

CONSEIL MUNICIPAL

SEANCE ORDINAIRE DU 10 DECEMBRE 2020

NOMBRE DE CONSEILLERS :

- en exercice	29
- présents	22
- votant par procuration	0
- absents	7
- total des votants	22

x x x

Compte rendu de la séance affiché le 14 décembre 2020.

x x x

L'an deux mille vingt, le jeudi dix décembre, à dix-huit heures, le Conseil Municipal de la Ville de Lillebonne, légalement convoqué le 1^{er} décembre, s'est assemblé en session ordinaire dans la salle de l'Hôtel de Ville, sous la présidence de Mme Christine DÉCHAMPS, Maire.

Afin d'assurer la tenue de la réunion du Conseil Municipal dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur, celle-ci s'est déroulée sans que le public ne soit autorisé à y assister. Le caractère public de la réunion a toutefois été assuré puisque les débats étaient accessibles au public, en direct, via le compte Facebook de la commune.

Étaient présents :

Mme Christine DÉCHAMPS, Maire

M. Kamel BELGHACHEM, Mme Emmanuelle PATIN, M. Yves GIMAY, Mme Marie-Hélène LONGO, M. Franck LEMAÎTRE, Mme Fabienne MANDEVILLE, M. Pascal SZALEK, Mme Virginie RUFFIN-MICHEL, Adjoints,

Mme Chantal BEAUDOIN, Mme Michelle DAJON, Mme Brigitte POLLET, Mme Evelyne BAILLEUL, Mme Nathalie CASTEL, M. Sébastien MORO, M. Junior MOUDJIH A FIONG, M. Tarek HAMMAN, M. Damien AUBÉ, M. Fabrice LEPAREUX, M. Omar BELGHACHEM, M. Johan GONZALEZ, Mme Marianne DUHAMEL, Conseillers Municipaux.

Absents :

M. Philippe LEROUX, Mme Arlette LECACHEUR, M. Patrick WALCZAK, Mme Sylvie DE MILLIANO, M. Patrick CIBOIS, Mme Laurence HARDY, M. Jean-Yves GOGNET, Conseillers Municipaux.

formant la majorité des membres en exercice.

Mme Evelyne BAILLEUL est nommée secrétaire par le Conseil Municipal à l'ouverture de la séance.

Délibération n°: D.103/12.20

**Objet : Gestion de la communauté d'agglomération "Caux Seine agglo"
Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Normandie
Exercices 2014 à 2018
Communication au Conseil Municipal et débat**

Délibération n°: D.103/12.20

Objet : **Gestion de la communauté d'agglomération "Caux Seine agglo"**
Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Normandie
Exercices 2014 à 2018
Communication au Conseil Municipal et débat

Madame le Maire indique que conformément aux dispositions de l'article L243-8 du Code des juridictions financières, la Chambre Régionale des Comptes Normandie a fait parvenir à la Ville de Lillebonne, le 15 septembre 2020, le rapport d'observations définitives qu'elle a rendu le 1^{er} avril 2020 suite au contrôle qu'elle a réalisé sur la gestion de la communauté d'agglomération "Caux Seine agglo", au titre des exercices 2014 à 2018. Ledit rapport a fait l'objet d'une présentation devant le Conseil Communautaire de CSa le 1^{er} septembre dernier.

Ce rapport doit désormais faire l'objet d'une présentation par le maire de chaque commune membre de l'EPCI au plus proche conseil municipal où il peut donner lieu à un débat.

Aussi, au regard de ce qui précède,

Vu le Code des juridictions financières et notamment son article L243-8,

Vu le Code général des collectivités territoriales et notamment son article L2121-29,

Considérant le rapport d'observations définitives rendu le 1^{er} avril 2020 par la Chambre Régionale des Comptes Normandie suite au contrôle qu'elle a exercé sur la gestion de la communauté d'agglomération "Caux Seine agglo" au titre des exercices 2014 à 2018,

Considérant l'obligation faite aux maires des communes du territoire de l'EPCI de communiquer ledit rapport aux conseils municipaux qui peuvent en débattre,

Le Conseil Municipal est invité :

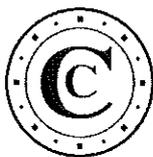
- à prendre acte de la présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Normandie du 1^{er} avril 2020, portant sur la gestion de Caux Seine agglo au titre des exercices 2014 à 2018, qui lui a été faite au cours de la présente séance ; rapport qui n'a donné lieu à aucun débat.

DÉLIBÉRATION ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ.

*Délibéré en séance les jour, mois et an susdits.
Et ont les membres présents signé au registre après lecture.*

*Pour extrait certifié conforme,
le Maire de Lillebonne,*





Rapport d'observations définitives

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CAUX SEINE AGGLO

(Département de la Seine-Maritime)

Exercices 2014 à 2018

Observations délibérées le 1^{er} avril 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE	2
II. PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC	2
III. LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET D'HABITAT	3
A. Les compétences en matière économique	3
B. Les compétences exercées en matière d'habitat.....	3
C. Les commissions de Caux Seine Agglo.....	4
IV. LA FIABILITÉ DES COMPTES	5
A. La qualité de l'information budgétaire	5
1. Les débats d'orientations budgétaires.....	5
2. La fiabilité des prévisions	5
B. La comptabilisation de la dette et des avances remboursables	6
1. Les budgets annexes	6
2. L'encours de la dette.....	6
3. Les avances remboursables	7
V. LES ENJEUX FINANCIERS DES BUDGETS ANNEXES	7
A. Les résultats des budgets annexes industriels et commerciaux.....	8
B. Les résultats des budgets annexes à vocation économique	8
VI. LA SITUATION FINANCIÈRE	9
A. Les charges de gestion	9
B. Les produits de gestion	10
1. Les ressources fiscales nettes	10
2. La fiscalité reversée par l'État et les ressources institutionnelles.....	11
C. La capacité d'autofinancement	12
D. Les investissements et la dette.....	12
E. Conclusion sur la situation financière	12
VII. LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS RELATIFS AU LOGEMENT	13
A. Le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme intercommunal	13
B. Programme local de l'habitat et programme d'action territoriale	13
C. Programme d'intérêt général et OPAH	14
D. Articulation des divers dispositifs institutionnels locaux relatifs au logement	14
VIII. LOGEMENT ET HABITAT SUR LE TERRITOIRE COMMUNAUTAIRE	15
A. Le parc public de logements locatifs sociaux.....	15
1. La situation patrimoniale du parc public.....	15
2. Les aides aux logements locatifs sociaux	16
3. La situation sociale des occupants du parc social.....	16
B. Le parc privé sur le territoire communautaire	17
1. Un patrimoine ancien	17
2. L'habitat privé potentiellement indigne	17

IX.	LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES EN MATIERE D'AIDES À LA PIERRE	18
A.	Les aides à la pierre	18
B.	Les conventions relatives aux aides à la pierre	19
1.	Les conventions de délégation de compétence avec l'État	19
2.	Les conventions pour la gestion des aides à l'habitat privé avec l'ANAH	19
C.	Le cadre général d'organisation et d'octroi des aides	20
1.	Programmation et pilotage des conventions	20
2.	L'organisation en matière d'aides au parc locatif social	20
3.	L'organisation en matière d'aides au parc locatif privé	20
D.	L'organisation administrative de la communauté d'agglomération	21
X.	LES AIDES AU LOGEMENT FINANCÉES SUR RESSOURCES PROPRES	21
A.	Les aides au titre du logement locatif social	22
B.	Les aides au titre du logement privé	22
1.	Le cadre général des aides de la communauté d'agglomération	22
2.	La nature des aides accordées par la communauté d'agglomération	22
XI.	ÉVALUATION DES DÉLÉGATIONS DE COMPETENCE	23
A.	Bilan de l'amélioration du parc de logements (2011-2016)	23
B.	Bilan financier 2011-2016 des conventions de délégation d'aides à la pierre	24
C.	Le coût net pour la communauté d'agglomération (2014-2018)	25
XII.	LE FONDS D'AVANCE EN MATIERE D'AIDES AU LOGEMENT	26
A.	Les modalités du fonds d'avance	26
B.	Un dispositif juridiquement fragile et dont le suivi est perfectible	26
	ANNEXES	28

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine est un établissement public à fiscalité unique dont le périmètre géographique s'étend sur 50 communes et regroupe une population de 78 500 habitants.

Dénommé communauté de communes Caux Vallée de Seine jusqu'en 2016, l'établissement public a, de par la loi et par la volonté de ses communes adhérentes, modifié régulièrement ses compétences afin de les adapter aux enjeux de son territoire, notamment en matière de développement économique, de logement et d'habitat.

Les budgets annexes eau et assainissement affichent des excédents significatifs qui devraient permettre de financer, en partie, les investissements à venir. Toutefois, la chambre relève l'importance du financement, par le budget principal, des budgets afférents aux zones d'activités économiques sous forme d'avances remboursables. Cette situation exige la mise en place d'un pilotage pluriannuel de l'ensemble de ces budgets annexes afin de garantir les équilibres financiers futurs de la communauté d'agglomération.

Sur le seul budget principal, et bien que l'excédent brut de fonctionnement demeure toujours positif, la dynamique de la progression des charges sur la période doit inciter la communauté d'agglomération à une plus grande rigueur dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, d'autant que le niveau des deux principales recettes diminue et que l'établissement public dispose de peu de marges de manœuvre.

Marquée par un endettement faible, la situation financière est positive en termes d'excédents et de capacité d'autofinancement brute, mais les équilibres sont fortement dépendants des dotations et allocations diverses versées par l'État.

Depuis 2011, et dans le cadre de l'exercice de ses compétences liées à l'habitat et au logement, notamment social, la communauté d'agglomération s'est portée volontaire pour être délégataire de l'État et de l'ANAH en matière d'aides à la pierre et au logement.

L'établissement public développe, sur ses ressources propres, une politique d'aménagement de nouveaux logements sociaux, de rénovation et de réhabilitation du parc privé de logements. Cette politique s'inscrit dans les dispositifs institutionnels à l'échelle de son territoire.

La communauté d'agglomération met ainsi en œuvre diverses aides en matière d'accession à la propriété et de rénovation ou de réhabilitation thermique des logements anciens, dans un contexte marqué par le déséquilibre persistant entre le stock de logements sociaux et les demandes des ménages.

Pour accompagner sa politique en matière de rénovation de logements anciens, la communauté d'agglomération a mis en place un fonds d'avance avec la participation d'une association. La fragilité juridique d'un tel dispositif et son fonctionnement administratif complexe pourraient inciter la communauté d'agglomération à trouver des solutions plus conformes au droit et aux modalités plus rigoureuses en matière de contrôle de l'opérateur associatif.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Enrichir le rapport d'orientations budgétaires par des éléments financiers prévisionnels relatifs aux budgets annexes industriels et commerciaux et aux zones d'activités économiques ;
2. se rapprocher des services du comptable afin de supprimer les discordances des deux systèmes d'information en matière d'encours de la dette et des avances remboursables ;
3. établir un plan pluriannuel d'investissement régulièrement actualisé pour les zones d'activités économiques ;
4. procéder à un suivi rigoureux et juridiquement stabilisé du fonds d'avance.

I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo à partir de l'année 2014. Par lettre en date du 3 avril 2019, le président de la chambre en a informé M. Jean-Claude Weiss, président. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 11 septembre 2019 entre M. Weiss et le rapporteur.

Le contrôle a porté notamment sur les compétences en matière économique et de logement, la fiabilité des comptes et l'évolution de la situation financière de 2014 à 2018, les délégations de compétences relatives aux aides à la pierre et les dispositifs locaux d'aide au logement, dans le cadre d'une enquête nationale pilotée par la Cour des comptes.

Lors de sa séance du 17 octobre 2019, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises, le 13 décembre 2020 à M. Jean-Claude Weiss et pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 1^{er} avril 2020, le présent rapport d'observations définitives qui vous a été communiqué le 11 mai 2020. En l'absence de réponse écrite dans le délai imparti par la loi ce rapport, devra être communiqué à l'organe délibérant lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II. PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Sur la période 2014 - 2018, l'établissement public Caux Seine Agglo a été successivement une communauté de communes jusqu'en 2015 (dénommée « communauté de communes Caux Vallée de Seine »), puis une communauté d'agglomération à partir de 2016, successivement appelée « communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine » puis « communauté d'agglomération Caux Seine Agglo » à partir de 2018.

La communauté d'agglomération Caux Seine Agglo compte 50 communes dont trois pôles urbains autour des communes de Bolbec, Port-Jérôme-sur-Seine et Lillebonne.

Elle est la première intercommunalité en nombre de communes pour le département de la Seine-Maritime. Sa population de 76 842 habitants¹ ainsi que sa richesse fiscale la placent au troisième rang départemental.

Situé entre les zones économiques du Havre et de Rouen, le territoire communautaire se caractérise par la coexistence de zones rurales et touristiques autour de Caudebec-en-Caux et de zones urbaines et industrielles implantées le long de la vallée de la Seine.

L'activité industrielle est marquée par une spécialisation autour des secteurs chimiques et pétrochimiques, par la présence de grands établissements pourvoyeurs d'emplois et par l'importance d'une économie des services liée à cette présence industrielle.

En 2015, la communauté d'agglomération comptait 27 857 foyers fiscaux dont 54,1 % imposables (53,7 % de ménages imposés pour le département en 2015), avec un taux de pauvreté s'établissant à 12,5 % en 2015, contre 14,7 % pour la moyenne départementale.

III. LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET D'HABITAT

A. Les compétences en matière économique

La compétence « développement économique » est une compétence obligatoire pour une communauté d'agglomération. Elle est décrite dans les statuts de l'établissement public conformément au libellé de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La communauté d'agglomération assure l'intégralité des compétences, hormis celles subordonnées à la définition d'un intérêt communautaire.

Par délibération du 11 décembre 2018, l'intérêt communautaire de la compétence « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales » a été défini comme relevant d'actions de soutien aux commerces.

Ces actions visent notamment à coordonner la dynamique commerciale, élaborer une stratégie de développement et de promotion de l'offre commerciale, accompagner la transformation numérique des commerces et, sur la zone commerciale de Gruchet-le-Valasse, accompagner et développer des opérations foncières et/ou immobilières à des fins de développement commercial.

Pour l'exercice opérationnel de ses compétences économiques, la communauté d'agglomération s'est associée avec six de ses communes adhérentes (Bolbec, Fauville-en-Caudebec, Gruchet-le-Valasse, Lillebonne, Port-Jérôme-sur-Seine et Rives-en-Seine) afin de créer, fin 2016, une société publique locale dénommée « Caux Seine Développement ».

B. Les compétences exercées en matière d'habitat

Jusqu'en 2015, l'établissement public s'est vu progressivement transférer des compétences en matière d'habitat et de logement qui caractérisent une volonté manifeste des

¹ Source : INSEE 2015.

communes adhérentes d'exercer pleinement ces responsabilités au niveau de l'établissement public.

Les compétences actuelles en matière de logement résultent de l'agrégation des compétences « aménagement de l'espace » et « équilibre social de l'habitat », qui sont obligatoires pour une communauté d'agglomération.

La compétence en matière d'aménagement de l'espace se décline notamment dans l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (ou SCoT) ou de tout autre document équivalent. Par ailleurs, la communauté est compétente au titre du plan local d'urbanisme, en matière de résorption, de réhabilitation et d'aménagement des friches d'intérêt communautaire, sans que ce dernier ait été précisé.

La communauté est chargée de l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire, sous la forme d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et de projets d'intérêt général (PIG).

Elle est également chargée de l'appui, du conseil et de l'assistance administrative et technique aux communes en matière d'instruction des actes d'occupation du sol et de planification.

En matière d'équilibre social de l'habitat, la communauté d'agglomération élabore, révisé et modifie le programme local de l'habitat (ou PLH). Elle peut également engager des actions et des aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, ce dernier n'ayant pas été précisé dans les délais fixés par la loi. En conséquence, il appartient à la communauté d'agglomération, en application de l'article L. 5216-5, III, du CGCT, d'exercer la totalité des compétences transférées.

C. Les commissions de Caux Seine Agglo

Sur la période de 2014 à ce jour, la communauté d'agglomération a mis en place successivement cinq commissions dont les thématiques ont évolué.

En 2017, les commissions « Finances », « Stratégies et Développement », « Grands équipements culturels et sportifs », « Mobilité, Accompagnement et Prévention » et « Cadre de vie, Aménagement et Urbanisme » ont été installées.

Le conseil communautaire a décidé de désigner comme membres de ces commissions la totalité des conseillers communautaires (80 conseillers en 2014 puis 91 en 2017).

S'il est fait état de l'existence, au sein de chaque commission, d'élus référents, les modalités de leur désignation sont inconnues. Enfin, les statuts ne prévoient pas que soient désignés des vice-présidents chargés de la présidence de la commission en l'absence du président de la communauté d'agglomération.

Dans ces conditions, l'article 24 de l'actuel règlement intérieur semble privé d'effet : « *[les commissions] n'ont pas pouvoir de décision et émettent leur avis à la majorité des membres présents, sans qu'un quorum soit exigé. S'il y a partage des voix, le rapport relatif à l'affaire en cause doit le mentionner, la voix du président étant toutefois prépondérante* ».

En matière de commissions d'élus, la chambre recommande à la communauté d'agglomération de mettre le règlement intérieur du conseil communautaire en adéquation avec les modalités actuelles de fonctionnement de ses instances consultatives.

Le président de l'EPCI s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

IV. LA FIABILITÉ DES COMPTES

A. La qualité de l'information budgétaire

1. Les débats d'orientations budgétaires

Le rapport sur les orientations budgétaires, prévu aux articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales, appelle des améliorations.

La teneur générale du document est essentiellement axée sur l'exercice à venir et un retour sur les réalisations des deux exercices précédents. Les investissements à long et moyen terme sont exposés en termes généraux, sans autre précision que les montants estimés pour l'exercice à venir et sans information sur le taux d'avancement des différents projets en cours.

À titre illustratif, et sur les 18 projets envisagés en 2018 et 2019, les documents annexes ne présentent que les seules données afférentes aux coûts et subventions envisagées.

Aucune information sur le taux d'avancement financier du projet ou de l'équipement n'est fournie. Le lien entre les deux exercices est ainsi difficile à établir.

Si l'évolution des dépenses de personnel est mentionnée, le rapport ne retrace pas celle de la structure du personnel et n'apporte aucune information sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT.

Par ailleurs, les masses financières nécessitent une prospective du budget général pour la période 2020-2024, des éléments consacrés aux budgets annexes industriels et commerciaux et aux zones d'activités économiques.

2. La fiabilité des prévisions

Les taux de réalisation des recettes sur la période 2014 à 2018, en fonctionnement comme en investissement, n'appellent pas de remarque.

Toutefois, les réalisations en dépenses de fonctionnement atteignent en moyenne 91 %, tant des prévisions des budgets primitifs que des crédits définitivement ouverts.

De tels taux paraissent particulièrement faibles pour des dépenses qui sont prévisibles en montant, au regard des réalisations précédentes. En dépenses d'investissement, les taux moyens de réalisation des projets inscrits se situent entre 56,1 % et 56,8 %².

Sur ce point, l'ordonnateur indique que les investissements importants sont gérés en mode opération depuis 2018 et qu'ils sont mentionnés dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) dans le respect du plan pluriannuel d'investissement.

La chambre préconise à l'établissement de recourir à une gestion pluriannuelle de son programme d'investissements au moyen de la technique des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) et de mettre en œuvre des outils de pilotage permettant de fournir, lors du débat d'orientations budgétaires, une information plus précise sur l'avancement des projets significatifs. En réponse, l'ordonnateur a indiqué que ce mode de gestion serait envisagé pour 2021, lors de la mise en place du compte financier unique.

B. La comptabilisation de la dette et des avances remboursables

1. Les budgets annexes

Les budgets annexes de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo peuvent être répartis en trois groupes.

Un premier groupe rassemble les sept budgets annexes afférents à un service public industriel et commercial : la gestion de la distribution d'eau potable à l'échelle intercommunale, l'assainissement collectif et non collectif (deux budgets annexes distincts), la gestion des déchets ménagers, les transports scolaires (par délégation du département), la vente d'eau industrielle³ et un budget consacré à l'installation d'une conduite d'évitement des eaux.

Un deuxième groupe rassemble dix budgets à vocation économique. Il est constitué du budget annexe « Développement économique » (locations de locaux industriels aux entreprises) et de neuf budgets annexes relatifs aux zones d'activités économiques (ZAE).

Les deux budgets annexes « centres aquatiques »⁴ et « CLIC » (centre intercommunal local d'information et de coordination gérontologique) constituent un troisième groupe.

2. L'encours de la dette

Sur les exercices 2017 et 2018, l'encours de la dette figurant aux comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes diffère de celui mentionné dans les annexes aux comptes administratifs.

² En 2018, les taux de réalisation des chapitres 20 (immobilisations incorporelles hors 208), 21 (immobilisations corporelles) et 23 (immobilisations en cours) sont respectivement de 49,6 %, 69,5 % et 48,2 % en se fondant sur les prévisions votées lors du budget primitif ou de 52,3 %, 71,5 % et 48,9 % si l'on prend en compte les décisions modificatives.

³ Il s'agit de l'usine de Norville, mise en service en 1972, qui dispose d'une capacité de production de 150 000 m³/jour et de stockage de 100 000 m³. Elle alimente 23 sites industriels implantés principalement sur Port-Jérôme et sur le site industriel-portuaire du Havre. Elle est gérée sous la forme d'une délégation de service public.

⁴ L'établissement public gère cinq centres aquatiques situés à Lillebonne, Port-Jérôme-sur-Seine (sur le territoire de l'ancienne commune de Notre-Dame-de-Gravenchon), Bolbec, Caudebec-en-Caux et Fauville-en-Caux.

Les écarts sont significatifs (plus de 7 M€ fin 2018) et la chambre incite la communauté d'agglomération à se rapprocher du comptable afin que les deux sources d'information soient identiques.

Le président de l'EPCI précise que l'origine des écarts ayant été identifiée, un début de régularisation aurait été effectué pour s'achever en 2020, ce dont la chambre prend acte.

3. Les avances remboursables

La communauté d'agglomération a attribué des avances remboursables de son budget principal aux budgets annexes, qui atteignent plus de 11 M€ fin 2018.

L'ordonnateur s'est engagé à ce que l'information figurant dans les annexes aux comptes administratifs des budgets annexes à vocation économique (principalement les zones d'activités) soit complétée dès leur élaboration pour l'exercice 2019, ce dont la chambre prend acte.

Pour les budgets annexes industriels et commerciaux, les informations relatives au montant des avances remboursables sont retracées dans les annexes aux comptes administratifs à la rubrique « Autres emprunts et dettes assimilés », mais ces montants diffèrent significativement des données figurant dans les comptes de gestion, avec un écart de 6,8 M€ fin 2018.

Ces absences et anomalies significatives nuisent à la bonne information de l'assemblée délibérante quant à la réalité des avances consenties aux différents budgets annexes.

Sur ce point, l'ordonnateur a précisé que les écarts avaient été identifiés en collaboration avec le comptable public et feraient l'objet de régularisations qui s'achèveront en 2020.

Par ailleurs, aucune délibération, distincte de celles relatives au vote du budget principal, n'a été produite quant à la motivation et à la décision d'attribution de ces avances remboursables ainsi qu'aux modalités de leur reversement au budget principal.

L'absence de délibération motivée précisant les modalités d'octroi des avances aux budgets industriels et commerciaux contrevient aux dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT et pourrait conduire à une requalification de ces aides en subventions.

À cet égard, l'ordonnateur précise que des délibérations conformes aux textes seront prises dès 2020.

V. LES ENJEUX FINANCIERS DES BUDGETS ANNEXES

Les résultats de clôture agrégés s'établissent au 31 décembre 2018 à près de 57 M€, dont 27,4 M€ d'excédents en fonctionnement et 29,5 M€ d'excédents en investissement.

Ces résultats appellent néanmoins la vigilance de la communauté d'agglomération en raison de la nature des activités retracées par certains de ces budgets.

A. Les résultats des budgets annexes industriels et commerciaux

Sur les sept budgets industriels et commerciaux, seuls ceux des transports et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) affichent des résultats de clôture à l'équilibre ou très légèrement excédentaires fin 2018.

Les résultats sont significativement excédentaires en exploitation courante pour les budgets « eau industrielle », « eau potable » et « assainissement collectif ».

Sur le budget annexe « eau industrielle », il est prévu des investissements de près de 20 M€ HT, dont le plan de financement comprend 2 M€ de subventions de la région Normandie et du département et un montant d'aides de 30 % du montant des travaux par l'agence de l'Eau Seine Normandie (AESN). Il resterait donc à la charge de l'établissement public environ 11,5 M€ HT, soit une dépense que le résultat de clôture fin 2018 permet de financer.

Depuis 2017, le prix de l'eau potable est facturé de manière unique sur l'ensemble des zones « eau » (2,10 € TTC/m³) et « assainissement » (2,65 € TTC/m³). Ces orientations suivent la recommandation formulée par la chambre au terme de son précédent contrôle.

Sur la période 2019 à 2023, des programmes d'investissement importants sont en cours ou prévus en matière de modernisation des infrastructures de distribution d'eau potable et d'assainissement collectif : 9,4 M€ HT en matière d'eau potable et 9,2 M€ en matière d'assainissement collectif, déduction faite de subventions escomptées.

Pour ces deux budgets annexes, une dépense totale de 18 628 119 € HT à la charge de l'établissement serait donc à prévoir que les seuls résultats de clôture de ces deux budgets annexes ne permettent pas à ce jour de financer.

Au regard du nombre de budgets et des masses financières en jeu, la chambre rappelle à la communauté d'agglomération que les dispositions des articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du CGCT relatives aux engagements pluriannuels (plan pluriannuel d'investissement actualisable) sont applicables aux budgets annexes industriels et commerciaux.

B. Les résultats des budgets annexes à vocation économique

La situation financière des dix budgets à vocation économique mérite une attention particulière. En effet, les quatre principaux⁵ affichent, en section d'investissement, un déficit cumulé agrégé de 9 626 827 € en 2018.

Le compte rendu du débat sur les orientations budgétaires pour 2019 mentionne le recours à l'emprunt en 2019 pour les zones d'activités économiques de Port-Jérôme 2 et de St-Jean-de-Neuville/Bolbec.

⁵ « développement économique », « zone de Port-Jérôme 2 », « zone de Port-Jérôme 3 » et « zone St-Jean-de-Neuville/Bolbec ».

Par ailleurs, et d'après les informations fournies à la chambre par la communauté d'agglomération, les dépenses prévisionnelles envisagées sur les seules zones d'activités économiques de Port-Jérôme 2, Port-Jérôme 3 et de St-Jean-de-Neuille/Bolbec s'élèvent à un total de 52 713 000 €, dont 3 710 000 € à la charge de la collectivité, et des recettes de ventes de terrains viabilisés estimées à 60 185 000 €.

La chambre estime que ces prévisions de dépenses ne font pas référence à des périodes précises et incluent des financements au moyen de subventions dont les émetteurs sont inconnus et les montants indéterminés.

Par ailleurs, les recettes prévisionnelles sont établies à partir de prix de vente au mètre carré qui restent estimatifs.

De plus, pour les quatre budgets annexes précités, le montant total des avances remboursables consenties par le budget principal s'élève à 7 623 322 € et l'encours de la dette cumulée à 4 541 320 € pour le seul budget annexe « zone de Port-Jérôme 2 ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir fait réaliser un état des lieux de trois budgets annexes à vocation économique, précisant le montant des charges engagées et les recettes d'ores et déjà acquises ou envisagées, afin de déterminer « un reste à charge » pour l'EPCI. Cette démarche doit permettre, à la fois, d'alimenter les PPI, mais également de nourrir la réflexion de la communauté quant au mode de gestion qu'elle entend retenir afin d'exercer sa compétence d'aménageur, à savoir :

- faire porter aux preneurs-investisseurs le coût de certains aménagements, notamment les remblaiements et pré-chargements, d'un coût particulièrement élevé ;
- faire évoluer la stratégie de mobilisation des recettes vers un modèle fondé essentiellement sur la location ;
- externaliser la fonction d'aménagement au gré des projets à venir, vers d'autres aménageurs publics ou privés.

Ces différents éléments conduisent la chambre à recommander à la communauté d'agglomération la mise en place d'un pilotage pluriannuel particulier des budgets annexes « économiques », afin de maîtriser ses équilibres financiers.

VI. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse détaillée de la situation financière (cf. annexe 1) porte sur le seul budget principal qui représente, fin 2018, plus de 76 % des recettes totales de fonctionnement.

A. Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 17 % sur toute la période. Elles sont constituées, fin 2018, à 45 % de dépenses de personnel et à 37 % de charges à caractère général et des autres charges de gestion, les subventions de fonctionnement versées représentant 18 %.

Les dépenses de personnel évoluent de 19,4 % de 2014 à 2018 avec des effectifs qui progressent de 17,4 %, passant de 368,98 ETP en 2014 à 433,03 ETP fin 2018.

Tous budgets confondus, la communauté d'agglomération compte un total de 510,03 ETP en 2018 contre 431,26 ETP en 2014.

Ces augmentations trouvent en partie leur origine dans des modifications de périmètre en 2017, pour un coût net évalué par la communauté d'agglomération à + 631 000 €⁶.

Les charges à caractère général augmentent (+ 12,5 %), notamment à compter de l'exercice 2017, tandis que les autres charges de gestion progressent de + 19,3 %.

Sur ce point, l'ordonnateur souligne les effets liés à l'extension du périmètre territorial de l'EPCI, à l'intégration d'organismes « satellites » dans l'exercice de ses compétences et aux transferts de personnels, qui ont conduit à des modifications d'imputations comptables pour certaines dépenses. Il précise que Caux Seine Agglo conduit une politique de recherche d'économies afin de limiter l'inflation des charges, par la révision des prix des contrats, des coûts de fonctionnement des nouveaux équipements, d'une part, et qu'une nouvelle méthode de prévision budgétaire est étudiée sur une période de trois ans, d'autre part.

Tout en prenant acte de ces éléments, la chambre recommande à l'EPCI d'amplifier ses efforts pour contenir la progression de ses charges de gestion.

B. Les produits de gestion

Les produits de gestion diminuent de 4,2 % sur la période de 2014 à 2018.

Fin 2018, ils sont composés à 44 % de recettes fiscales reversées par l'État, à 43 % des ressources institutionnelles (dont la dotation globale de fonctionnement), à 11 % de produits d'exploitation divers et à 2 % des ressources fiscales nettes des reversements.

1. Les ressources fiscales nettes

La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité unique. Les taux de fiscalité votés par la communauté d'agglomération sont restés identiques depuis 2014. L'augmentation du produit fiscal n'est donc que la conséquence de l'augmentation des bases imposables, particulièrement sensible pour la taxe sur le foncier bâti et la taxe d'habitation

La fiscalité perçue auprès des entreprises (cotisation sur la valeur ajoutée ou CVAE et cotisation foncière des entreprises ou CFE), représente 70 % des recettes fiscales fin 2018.

⁶ Le débat d'orientations budgétaires 2019 évalue les coûts de la manière suivante : intégration des personnels de la communauté de communes de Cœur de Caux (+ 674 000 €), de deux agents de deux communes (+ 62 000 €), des agents du syndicat mixte Caux Seine Urbanisme qui a été dissous (+ 660 000 €), le transfert de personnel vers Caux Seine Développement (- 625 000 €) et le non-remplacement de personnel (- 140 000 €).

Tableau n° 1 : Les ressources fiscales attendues (produits)

Taxes	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Taxes foncières et d'habitation	10 377 988	10 471 162	10 760 308	11 540 519	11 751 545	+ 13,2 %
CFE	17 405 026	17 558 720	18 191 617	18 361 028	18 533 831	+ 6,5 %
CVAE	5 143 754	4 313 688	4 625 449	7 728 114	8 168 016	+ 58,8 %
Total	32 926 768	32 343 570	33 577 374	37 629 661	38 453 392	+ 15,6 %

Source : DDFIP – États n° 1259 FPU

Cette situation découle de la présence de nombreuses entreprises pétrochimiques et industrielles sur le territoire communautaire.

Si le produit de la fiscalité des entreprises progresse globalement depuis 2014, il y a lieu de souligner le caractère erratique de la recette de CVAE. Cette situation semble se confirmer en 2019, avec un produit en recul de 1,5 M€ à hauteur de 6,5 M€. La maîtrise par la communauté du seul taux de CFE n'est pas de nature à compenser l'incidence des variations du produit de la CVAE.

Par ailleurs, le produit des recettes fiscales locales (40 M€ fin 2018) trouve une quasi-correspondance, en dépenses, dans les versements obligatoires au profit des communes adhérentes, notamment 36 M€ au titre de l'attribution de compensation.

Le niveau d'intégration fiscale de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo, calculé sur la base du coefficient d'intégration fiscale (ou CIF)⁷, est de 41,7 % en 2018 contre en moyenne 34,7 % pour les établissements publics de même catégorie. Cet écart résulte, pour l'établissement public, de transferts de compétences étendus.

En conséquence, les ressources fiscales de la communauté, nettes des versements opérés aux communes membres, demeurent d'un faible montant au regard de l'ensemble de ses produits de gestion.

2. La fiscalité reversée par l'État et les ressources institutionnelles

La fiscalité reversée par l'État est composée du solde net au titre du FPIC (prélèvement de 3 722 691 € en 2018) et des recettes du FNGIR dont bénéficie la communauté d'agglomération (24 626 268 € nets en 2018).

Les ressources institutionnelles sont principalement constituées de la dotation globale de fonctionnement, en diminution de 21 % sur la période (5 523 412 € en 2018) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), d'un montant constant de 13 026 773 € sur la période.

Or, si la fiscalité reversée par l'État et les ressources institutionnelles constituent les deux composantes principales des produits nets de gestion, chacune d'entre elles diminue sur la période, respectivement de 11,2 % pour la fiscalité reversée par l'État et de 4,7 % pour les ressources institutionnelles, soit une perte totale de plus de 3,6 M€ en cinq ans.

⁷ Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer l'intégration d'un établissement public de coopération intercommunale au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

C. La capacité d'autofinancement

En conséquence de la baisse des produits et de la hausse des charges de gestion sur la période, l'excédent brut de fonctionnement a diminué de moitié en quatre ans pour se situer fin 2018 à 7 332 785 €, contre 15 377 100 € fin 2014.

Le ratio capacité d'autofinancement brute/produits de gestion (cf. annexe 1) se situe à 15 % fin 2018 contre 29,6 % en 2014. Cette évolution traduit la moindre aisance de la communauté à mobiliser des produits de gestion nets pour financer ses investissements.

Malgré une baisse du montant du remboursement des annuités de la dette en capital (- 46,7 %), la capacité d'autofinancement nette a diminué de 52 %. Toutefois, la capacité de désendettement, qui représente une année et demie d'épargne annuelle fin 2018, traduit un niveau d'endettement très satisfaisant.

D. Les investissements et la dette

De 2014 à 2017, les dépenses d'équipement nettes ont diminué de moitié, avec pour conséquence des besoins de financement en diminution sensible.

L'encours de dette du budget principal est également en diminution de 35 %, par les effets cumulés du remboursement des échéances annuelles et de l'absence de souscription de nouveaux emprunts.

La dette du budget principal et des budgets annexes est composée à 85 % d'emprunts à taux fixe et n'appelle pas d'observation.

E. Conclusion sur la situation financière

Sur la période 2014-2018, les charges de gestion ont progressé de 17,2 %, tandis que les produits de gestion ont diminué de 4,2 %.

Il en résulte une forte contraction de l'excédent brut de fonctionnement, qui doit inciter la communauté d'agglomération à une plus grande rigueur dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, d'autant que l'établissement public a peu de marges de manœuvre sur les principales sources de recettes et qu'il doit composer avec des aléas en matière de fiscalité des entreprises.

Au vu du volume des investissements projetés pour les années à venir, tous budgets confondus, le désendettement constaté sur la période laisse toutefois des marges de financement à la communauté d'agglomération.

Un tel environnement devrait conduire celle-ci à adopter des modalités de pilotage pluriannuel de ses dépenses d'équipement et de leur financement afin de ne pas dégrader ses principaux paramètres financiers, ce à quoi l'EPCI indique s'être engagé.

VII. LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS RELATIFS AU LOGEMENT

A. Le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme intercommunal

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable.

Le SCoT applicable au territoire de la communauté d'agglomération, approuvé le 26 mars 2013, fait l'objet d'un processus de révision afin de satisfaire à l'obligation d'évaluation du schéma précédent, d'une part, et afin de tenir compte à la fois de l'évolution de son territoire et de la législation en matière d'aménagement du territoire, d'autre part.

Le SCoT assure notamment la cohérence des documents sectoriels intercommunaux comme les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ou communaux, les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Depuis le 27 mars 2017, la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo exerce la compétence en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme. Les modalités de collaboration entre les communes adhérentes et l'établissement public prennent la forme d'une « charte de gouvernance » adoptée le 4 avril 2007, le processus d'élaboration du PLUi étant à ce jour en phase de diagnostic.

B. Programme local de l'habitat et programme d'action territoriale

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques^a. Il est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, compétentes en matière d'habitat, de plus de 30 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Après l'adoption d'un premier programme en 2004, deux autres PLH ont trouvé à s'appliquer sur le territoire de la communauté d'agglomération : le PLH approuvé par la communauté de communes Caux Vallée de Seine sur la période 2010-2015, et le PLH approuvé par la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo sur la période 2016-2021.

Le PLH 2016-2021, modifié fin 2017 en raison de l'adhésion de neuf nouvelles communes, détermine quatre axes : production de logements dans une démarche de développement durable, réponse à la diversité des besoins en matière de logements, amélioration des conditions de vie, pilotage et animation du PLH.

Le volet financier de ce PLH porte sur un montant évalué à 6 683 200 €, soit une hausse de près de 33,5 % par rapport au précédent programme.

^a Articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Enfin, le programme d'action territoriale (PAT), institué à compter de 2015, d'une durée annuelle, a pour finalité de préciser, en cohérence avec les objectifs des PLH, les priorités que la communauté d'agglomération entend mettre en œuvre dans le cadre des conventions signées avec l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) au profit du parc locatif privé.

C. Programme d'intérêt général et OPAH

Les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) et les programmes d'intérêt général (PIG) sont des outils opérationnels du PLH ; ils traduisent les décisions prises à l'échelle locale pour améliorer les conditions de vie des ménages les plus modestes.

S'agissant de la lutte contre l'habitat indigne, chaque programme d'intérêt général de l'établissement public évoque les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU) engagées par les communes de Bolbec et de Lillebonne.

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)⁹, d'une durée de trois à cinq ans, constituent une offre de services (ingénierie et aides financières) destinés à favoriser le développement des territoires par la requalification de l'habitat privé ancien : réhabilitation de quartiers ou centres urbains anciens, de bourgs ruraux dévitalisés, de copropriétés dégradées, adaptation de logements pour les personnes âgées ou handicapées.

Une convention signée entre l'État, l'ANAH et la collectivité contractante expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements de chacun des signataires.

D. Articulation des divers dispositifs institutionnels locaux relatifs au logement

Les dispositifs institutionnels relatifs au logement décrits précédemment sont multiples et des relations réglementaires existent entre eux, notamment entre le SCoT, les PLH et les PLUi.

Le tableau n° 2 permet de suivre la succession des documents de programmation en matière de production et de rénovation de logements ainsi que leur articulation sur la période sous revue.

⁹ Article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation.

Tableau n° 2 : Articulation temporelle des divers dispositifs locaux relatifs au logement

Documents de planification	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SCOT	SCOT 2013-2020												
PLH	PLH n° 2 2010-2015						PLH n° 3 2016-2021						
Conventions aides à la pierre	Convention aide à la pierre 2011-2016						Convention aide à la pierre 2017-2022						
Conventions ANAH	Convention ANAH 2011-2016						Convention ANAH 2017-2022						
OPAH Bolbec Lillebonne	OPAH n° 2 2012-2016						OPAH n° 3 2017/2022						
PIG	PIG n° 2 2011-2014			PIG n° 3 2014-2017			PIG n° 4 2017-2020						
PAT						PAT 2015	PAT 2016	PAT 2017	PAT 2018	PAT 2019			

Source : Principaux documents de planification du logement

Les décalages et chevauchements dans le temps ne favorisent pas la mise en cohérence des démarches des nombreux acteurs de la politique du logement et obligent également les services de la communauté à multiplier la production de documents d'analyse et de synthèse¹⁰.

VIII. LOGEMENT ET HABITAT SUR LE TERRITOIRE COMMUNAUTAIRE

A. Le parc public de logements locatifs sociaux

1. La situation patrimoniale du parc public

L'établissement public affiche un pourcentage de logements sociaux de 18,2 % sur l'ensemble de ses résidences principales¹¹. Il est toutefois à noter que les communes de l'agglomération ne relèvent pas du seuil de 20 % prévu par la loi dite « SRU »¹².

Le plan local d'urbanisme 2016-2010 indique que le parc social de la communauté d'agglomération est relativement ancien : 70 % des logements ont été construits avant 1975, ce taux s'élevant à 90 % dans les communes urbaines. Cette ancienneté influence directement à la baisse le coût des loyers sociaux sur le territoire de la communauté d'agglomération.

¹⁰ L'article 46 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Élan », habilite le Gouvernement « à prendre toute mesure relevant du domaine de la loi propre à limiter et simplifier à compter du 1er avril 2021 les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme ».

¹¹ Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux ou RPLS.

¹² L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi dite SRU) s'applique aux communes de plus de 3 500 habitants appartenant à des intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et dans lesquelles le total des logements locatifs sociaux représente moins de 20 % des résidences principales. Or, sur les cinq communes de Caux Seine Agglo qui dépassent le seuil de 3 500 habitants, aucune ne regroupe à elle seule plus de 15 000 habitants.

En effet, en agrégeant les données communales des 50 membres de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo, le loyer mensuel moyen du parc social conventionné est de 5,05 € par m² de surface habitable contre 5,78 € au plan national¹³.

Il convient cependant de rappeler que le nombre de logements locatifs sociaux (ou LLS) a augmenté de 10,9 % de 2014 à 2018, en particulier à partir de 2016.

2. Les aides aux logements locatifs sociaux

Le prêt locatif social (PLS) a pour objectif de permettre la construction de logements sociaux dans les zones tendues. Le prêt locatif à usage social ou PLUS, qui remplace depuis l'année 2000 le prêt locatif aidé (PLA), a pour objectif de permettre la construction de logements sociaux destinés à des personnes en situation de précarité. Le prêt locatif aidé d'intégration, ou PLAI, a pour objectif de permettre la construction de logements très sociaux destinés à des personnes en situation de grande précarité.

Les bénéficiaires des PLAI, PLUS/PLA et PLS sont donc principalement des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte.

3. La situation sociale des occupants du parc social

Le taux de personnes seules s'établit à 37,8 % de la population sur le territoire communautaire tandis que le taux de personnes âgées de 65 à 74 ans représente 12,2 % de la population¹⁴. Pour ces tranches d'âge, des logements de petite taille sont, *a priori* et sauf cas particuliers, mieux adaptés. Or les logements de taille T1 et T2 ne représentent que 17,7 % du parc social.

En revanche, alors que le taux de couples avec trois enfants ou plus s'établit à 6,3 % de la population, les logements de taille T5 et T6 ou plus représentent plus de 12,3 % du parc social. Ce décalage résulte du fait que la majorité du parc social date des années 1950/1960, période au cours de laquelle le nombre de familles nombreuses était plus élevé et qu'aujourd'hui, à nombre de pièces égal, les surfaces habitables ont diminué.

Dans leurs réponses, les bailleurs sociaux précisent que leurs nouveaux programmes de construction ont vocation à s'adapter à ces nouvelles caractéristiques.

Par ailleurs, le nombre de logements locatifs sociaux s'établit à 6 173 unités au 1^{er} janvier 2018 contre 5 978 unités au 1^{er} janvier 2016, selon le détail suivant :

Tableau n° 3 : Nombre de logements sociaux par mode de financement

Nombre de logements sociaux	Au 01/01/2016	Part au 01/01/2016	Au 01/01/2018	Part au 01/01/2018
PLUS/PLA	4 762	79,6 %	4 834	78,3 %
PLAI	260	4,3 %	370	6,0 %
PLS	153	2,5 %	166	2,7 %
Sous-total	5 175	86,6 %	5 370	87,0 %
Autres	802	13,4 %	802	13,0 %
Total	5 978	100,0 %	6 173	100,0 %

Source : Publications « Parc locatif social au 1^{er} janvier 2014 en Haute-Normandie » (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de l'environnement ou DREAL) et « Bilan des logements aidés 2014 à 2017 du Ministère du Logement.

¹³ Enquête du RPLS du 1^{er} janvier 2017.

¹⁴ Fichiers "Demandes de logements sociaux" au 1^{er} janvier 2017 (nombre de logements par taille) et données des bases nationales - extractions Occupation du Parc Social ou OPS 2016 (composition des ménages).

Les programmes de construction de logements éligibles au PLAI ne représentent que 4,3 % du parc des logements sociaux au 1^{er} janvier 2018, alors même que près de 59 % de la population disposent de revenus qui les rendent éligibles à ce dispositif.

De même, alors qu'en 2017 78 % du parc de logements sociaux relevaient du programme de construction éligibles au PLUS, il ne concernait que 10,2 % des ménages disposant de revenus supérieurs au plafond du PLUS. Néanmoins 50,6 % de ceux-ci bénéficiaient des aides personnelles au logement ou de l'allocation logement¹⁵.

De leur point de vue, les bailleurs estiment que 87 % des ménages occupant le parc social auraient des revenus inférieurs aux plafonds PLUS.

Ces constats conduisent à relever une relative inadéquation de l'offre en matière de logements sociaux par rapport aux besoins ; inadéquation qui relève pour partie du poids de l'histoire, pour partie des orientations et des subventions de l'État qui jouent un rôle dans la répartition des logements sociaux produits.

B. Le parc privé sur le territoire communautaire

1. Un patrimoine ancien

En 2015, le territoire de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo compte 34 178 résidences¹⁶. Sur l'ensemble de ces résidences, 31 465 sont des résidences principales dont 27,4 % bâties avant 1945 et 50,8 % entre 1945 et 1990. 64 % des occupants de ces résidences sont propriétaires de leur logement.

Les données publiées en février 2019 par l'association CLAMEUR au titre de l'année 2017 permettent de constater que, sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo, le loyer mensuel médian du parc privé s'établit à 8,5 €/m², en baisse de près de 3 % par rapport à 2016.

Par ailleurs, un comparatif avec les loyers du parc public (DREAL) permet de constater un écart de près de 3,5 points sur l'ensemble du territoire communautaire.

Ces données renforcent le constat d'un parc privé ancien.

2. L'habitat privé potentiellement indigne

Le parc privé potentiellement indigne (PPPI)¹⁷ du territoire de la Seine-Maritime compte 15 951 logements, dont un taux important est situé à l'est du département¹⁸. Le taux de PPPI dans le parc ancien est de 85,1 %. Il se situe à 35,3 % chez les propriétaires occupants et à 60,9 % chez les locataires du parc privé (taux le plus élevé de la région).

En 2013, le territoire de la communauté d'agglomération comptait près de 1 100 résidences principales classées dans les catégories cadastrales 7 et 8, dont certains ne disposent pas de pièces d'eau.

¹⁵ Source : données occupation du parc social ou OPS de 2016.

¹⁶ L'ensemble se décompose en 31 465 résidences principales, 527 résidences secondaires et logements occasionnels et 2 186 logements vacants.

¹⁷ Les logements considérés comme « potentiellement indignes » sont les logements de catégories cadastrales 6, 7 et 8 qui étaient initialement de qualité médiocre, voire délabrés, et qui sont aujourd'hui occupés par des ménages à bas revenus.

¹⁸ Rapport sur l'état des lieux de la lutte contre l'habitat indigne – Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement - Juillet 2016.

Les deux programmes d'intérêt général 2014-2017 et 2017-2020, mis en œuvre au sein du territoire de la communauté d'agglomération, visent à atteindre des objectifs respectifs de 50 puis de 36 logements susceptibles soit de faire l'objet de repérage des situations indignes par l'opérateur grâce à des outils opérationnels existants, soit de générer le déclenchement de procédures de prévention en cas d'insalubrité, de péril ou d'abandon.

Dans son programme local de l'habitat 2016-2021 et les conventions de délégations de compétences 2017-2022 signées avec l'État et l'agence nationale de l'habitat, la communauté d'agglomération conclut à la mise en œuvre d'actions portant sur la réhabilitation du parc social et du parc privé, notamment par la réorientation de ses aides propres sur ces priorités.

IX. LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'AIDES À LA PIERRE

A. Les aides à la pierre

Les « aides à la pierre » désignent, d'une manière générale, les soutiens de l'État aux opérateurs du logement social, pour les inciter à produire une offre nouvelle en matière de logement social. Ces soutiens prennent la forme d'un agrément, de subventions ou d'aides publiques sous forme d'exonération de taxes ou de réduction du taux de TVA en cas de travaux.

En contrepartie des aides à la pierre, les bailleurs s'engagent à loger des personnes ne dépassant pas un certain plafond de ressources, à respecter un plafond de loyers, à établir une convention visant à ouvrir aux résidents les droits à l'aide personnalisée au logement (APL) et à respecter les droits de réservation applicables, notamment dans le cadre des mesures de mixité sociale.

Depuis 2004, les attributions de l'État en matière d'aides à la pierre peuvent être déléguées aux collectivités territoriales, sur la base du volontariat de ces dernières.

Dans ce cadre législatif, c'est la collectivité délégante qui exerce, au nom de l'État, les missions d'agrément des opérations de logements sociaux¹⁹, de programmation et de répartition des aides et la signature des conventions ouvrant droit à l'APL.

L'intérêt de bénéficier d'aides à la pierre porte moins sur les subventions accordées, qui sont parfois symboliques rapportées au coût du projet, que sur l'obtention de l'agrément qui ouvre de nombreuses possibilités pour le bailleur, notamment en matière de financement avec des prêts PLAI, PLUS et PLS.

La délégation de compétence des « aides à la pierre » vise ainsi à la mise en œuvre du programme local de l'habitat (PLH) de la collectivité, d'une part, et à la mise en œuvre des objectifs de la politique nationale en faveur du logement fixés par l'État, d'autre part.

¹⁹ Ouvrant droit notamment aux prêts de la caisse des dépôts, au taux réduit de TVA à 10 %, ou à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Une convention, d'une durée de six ans, est établie entre l'État et l'EPCI. Elle fixe, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, les moyens alloués au délégataire par l'État. Parallèlement, une convention de délégation est également signée avec l'agence nationale de l'ANAH, mais sans délégation de crédits à l'EPCI.

Les objectifs fixés par la convention sont globaux sur la durée de la convention mais déclinés annuellement sous la forme d'avenants qui peuvent adapter ou modifier les objectifs initiaux.

B. Les conventions relatives aux aides à la pierre

1. Les conventions de délégation de compétence avec l'État

La première convention de délégation de compétence des aides à la pierre a été signée entre Caux Seine Agglo (à l'époque en tant que communauté de communes Caux Vallée de Seine) et l'État le 21 juin 2011 et porte sur la période 2011 à 2016. Une deuxième convention, signée le 7 juillet 2017, couvre la période 2017 à 2022.

Chaque convention fixe des objectifs d'acquisition ou d'amélioration de logements conformément au PLH en cours, et distingue le nombre de logements à financer par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), des prêts locatifs à usage social (PLUS) ou des prêts locatifs sociaux (PLS).

Des objectifs de démolition, de réhabilitation de logements locatifs sociaux sont également fixés, à l'exception de ceux prévus dans le cadre des conventions de rénovation urbaine de l'ANRU, les opérations du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés étant toutefois intégrées dans les objectifs.

Pour l'instruction des demandes d'aides, les services de l'État (direction départementale des territoires et de la mer) sont mis à la disposition de la communauté dans le cadre des deux conventions précitées.

2. Les conventions pour la gestion des aides à l'habitat privé avec l'ANAH

Parallèlement, en complément de chacune des conventions de délégation des aides à la pierre entre l'État et la communauté d'agglomération, une convention pour la gestion des aides à l'habitat privé est établie entre l'EPCI et l'ANAH, qui délègue à l'établissement public les décisions d'aides en faveur de l'habitat privé.

Cette convention fixe des objectifs en nombre de réhabilitations du parc privé ancien en tenant compte des orientations et des objectifs de l'ANAH conformément à son régime d'aides. Les réhabilitations concernent les logements de propriétaires occupants, de propriétaires bailleurs conventionnés et de syndicats de copropriétaires de biens qui sont indignes ou très dégradés.

Enfin, les dispositifs opérationnels PIG et les OPAH concourent à la mise en œuvre des objectifs de la convention des aides à la pierre pour l'habitat privé.

C. Le cadre général d'organisation et d'octroi des aides

1. Programmation et pilotage des conventions

Selon l'EPCI, la délégation de compétence lui confère une reconnaissance des acteurs locaux de l'habitat. Sa participation au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) y contribue également.

Des rencontres régulières entre services de l'État (DREAL, DDTM) et délégués autour de la programmation ou de sujets spécifiques permettent à l'établissement public de développer des liens avec les autres délégués locaux des aides à la pierre : le département de la Seine-Maritime, la métropole de Rouen, la communauté urbaine du Havre et la communauté d'agglomération de Dieppe.

La communauté d'agglomération recense également les besoins des maires et des bailleurs sociaux et les projets de construction de logements sociaux, en lien avec les objectifs de son PLH. Par suite, une réunion annuelle sur les projets en cours est organisée avec les bailleurs sociaux et les services de l'État.

Enfin, la programmation établie sur la base de ces échanges fait l'objet d'une consultation auprès des communes adhérentes et d'une information auprès des services de l'État, avant d'être validée par le conseil communautaire. Des ajustements de programme peuvent être décidés en fonction du déroulement des opérations.

2. L'organisation en matière d'aides au parc locatif social

Dans le cadre de la convention en cours (2017 à 2022), le service habitat/EIE²⁰ de la communauté d'agglomération reçoit les demandes d'aides et les transmet à la DDTM qui procède à leur instruction, laquelle porte sur la vérification de l'éligibilité et la détermination du montant des aides.

Par la suite, le président de la communauté d'agglomération (ou son représentant) décide de l'octroi des aides, le mandatement des crédits délégués par l'État étant assuré par les services de l'établissement.

3. L'organisation en matière d'aides au parc locatif privé

Pour la période en cours (2017 à 2022), les demandes d'aides sont adressées à un opérateur associatif désigné par Caux Seine Agglo puis transmises par ce dernier au service habitat de la communauté d'agglomération.

Les dossiers sont alors soumis pour avis à un comité d'agrément composé d'élus communautaires. Par la suite, les demandes validées par ce comité sont adressées pour l'instruction technique (éligibilité, montant de l'aide) au délégué de l'ANAH dans le département²¹. Après instruction, le délégué de l'agence transmet au délégué les propositions de notification des aides, qui sont soumises à la signature du président de la communauté d'agglomération ou de son représentant. Les opérations de paiement sont effectuées par les services du délégué départemental de l'ANAH.

²⁰ Espace info énergie.

²¹ La délégation de l'ANAH est assurée par les services de la DDTM.

Dans cette configuration, la commission locale d'amélioration de l'habitat (CLAH)²² n'est consultée que pour la validation des objectifs annuels et pour l'évaluation de fin d'année.

D. L'organisation administrative de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération comprend une direction générale et quatre pôles : le pôle grands équipements culturels et sportifs, le pôle mobilité, accompagnement et prévention, le pôle cadre de vie et le pôle aménagement et urbanisme.

Ce dernier pôle comprend quatre services, dont le service « habitat et espace info énergie (EIE) » qui est chargé de tous les aspects liés aux aides à la pierre et au logement.

Le service « habitat et EIE » compte quatre agents, dont la responsable de service qui consacre 25 % de son temps de travail aux aspects relatifs au logement.

L'espace info énergie, doté d'un agent à 0,80 ETP, est chargé de conseils gratuits pour tous les publics et pour tous les projets d'économie d'énergie. Il n'est en aucun cas associé à la gestion administrative des dossiers de demandes d'aides à la pierre ou autres dispositifs équivalents.

Au total, si le service « habitat et EIE » comprend 4 agents pour 3,60 ETP, seuls deux agents (1,80 ETP) sont directement chargés de la gestion administrative des dossiers, hormis les phases liées à l'instruction proprement dite des dossiers, qui sont assurées par la DDTM.

Leurs missions au titre du parc social consistent, notamment, à établir la programmation avec les bailleurs et les communes, gérer les financements, organiser des réunions de travail et suivre les décisions d'agrément en relation avec les services de l'État (DDTM) et l'ANAH.

Selon l'ordonnateur, un éventuel passage en délégation de type 3 (sans mise à disposition des services de l'État) induirait une réorganisation du service, dont les effectifs devraient être augmentés.

X. LES AIDES AU LOGEMENT FINANCÉES SUR RESSOURCES PROPRES

Les conventions de délégation prévoient également la possibilité, pour la communauté d'agglomération, d'accorder des aides complémentaires à celles de l'État ou de l'ANAH, sur ses fonds propres et en fonction de critères qu'elle est libre de déterminer.

Ces aides s'inscrivent dans les financements des différents PLH adoptés et dans les programmes d'intérêts généraux (PIG), eux-mêmes intégrés au PLH du moment.

Les montants alloués par Caux Seine Agglo sur cette base visent indistinctement des aides au logement social et à l'habitat privé.

²² Cette commission est composée du président de la communauté d'agglomération, du délégué de l'ANAH dans le département, du directeur régional des finances publiques ou leurs représentants respectifs, ainsi que d'un représentant des propriétaires et un représentant des locataires.

A. Les aides au titre du logement locatif social

Les aides prennent la forme de subventions dont les bénéficiaires sont les opérateurs ou constructeurs de logements sociaux (bailleurs sociaux). Ces crédits octroyés complètent le financement des opérations immobilières qui ont fait l'objet d'une demande d'agrément, avec ou sans demande de financement auprès de l'État. Un règlement d'attribution des aides a été adopté le 23 mars 2010 et complété les 28 mai 2013 et 30 juin 2015.

Dans le cadre de la première convention de délégation d'aides à la pierre (2011 à 2016), ce règlement prévoyait que l'octroi de l'aide était subordonné à l'examen du dossier par un collège de 10 élus, la commission d'attribution des aides. Sous l'empire de la convention en cours, c'est la commission du cadre de vie, aménagement et urbanisme de la communauté d'agglomération qui émet un avis sur les demandes ensuite validées en conseil communautaire.

Au titre du PLH 2016-2021, l'établissement public a réorienté ses aides vers la réhabilitation thermique des logements sociaux ou l'accession à la propriété, à la différence des aides de l'État qui portent toujours sur la construction de nouveaux logements sociaux.

B. Les aides au titre du logement privé

1. Le cadre général des aides de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération Caux Seine Agglo, l'État, le département de la Seine-Maritime et l'ANAH ont signé trois conventions de programmes d'intérêt général (PIG) portant successivement sur les périodes 2011-2014, 2014-2017 et 2017-2020. Action logement²³ est également signataire du PIG 2017-2020.

Au titre du programme en cours (2017-2020), l'enveloppe financière prévue par la communauté d'agglomération est de 450 000 € sur trois ans, hors frais d'ingénierie, soit 150 000 € par an.

L'établissement public s'engage également à financer le coût prévisionnel de fonctionnement d'un opérateur chargé de l'animation du dispositif (cf. *infra*) pour un montant maximum de 111 000 € HT sur trois ans ou 37 000 € par an. Cet opérateur reçoit les demandes d'aides en provenance des personnes privées, les transmet au service habitat de la communauté d'agglomération et, après avis du comité d'agrément, le bureau de la communauté d'agglomération attribue les aides.

2. La nature des aides accordées par la communauté d'agglomération

L'attribution des aides financières directes est principalement destinée aux propriétaires occupants modestes et très modestes²⁴ pour les inciter à réaliser des travaux d'économies d'énergie, de mise aux normes en matière de décence et de sécurité des logements et d'adaptation au handicap. Des aides sont également accordées aux propriétaires bailleurs pour les inciter à mettre sur le marché des logements à loyers conventionnés et économes en énergie. La communauté d'agglomération Caux Seine Agglo détermine ainsi ses priorités pour tous les travaux d'amélioration des logements.

²³ Le groupe Action logement est une association qui a pour objectif de faciliter l'accès des salariés au logement.

²⁴ La communauté d'agglomération retient les plafonds de ressources retenus par l'ANAH : au 1^{er} janvier 2017, un ménage composé de trois personnes est considéré comme un ménage à ressources « très modestes » si son plafond de ressources est de 25 257 €/an, et comme un ménage à ressources « modestes » si son plafond de ressources est de 32 377 €/an.

Le montant de l'aide accordée résulte de l'application d'un taux maximum de 20 % du montant des travaux réalisés²⁵, avec un « reste à charge » pour les bénéficiaires²⁶.

Depuis le PLH 2010-2015, l'établissement public a mis en place une « aide à l'accession sociale à la propriété à coûts maîtrisés », limitée à 4 000 € et réservée aux ménages « primo-accédants » du parc social ou privé²⁷.

Au titre de la période 2014-2018 c'est un total de plus de 212 000 € d'aides qui a été accordé et versé par l'EPCI (cf. *infra*).

XI. ÉVALUATION DES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCE

A. Bilan de l'amélioration du parc de logements (2011-2016)

Un premier bilan mesure les réalisations quantitatives en termes d'augmentation et de rénovation du parc de logements sociaux et de réhabilitation des logements.

Tableau n° 4 : Bilan 2010-2016 qualitatif, parc public et parc privé

	Nature des objectifs en nombre de logements	Objectifs initiaux	Objectifs après avenants	Réalisations à fin 2016	Réalisations sur les objectifs initiaux	Réalisations après avenants
		(1)	(2)	(3)	(3) / (1)	(3) / (2)
PARC PUBLIC OU SOCIAL	Construction de logements PLAI	120	132	119	99,2 %	90,2 %
	Construction de logements PLUS	420	690	622	148,1 %	90,1 %
	Construction de logements PLS	90	78	42	46,7 %	53,8 %
	S/total 1	630	900	783	124,3 %	87,0 %
	Démolition de logements locatifs sociaux	63	63	63	100,0 %	100,0 %
	Réhabilitation des foyers de travailleurs migrants	16	16	16	100,0 %	100,0 %
	Financement de logements en location accession (PSLA)	90	101	68	75,6 %	67,3 %
	Financement de résidences sociales	36	36	36	100,0 %	100,0 %
	S/total 2	205	216	183	89,3 %	84,7 %
	Total général	835	1 116	966	115,7 %	86,6 %
	<i>Réhabilitation de logements locatifs sociaux</i>	<i>1 000</i>	<i>Données non fournies</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>
PARC PRIVE	Réhabilitation de logements indignes	60	36	13	21,7 %	36,1 %
	Réhabilitation de logements très dégradés	78	58	24	30,8 %	41,4 %
	Autres réhabilitations de logements locatifs privés	36	25	5	13,9 %	20,0 %
	Aide au handicap et au vieillissement	24	83	32	133,3 %	38,6 %
	Lutte contre la précarité énergétique	390	253	148	37,9 %	58,5 %
	Total général	588	455	222	37,8 %	48,8 %

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des conventions de délégations et les avenants (objectifs) et le bilan final des délégations de compétences 2011-2016 de l'État et de la communauté d'agglomération (réalisations).

²⁵ Pour un propriétaire occupant (PO), le taux de subvention est de 10 % si le montant des travaux pour supprimer l'insalubrité est au maximum de 50 000 €. Le taux maximum retenu par Caux Seine Agglo est de 20 % si le propriétaire occupant est un ménage « très modeste » et qui bénéficie du programme « Habiter mieux » de l'État (investissements d'avenir).

²⁶ Pour les travaux inférieurs à 5 000 € TTC, une participation forfaitaire minimale de 50 € et pour les travaux supérieurs à ce plafond, un forfait de 50 € auquel s'ajoute 1 % de la part TTC des travaux strictement supérieure à 5 000 €.

²⁷ Les logements concernés sont des logements neufs individuels ou collectifs ou en ancien HLM, à un prix qui ne doit pas excéder 2 200 € HT/m² de surface utile et dont les ménages sont, notamment, éligibles et bénéficiaires d'un PTZ+ (prêt à taux zéro). Le logement doit constituer la résidence principale du bénéficiaire.

Si les objectifs initiaux ont été atteints, voire dépassés, il n'en va pas de même des objectifs finaux rectifiés par avenants.

Sur le parc social, l'offre nouvelle a augmenté de plus de 780 logements et contribue ainsi à la réalisation du PLH 2010-2015 dont les objectifs étaient de 619 logements à créer.

Aucune donnée n'a pu être fournie par les opérateurs en termes de réalisation des objectifs en matière de réhabilitation des logements locatifs sociaux.

Sur le parc privé, les réalisations sont plus faibles, notamment en matière de réhabilitation du parc privé qualifié d'indigne ou de très dégradé.

B. Bilan financier 2011-2016 des conventions de délégation d'aides à la pierre

Le bilan est établi tous opérateurs confondus (État, ANAH, Caux Seine Agglo, etc.), en comparant les prévisions finales (tous avenants confondus) avec les réalisations effectives (mandatements).

Tableau n° 5 : Bilan financier résumé des conventions d'aide à la pierre 2011-2016

SYNTHESE BILAN FINANCIER	Enveloppe Initiale (droits à engagement)	Total des enveloppes annuelles délégées ou prévues (CSA) après avenants	Crédits engagés sur les enveloppes délégées ou prévues par CSA	Crédits de paiements délégés à CSA (opérations retenues) ou réalisations (fonds propres CSA)	Paiements versés (délégation) ou réalisations (fonds propres CSA)	Taux de réalisation
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(5) / (2)
Logement social	3 906 000	3 898 050	3 565 500	N/A	2 492 987	64,0 %
Droits à engagements	1 116 000	714 400	680 600	501 431	329 787	46,2 %
Fonds propres CSA	2 790 000	3 183 650	2 884 900	N/A	2 163 200	67,9 %
Logement privé	4 176 990	5 366 090	3 774 313	3 188 854	3 188 854	59,4 %
Droits à engagements ANAH	3 007 800	4 196 900	3 153 169	2 567 710	2 567 710	61,2 %
Fonds propres CSA	1 169 190	1 169 190	621 144	621 144	621 144	53,1 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après la convention 2011-2016 et le bilan final 2011-2016 établi par l'État et la communauté d'agglomération. L'enveloppe initiale des fonds propres CSA au titre du logement social a été fournie par l'établissement public sur la base des crédits annuels du PLH, soit 465 000 €/an.

Sur le parc social, si 95 % des enveloppes annuelles déléguées ont été engagés, les droits à engagement²⁸ n'ont été réalisés qu'à hauteur de 46,2 %. Sur ses fonds propres, la communauté d'agglomération aura mandaté 2 163 200 € sur la période 2011 à 2016, soit près de 67,9 % de ses prévisions. Ces aides représentent 87 % du total des subventions versées aux bailleurs sociaux.

²⁸ Enveloppe des aides d'État.

Pour une évaluation plus complète, il convient d'ajouter aux montants des droits à engagements versés par l'État, divers avantages fiscaux liés à l'obtention de l'agrément à construire par les bailleurs sociaux, tels que l'application d'un taux réduit de TVA et l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qu'il est impossible de chiffrer²⁹.

Sur le parc privé, seulement 59,4 % des crédits prévus par l'ANAH et la communauté d'agglomération pour la rénovation et la réhabilitation ont été utilisés. Pour sa part, Caux Seine Agglo n'a mandaté que 53,1 % des crédits qu'elle avait prévus et sa contribution finale, mesurée à l'aune des dépenses totales mandatées, est à peine de 20 %, soit 620 000 € sur 3,2 M€.

En conclusion, dans le cadre des délégations de compétence des aides à la pierre sur la période 2011 à 2016, les moyens financiers consacrés par l'établissement public sur ses fonds propres s'élèvent à 2 784 344 €, soit une moyenne annuelle de 465 000 € environ, tous parcs confondus. Ces montants représentent donc une contribution substantielle de la communauté d'agglomération pour l'accompagnement financier des bailleurs sociaux en matière d'extension du parc des logements sociaux. Les résultats sont plus contrastés sur le parc privé en matière de réhabilitation ou de rénovation.

C. Le coût net pour la communauté d'agglomération (2014-2018)

Les flux financiers intéressant la communauté d'agglomération, tant dans le cadre de la délégation de compétence qu'en ce qui concerne son budget propre, ont été examinés sur la période 2014 à 2018, tous dispositifs confondus.

Comme le montre le tableau en annexe n° 2, les dépenses nettes moyennes (État et établissement public) s'établissent à 551 500 € par an, avec une baisse de 22 % sur la période 2014-2018.

L'engagement de la seule communauté d'agglomération au travers de ses ressources propres diminue de 21,4 % sur la période. Il est en moyenne de 558 600 € par an (hors fonds d'avance – cf. *infra*) et représente environ 0,7 % des dépenses de fonctionnement de son budget principal en 2018.

Si l'enjeu financier peut sembler limité pour la communauté d'agglomération, la chambre ne mésestime pas l'intérêt du dispositif pour les ménages bénéficiaires – souvent de condition modeste – et l'importance des travaux financés pour l'amélioration du cadre de vie des habitants.

²⁹ Dans son référé du 28 août 2019 relatif aux aides à la pierre, la Cour des comptes constatait que « l'effort des collectivités locales représentait, en 2017, un peu plus du double de celui de l'État, bien qu'il ait diminué sur la même période de 31 % et celui de l'État de 21 %. Cette mesure de l'effort des collectivités n'intègre pas les aides indirectes, en particulier en matière d'action foncière. Aucune donnée de suivi n'existe à cet égard sur ce sujet ».

XII. LE FONDS D'AVANCE EN MATIERE D'AIDES AU LOGEMENT

A. Les modalités du fonds d'avance

Depuis 2018, la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo a mis en place un fonds d'avance en matière d'aides au logement. Elle a confié l'animation du dispositif et le fonctionnement du fonds d'avance à l'association SOLIHA territoires en Normandie.

Le montant maximum de l'avance susceptible d'être accordée à un bénéficiaire est égal à 30 % de la somme des aides de l'ANAH, de Caux Seine Agglo et du département. Il ne peut excéder 15 000 € sans intérêt sur une durée de douze mois.

Le bénéficiaire de l'avance donne mandat à l'association SOLIHA pour que cette dernière perçoive les fonds provenant des aides de l'ANAH ou du département de la Seine-Maritime.

Les demandes d'avance présentées par les ménages exigibles sont reçues et instruites par l'association SOLIHA, puis transmises pour étude au service habitat de la communauté d'agglomération. Elles sont ensuite présentées au comité d'agrément pour avis avant la décision d'octroi de l'avance émise par le bureau de la communauté.

L'association SOLIHA s'assure de l'exécution des travaux et centralise les factures de travaux émises par les entreprises avant de les transmettre à la communauté d'agglomération, qui mandate des sommes directement aux artisans et entreprises à hauteur du montant de l'avance accordée.

Après achèvement des travaux et réception des fonds versés par l'ANAH et le département, l'association SOLIHA reverse les sommes perçues à Caux Seine Agglo afin de solder l'avance.

B. Un dispositif juridiquement fragile et dont le suivi est perfectible

Au vu des procédures précédemment décrites, la chambre constate que la communauté d'agglomération a mis en place, et à sa charge, un dispositif complexe.

Le montant de certaines avances est inférieur ou supérieur aux limites que l'établissement public s'est lui-même fixées.

Sur la période 2014 à 2018, le délai moyen de remboursement des avances est de 229 jours, délai calculé entre le mandatement de la dernière facture de l'artisan et le dernier remboursement de l'association au profit de CSA.

Le marché conclu avec SOLIHA prévoit un contrôle de l'instruction des dossiers de cet organisme par le service habitat de Caux Seine Agglo. Par ailleurs, l'opérateur doit justifier à la communauté d'agglomération l'achèvement des travaux concernés par les avances. Dans ce dernier cas, en dehors de déclarations manuscrites éventuellement fournies par l'opérateur, aucun contrôle sur place par un agent de la communauté d'agglomération n'est effectué. Seuls des contrôles en matière d'avancement des dossiers de travaux et de remboursement des avances sont assurés par le service habitat.

Si des points mensuels (sept réunions en 2018, d'une durée d'une heure) sont organisés entre le service habitat et un représentant de l'association, aucun compte rendu de ces rencontres n'est établi.

Compte tenu du nombre de dossiers et d'entreprises qui interviennent, des aléas de chantiers qui peuvent être nombreux ainsi que des délais entre ouverture et clôture des dossiers d'avance, aucun suivi financier de l'encours du fonds d'avance n'est aisément disponible, ce qui a conduit la chambre à reconstituer les flux financiers annuels du fonds d'avance :

Tableau n° 6 : Évolution du fonds d'avance

	2014	2015	2016	2017	2018
Encours au 31/12/N-1	- 57 277,03	- 76 107,63	- 70 485,71	- 80 771,60	- 188 113,87
Mandats de paiements	186 617,52	152 189,49	137 852,91	273 204,66	112 243,15
Remboursements	167 786,92	149 655,17	127 567,02	165 862,39	125 715,47
Soldes annuels	-18 830,60	-2 533,72	-10 285,89	-107 342,27	13 472,32
Encours au 31/12/N	- 76 107,63	- 70 485,71	- 80 771,60	- 188 113,87	- 174 641,55

Source : : Chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs - Grand Livre des dépenses et des recettes -regroupements analytiques.

Ces mouvements traduisent un réel succès du dispositif depuis sa création. Les quatre premières années de sa mise en place ont été déficitaires et l'encours du fonds d'avance est passé, depuis sa création, de 150 000 € à 180 000 €.

Néanmoins, ces avances de trésorerie, non rémunérées mais effectuées de manière récurrente en grand nombre chaque année, sont susceptibles de contrevenir au droit bancaire, qui réserve l'attribution de prêts aux seuls établissements financiers agréés³⁰.

La chambre observe que le fonctionnement du fonds d'avance, du fait de son ampleur et de sa complexité, pourrait échapper à la communauté d'agglomération.

Sur ce point, l'ordonnateur considère que le dispositif de fonds d'avance devrait disparaître au profit d'une nouvelle convention avec la SACICAP³¹, qui serait de nouveau en mesure de remplir son rôle.

Dans l'attente de la réalisation de cette hypothèse, la chambre recommande à l'EPCI de trouver des solutions plus conformes au droit et de mettre en œuvre un contrôle et un suivi plus rigoureux du fonds d'avance.

³⁰ Article L. 511-5 du code monétaire et financier : « Il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel. Il est, en outre, interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit de recevoir à titre habituel des fonds remboursables du public ou de fournir des services bancaires de paiement ».

³¹ Les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété (SACICAP) sont des organismes d'habitation à loyer modéré dont le statut est défini aux articles L.422-4 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Évolution de la situation financière sur la période 2014-2018

Annexe n°2 : Dépenses en faveur du logement social et du logement privé

Annexe n° 3 : Glossaire des sigles Logement et Habitat

ANNEXE N° 1 : ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE SUR LA PÉRIODE 2014-2018

SOLDES DE GESTION (en euros)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Produits de gestion (A)	49 889 229	47 732 434	47 605 043	47 574 189	47 769 808	-4,2 %
Ressources fiscales propres hors restitutions	-628 693	-481 924	802 606	759 835	914 197	245,4 %
<i>dont impôts locaux</i>	34 321 588	34 774 814	37 237 660	39 398 678	39 681 224	15,6 %
<i>dont taxes de séjour</i>		13 410	39 033	50 048	50 639	N/A
<i>dont reversement attribution de compensation (**)</i>	-34 925 646	-34 925 646	-34 901 146	-35 905 296	-35 956 818	3,0 %
<i>dont dotation de solidarité communautaire (**)</i>	0	0	0	-700 000	-700 000	N/A
<i>dont contribution au redressement finances publiques (**)</i>	0	0	-1 558 438	-2 073 753	-2 155 741	N/A
<i>dont autres dégrèvements (**)</i>	- 24 635	- 344 501	-14 502	- 9 842	- 5 107	
Fiscalité reversée par l'État	23 527 916	22 716 581	21 320 569	21 216 205	20 903 577	-11,2 %
<i>dont FPIC et de solidarité (**)</i>	-1 246 840	-2 058 175	-3 454 187	-3 436 534	-3 722 691	198,6 %
<i>dont FNGIR</i>	24 774 756	24 774 756	24 774 756	24 652 739	24 626 268	-0,6 %
Ressources institutionnelles	21 768 151	20 540 284	20 592 477	20 495 944	20 736 022	-4,7 %
<i>dont dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>	7 006 284	5 854 248	5 740 954	5 641 210	5 523 412	-21,2 %
<i>dont dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)</i>	13 026 773	13 026 773	13 026 773	13 026 773	13 026 773	N/A
Ressources d'exploitation/production immobilisée	5 221 855	4 957 493	4 889 391	5 102 205	5 216 012	-0,1 %
Charges de gestion (B)	34 512 129	34 591 717	38 255 081	40 789 514	40 437 023	17,2 %
Charges à caractère général	9 511 679	9 073 050	9 247 913	10 269 277	10 701 299	12,5 %
Autres charges de gestion	3 526 776	3 889 690	6 584 747	5 420 623	4 209 421	19,4 %
Charges de personnel	15 288 810	15 668 017	16 319 774	17 944 958	18 254 658	19,4 %
Subventions de fonctionnement versées	6 184 864	5 960 960	6 102 647	7 154 656	7 271 645	17,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	15 377 100	13 140 717	9 349 962	6 784 675	7 332 785	-52,3 %
+ solde des opérations financières	-648 896	-566 557	-476 359	-308 019	-194 805	-70,0 %
+ solde des opérations exceptionnelles	26 389	4 964	43 237	74 324	46 834	77,5 %
= Capacité d'autofinancement brute (CAF brute)	14 754 593	12 579 124	8 916 840	6 550 980	7 184 814	-51,3 %
Ratio CAF brute / Produits de gestion	29,6 %	26,4 %	18,7 %	13,8 %	15,0 %	- 49,3 %
- Annuité en capital de la dette	2 186 727	1 739 569	1 579 292	1 152 424	1 166 104	-46,7 %
= CAF nette ou disponible (C)	12 567 866	10 839 555	7 337 548	5 398 556	6 018 710	-52,1 %
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	4 383 770	4 366 557	4 287 877	2 706 652	1 406 205	-67,9 %
= Financement propre disponible (C + D)	16 951 636	15 206 112	11 625 425	8 105 208	7 424 915	-56,2 %
- Dépenses d'investissement hors rembt. d'emprunts	27 595 411	16 180 177	12 035 927	8 149 471	8 199 025	-70,3 %
<i>dont dépenses d'équipements</i>	12 788 950	9 221 374	8 982 642	4 347 132	5 760 052	-55,0 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-10 643 775	-974 065	-410 502	-44 263	-774 110	-92,7 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

(**) : Ces montants apparaissent en dépenses de fonctionnement dans les comptes administratifs.

	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2014
Encours de la dette au 31/12	16 114 399	14 374 830	12 795 537	11 643 114	10 463 756	-35,1 %
<i>dont nouveaux emprunts</i>	0	0	0	0	0	N/A
CAF brute au 31/12	14 754 593	12 579 124	8 916 840	6 550 980	7 184 814	-51,3 %
Capacité de désendettement calculée en années (ratio Encours/CAF brute)	1,1	1,1	1,4	1,8	1,5	33,3 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

ANNEXE N° 2 : DÉPENSES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ET DU LOGEMENT PRIVÉ

LOGEMENT SOCIAL							
Origine des ressources	Bénéficiaires ou débiteurs	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
<i>Encours de crédits État au 31/12/N-1</i>		44 543	73 309	1 857	137 620	56 964	27,9 %
Crédits de paiements versés par État	EPCI (aides à la pierre)	99 127	-	233 363	26 500	102 730	3,6 %
Dépenses sur les fonds versés par État	Bailleurs sociaux (Aides à la pierre)	-70 361	-71 452	-97 600	-107 156	-79 186	12,5 %
Solde net annuel Crédits – Dépenses		28 766	- 71 452	135 763	- 80 656	23 544	- 18,2 %
<i>Encours de crédits État au 31/12/N</i>		73 309	1 857	137 620	56 964	80 508	9,8 %
Fonds propres (1)	Bailleurs sociaux	- 428 200	- 751 700	- 371 260	- 216 000	- 242 420	- 43,4 %
Dépenses nettes annuelles au titre du logement social (A)		- 399 434	- 823 152	- 235 497	- 297 256	- 218 876	- 45,2 %
LOGEMENT PRIVE							
Origine des ressources	Bénéficiaires ou débiteurs	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Fonds propres (2)	Aides	- 14 400	- 34 600	- 6 000	0	0	N/A
	Aides de 4 000 € (notaires)	- 36 000	- 4 000	- 24 000	- 36 506	- 112 000	211,1 %
	Remboursements Aides 4 000 €	-	12 933	-	4 200	17 265	N/A
	Tiers divers	- 108 966	- 96 969	- 106 268	- 116 943	- 124 422	14,2 %
Dépenses nettes au titre du logement privé (B)		- 159 366	- 119 702	- 136 144	- 149 249	- 219 157	37,5 %
Total des dépenses nettes en matière d'aides au logement – parc public et privé - Hors fonds d'avance (A) + (B)		- 558 800	- 942 854	- 371 641	- 445 905	- 438 033	-21,6 %
Dont dépenses totales nettes sur fonds propres – parc public et privé (1) + (2)		- 587 566	- 871 402	- 507 404	- 365 249	- 461 577	-21,4 %

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs - Grand Livre des dépenses et des recettes -regroupements analytiques.

ANNEXE N° 3 : GLOSSAIRE DES SIGLES

Sigle	Intitulé
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CLAH	Commission locale d'amélioration de l'habitat
CLIC	Centres locaux d'information et de coordination
CRH	Comité régional de l'habitat
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
LLS	Logements locatifs sociaux
OPAH-RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain
PAT	Programme d'action territoriale
PB	Propriétaire bailleur
PG	Programme d'intérêt général
PLA-I	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PSLA	Prêt social location-accession
RFLS	Répertoire du Parc Locatif Social
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain