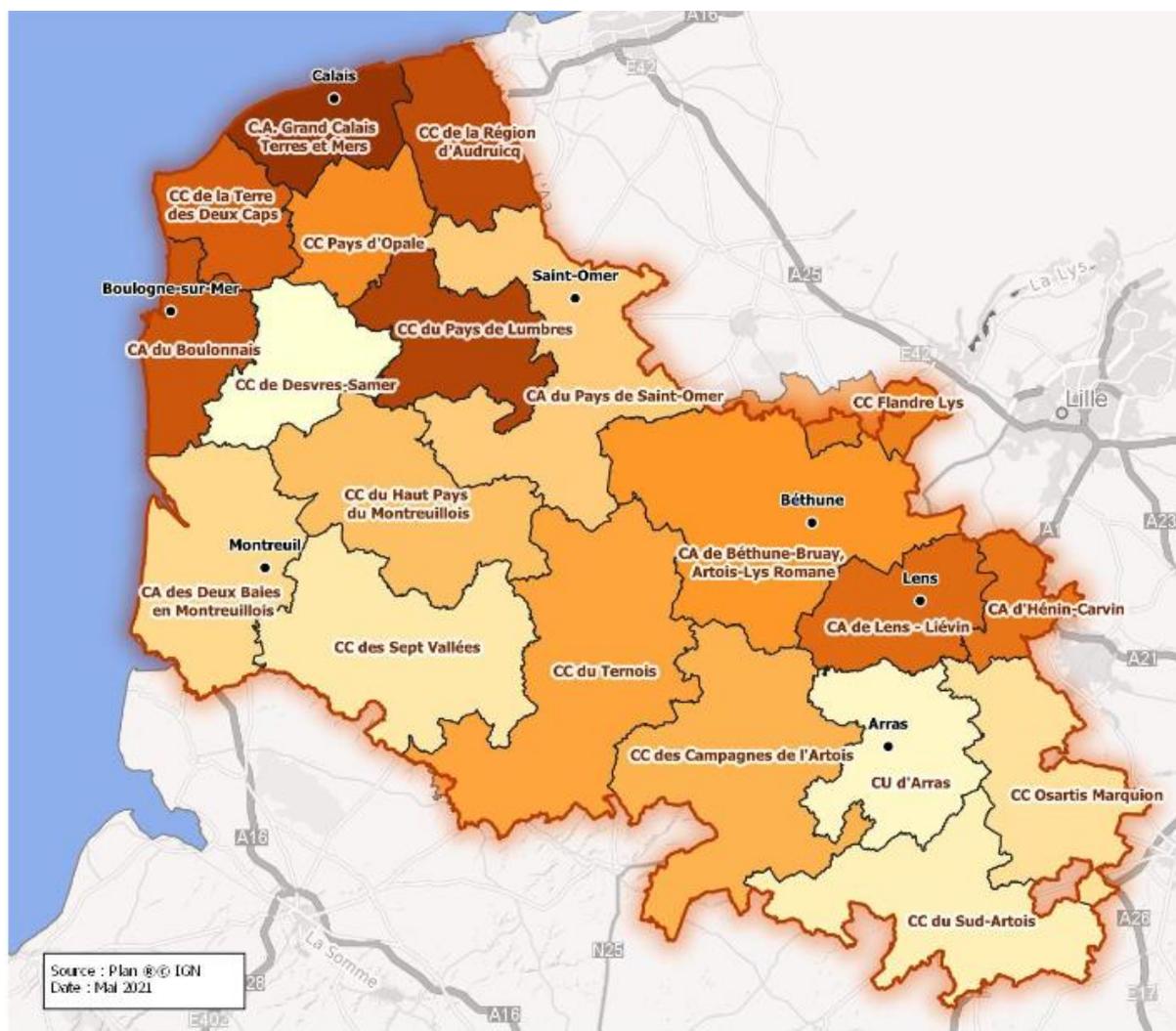
Si le centre aquatique a été touché par la crise sanitaire, l'impact financier sur ses comptes a été notablement contenu, en raison des économies dégagées par les fermetures de l'équipement mais surtout grâce aux aides publiques émanant de l'agglomération et de l'État. Les négociations relatives à la situation sanitaire ont abouti à une indemnisation du délégataire de près de 26 000 €.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Carte des EPCI* à fiscalité propres du Pas-de-Calais.....	51
Annexe n° 2. Délégation de service public de gestion du centre aquatique de Béthune	52

Annexe n° 1. Carte des EPCI* à fiscalité propres du Pas-de-Calais



Source : chambre régionale des comptes à partir de l'Atlas cartographique du Pas-de-Calais de la préfecture du Pas-de-Calais.

* EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

Annexe n° 2. Délégation de service public de gestion du centre aquatique de Béthune

Tableau n° 15 : Contribution financière forfaitaire annuelle versée par la collectivité délégante

(en € HT)	<i>Participation collectivité pour accueil de publics à titre gratuit</i>	<i>Compensation pour contraintes de service public</i>	Total montant initial contribution forfaitaire	<i>Montant forfaitaire lié à l'extension des tarifs résidents aux habitants de l'agglo.</i>	<i>Montant forfaitaire lié à l'extension d'accueil des scolaires</i>	Total montant contribution forfaitaire révisé
Année 1 (2015-2016)	249 217	131 302	380 519	-	-	380 519
Année 2 (2016-2017)	249 217	131 101	380 318	66 583	15 361	462 262
Année 3 (2017-2018)	249 217	129 790	379 007	94 000	46 000	519 007
Année 4 (2018-2019)	249 217	129 696	378 912	94 000	46 000	518 912
Année 5 (2019-2020)	249 217	128 491	377 708	94 000	46 000	517 708
Année 6 (2020-2021)	249 217	128 503	377 720	94 000	46 000	517 720
Année 7 (2021-2022)	249 217	128 518	377 735	94 000	46 000	517 735
Total années	1 744 519	907 401	2 651 919	536 583	245 361	3 433 863

Source : chambre régionale des comptes à partir du contrat de délégation de 2015 et ses avenants.



RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BÉTHUNE-BRUAY, ARTOIS LYS ROMANE

*dont enquête nationale sur l'intercommunalité
et enquête régionale sur l'impact de la crise sanitaire
sur les délégations de service public*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Olivier Gacquerre : réponse de 3 pages.
- M. Alain Wacheux : réponse d'1 page.

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



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

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse méI : hautsdefrance@ccomptes.fr