

Le président

Arras, le 26 juin 2023

Dossier suivi par : Mme Martine Kirket, responsable du service du greffe

T. 03 21 50 75 81

Mél. : hdf-greffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : ROD2 2022-0092

Greffe-N° 2023-713

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse.

à

Monsieur Jean-Jacques COTTEL
Président de la communauté de communes
du Sud-Artois

5, rue Neuve

CS 30002

62452 – BAPAUME CEDEX

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes du Sud-Artois concernant les exercices 2017 et suivants ainsi que la réponse qui y est apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, **ou au plus tard dans le délai de deux mois suivant la présente transmission**, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, **ou au plus tard dans le délai de deux mois suivant la présente transmission**, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

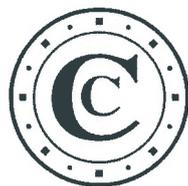
Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.



Frédéric Advielle



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
SUD-ARTOIS**

(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 02 mai 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	5
1 GOUVERNANCE ET PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL	6
1.1 La cohérence du périmètre communautaire avec le bassin de vie	7
1.2 Une gouvernance à renforcer	9
1.2.1 Les modalités d'exercice de la gouvernance	9
1.2.2 L'exercice de la gouvernance	10
1.2.2.1 Le conseil communautaire représente le territoire et assume ses prérogatives.....	10
1.2.2.2 Le bureau communautaire	11
1.2.2.3 La faible participation des élus aux conférences des maires	11
1.2.2.4 Les commissions permanentes.....	12
1.2.2.5 Le conseil de développement, instance de réflexion sur les politiques à un échelon <i>supra</i> communautaire.....	12
2 LE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	14
2.1 L'effectivité de l'exercice des compétences obligatoires	16
2.1.1 L'aménagement de l'espace : le schéma de cohérence territoriale, le schéma de secteur, le plan local d'urbanisme et les documents d'urbanisme	16
2.1.2 Les actions de développement économique.....	16
2.1.3 La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).....	17
2.1.4 Les aires d'accueil des gens du voyage.....	18
2.1.5 La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés	18
2.2 Les compétences supplémentaires, services nouveaux pour le territoire	19
2.2.1 L'action sociale d'intérêt communautaire : une compétence historique	19
2.2.2 La construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs, de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, d'intérêt communautaire.....	20
2.2.3 La création, l'aménagement et l'entretien des voiries d'intérêt communautaire	20
2.2.4 La communauté de communes Sud-Artois, autorité organisatrice de la mobilité.....	20
2.2.5 La compétence transition écologique, ou « mise en œuvre du schéma territorial d'installations de recharge pour les véhicules électriques permettant de favoriser l'électro-mobilité sur le territoire communautaire », à défaut de PCAET.....	21
2.2.6 La santé, une compétence précisée et développée en 2022	23
2.3 Des tentatives de prise de compétence non abouties	23
2.3.1 L'eau et l'assainissement.....	24
2.3.2 L'animation de la vie sociale.....	24
2.3.3 Le projet d'école de musique intercommunale	25
2.3.4 La halle couverte de Croisilles.....	25
2.4 La nécessaire élaboration d'un projet de territoire	26
2.4.1 Un outil fédérateur pour instaurer une dynamique territoriale.....	26
2.4.2 Le pacte financier et fiscal.....	28
2.4.2.1 Une forte intégration financière	28
2.4.3 Les outils de redistribution financière aux communes	29
2.4.3.1 L'attribution de compensation	29

2.4.3.2	Les fonds de concours aux communes	30
2.4.3.3	La dotation de solidarité communautaire.....	30
3	LA TRANSPARENCE ET LA FIABILITE DES COMPTES	32
3.1	L'organisation budgétaire et comptable	32
3.1.1	Le service financier	32
3.1.2	Une organisation des budgets à revoir	32
3.2	L'information financière à parfaire	33
3.2.1	Le rapport annuel sur les orientations budgétaires	33
3.2.2	Des documents budgétaires partiellement renseignés	34
3.2.2.1	La mise en ligne des documents publics.....	34
3.2.2.2	Les annexes aux documents budgétaires	35
3.3	La fiabilité des comptes à améliorer	36
3.3.1	L'absence de comptabilité d'engagement	36
3.3.2	Des restes à réaliser à justifier	36
3.3.2.1	En dépenses	37
3.3.2.2	En recettes	37
3.3.3	La pratique insuffisante des rattachements	38
3.3.4	Un inventaire à dresser et l'enregistrement des amortissements à revoir	39
3.3.5	Le principe de prudence	40
4	UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE PERMETTANT DE REALISER DES INVESTISSEMENTS.....	40
4.1	La capacité d'autofinancement progresse	41
4.2	Une forte soutenabilité des investissements	44
4.2.1	Plan de financement des investissements	44
4.2.2	Une capacité de désendettement en amélioration constante, et une trésorerie stable à un niveau élevé.....	45
	ANNEXES	48

SYNTHÈSE

La communauté de communes Sud-Artois (CCSA) est née de la fusion, le 1^{er} janvier 2013, des communautés de communes de la région de Bapaume, et du canton de Bertincourt, et de l'adjonction de quatorze communes de la communauté de communes du Sud-Arrageois (canton de Croisilles). Rejointe, en 2017, par six communes de la communauté de communes des Deux Sources, elle regroupe, désormais, 64 communes, et 27 589 habitants. Son budget de fonctionnement consolidé est de 16,4 M€ en 2021.

Le fonctionnement de ses instances est conforme à la réglementation, mais doit être renforcé sur plusieurs points, pour fédérer davantage ses communes membres. Il s'agit de se prémunir des difficultés, déjà rencontrées, pour mener à terme certains transferts ou développement de nouvelles compétences, malgré l'ampleur du travail réalisé en amont.

La CCSA présente une capacité de désendettement inférieure à 18 mois, obtenue principalement par une politique d'investissement contenue.

Cependant, la maîtrise de sa gestion budgétaire et comptable doit progresser. La fiabilité de ses comptes présente des marges de progrès, faute de s'être dotée d'une réelle comptabilité d'engagement. La communauté doit, en outre, communiquer sur ses finances, en publiant, sur son site internet, les notes synthétiques de présentation du budget et des comptes administratifs, et en complétant les annexes budgétaires pour, à la fois, se mettre en conformité avec la réglementation budgétaire et comptable, et informer ses administrés.

Au terme de son contrôle, la chambre a formulé des observations et recommandations l'invitant à adopter un règlement budgétaire et financier, et à se doter d'un plan pluriannuel d'investissement s'appuyant sur une prospective financière soumise à l'approbation du conseil communautaire. Cette démarche gagnera à s'appuyer sur un projet commun de développement du territoire, restant à définir, en soutien à son pacte financier et fiscal.

RECOMMANDATIONS

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre en œuvre la délibération du 14 septembre 2020 relative à l'adoption d'un pacte de gouvernance.			X	10
Rappel au droit n° 2 : publier, sur le site internet de la communauté de communes, les notes synthétiques de présentation du budget et des comptes administratifs, conformément aux articles L 2313-1 et L 2121-12 du code général des collectivités territoriales.			X	35
Rappel au droit n° 3 : compléter les annexes budgétaires, conformément à l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.			X	35
Rappel au droit n° 4 : mettre en place une comptabilité d'engagement, conformément à l'article R. 2342-1 du code général des collectivités territoriales.			X	38

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : définir, avec les acteurs concernés, et faire adopter par l'assemblée délibérante, un projet de territoire fédérant les communes, dans une stratégie de développement du territoire.			X	27
Recommandation n° 2 : adopter un règlement budgétaire et financier.			X	38
Recommandation n° 3 : élaborer un plan pluriannuel d'investissement s'appuyant sur une prospective, soumis à l'approbation du conseil communautaire.			X	46

INTRODUCTION

L'examen des comptes et de la gestion la communauté de communes Sud-Artois (Pas-de-Calais), au titre des exercices 2017 et suivants, a été ouvert par courrier du président de la chambre du 27 juin 2022, adressé à M. Jean-Jacques Cottel, président et ordonnateur en fonctions de l'établissement public, sur toute la période de contrôle, dont il a accusé réception le 29 juin 2022.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 27 octobre 2022.

Le contrôle a porté sur : la gouvernance intercommunale et la place des communes en son sein, le projet de territoire et les équilibres territoriaux, les équilibres financiers et le niveau d'intégration, les mutualisations existantes ; l'exercice des compétences, la qualité du service rendu et l'offre nouvelle de service sur le territoire, son évolution depuis la fusion ; la fiabilité des comptes ; la qualité de l'information financière, la situation financière, le poids et l'impact des éventuels engagements hors-bilans, et la trajectoire financière de la communautés de communes pour les prochaines années.

Lors de sa séance du 24 novembre 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires et décidé de l'envoi du rapport d'observations provisoires à l'ordonnateur, ainsi qu'un extrait au président du conseil de développement de « Arras- Pays d'Artois ».

Après avoir examiné les réponses obtenues, la chambre, dans sa séance du 02 mai 2023, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 GOUVERNANCE ET PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL

Une intercommunalité à dominante rurale

La communauté de communes du Sud-Artois (CCSA) est née de la fusion, le 1^{er} janvier 2013, des communautés de communes de la Région de Bapaume, et du canton de Bertincourt, et de l'adjonction de quatorze communes de la communauté de communes du Sud-Arrageois (canton de Croisilles). Six communes de la communauté de communes des Deux Sources l'ont rejointe en 2017. Elle regroupe désormais 64 communes et 27 589 habitants¹.

Avec 3 748 habitants, Bapaume est la ville-centre. Seulement quatre communes recensent entre 1 000 et 2 000 habitants : Croisilles (1 974 habitants), Bucquoy (1 547 habitants), Hermies (1 225 habitants) et Vaulx-Vraucourt (1 026 habitants). Ces cinq communes représentent 35 % de la population. Les autres communes comprennent moins de 1 000 habitants. Le territoire a vu sa population légèrement diminuer entre 2013 et 2019 (- 0,2 % en moyenne annuelle).

Cette intercommunalité est à dominante rurale, en témoigne sa densité de 63,9 habitants par km², contre 220 habitants par km² dans le Pas-de-Calais.

En 2019, le taux de chômage (11,5 %) et le taux de pauvreté (13,3 %) se situaient à des niveaux bien inférieurs à ceux de la région Hauts-de-France, de respectivement de 16,4 % et 17,6 %.

La part des ménages imposés sur le revenu était de 49,8 % en 2019, entre le niveau du département du Pas-de-Calais (47,6 %) et celui de la région des Hauts-de-France (51,6 %).

Les niveaux de richesse sont contrastés sur le territoire. Le revenu disponible médian, qui reflète le niveau de vie, est de 20 630 € par unité de consommation (UC)², légèrement supérieur à celui du département du Pas-de-Calais (19 560 €) et à un niveau équivalent à celui de la région Hauts-de-France (20 360 €). Il est variable sur le territoire, avec un minimum de 17 630 € par UC pour la commune de Haplincourt, et un maximum de 26 500 € par UC pour la commune de Warlencourt-Eaucourt.

Le potentiel fiscal³ médian est de 488 € par habitant, alors qu'il s'élève à 1 117 € à Bancourt (87 habitants), et 387 € à Croisilles. Il est de 627 € pour la commune-centre, Bapaume.

Les caractéristiques du territoire sont cartographiées en annexe n° 2.

¹ Le nombre moyen de communes réunies par communauté, est désormais de 26, avec des écarts allant de 2 à 75. Il existe une forte diversité des moyennes départementales ; dans un département sur cinq cette moyenne s'élève à 22 communes alors qu'elle chute à moins de 13 dans un tiers d'entre eux. Les départements à moyenne élevée se situent essentiellement dans le Nord de la France (Nord-Pas-de-Calais, Picardie) et le Grand-Est (Lorraine, Champagne-Ardenne, Côte d'Or et Jura). Le nombre moyen d'habitant par communauté de communes s'élève en 2022 à 22 044. Bilan-statistique - 2022 diffusion.pdf (collectivites-locales.gouv.fr).

² L'unité de consommation sert à comparer les niveaux de vie de ménages de tailles différentes.

³ Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale qui correspond à la somme que produiraient les impositions directes d'une collectivité (taxe d'habitation, taxe foncière, cotisation foncière des entreprises) si les taux d'imposition qu'elle appliquait à ces taxes étaient égaux aux taux moyens nationaux.

1.1 La cohérence du périmètre communautaire avec le bassin de vie

La définition d'un nouveau périmètre intercommunal

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRÉ) a prévu la rédaction d'un nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, à compter du 1^{er} janvier 2017. Les périmètres des intercommunalités existantes ont été redéfinis sur la base de plusieurs critères, dont notamment :

- L'obligation pour les EPCI à fiscalité propre de regrouper au moins 15 000 habitants ;
- L'amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre au regard notamment de certains périmètres (unités urbaines, bassins de vie, schéma de cohérence territoriale) ;
- L'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale ;
- Le transfert de compétences exercées par des syndicats aux EPCI à fiscalité propre.

Le projet de schéma départemental de coopération intercommunale prévoyait la fusion de la communauté de communes Sud-Artois avec celle des Deux Sources (50 communes – 13 530 habitants.), celle de l'Atrébatie (27 communes – 12 608 habitants), celle de la Porte des Vallées (31 communes – 12 348 habitants), et la communauté urbaine d'Arras (39 communes – 102 775 habitants), pour créer une communauté urbaine comptant 205 communes et 166 273 habitants. Les communautés de communes ont refusé ce projet pour privilégier leur regroupement au sein d'une intercommunalité à caractère rural.

La commission de coopération intercommunale, sous l'autorité du préfet du Pas-de-Calais, a réorienté sa réflexion. Cependant, la CCSA est née contre le souhait de certains de ses membres, puisqu'il résulte de la lecture de l'arrêté préfectoral du 24 septembre 2012, un avis défavorable de la communauté de communes du canton de Bertincourt. De même, quinze conseils municipaux, dont celui de Croisilles, ont émis un avis défavorable.

Carte n° 1 : Les périmètres des bassins de vie sur le territoire de la CCSA



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'observatoire des territoires.

Le périmètre de la CCSA apparaît cohérent avec le bassin de vie de Bapaume.

Toutefois, deux autres intercommunalités se situent également en partie sur ce bassin⁴ : celles d'Osartis-Marquion, et celle de la Haute-Somme.

À l'inverse, dix communes-membres appartiennent aux bassins de vie limitrophes d'Arras, Cambrai et Douai. Sur ces dix communes, quatre sont issues de l'ancienne communauté de communes de Bertincourt, dont deux avaient émis un avis défavorable à la fusion de 2013 (Metz-en-Couture et Havrincourt). Les communes situées à l'ouest du territoire appartiennent au bassin de vie du Cambrésis.

Cette situation se ressent dans deux domaines. Le premier concerne le transport, dont l'offre est inégale entre les secteurs orientés vers Arras et Cambrai. Cette situation conduit l'intercommunalité à veiller particulièrement au maillage de son territoire. Le second domaine concerne la santé. Toutes les communes membres sont liées au même contrat local de santé, à l'exception de Metz-en-Couture, encore rattachée à un contrat dans le département du Nord.

Cette situation contribue à des difficultés d'adhésion au projet porté par la CCSA.

Enfin, l'établissement public est couvert par le schéma de cohérence territoriale de l'Arrageois, comprenant également la communauté urbaine d'Arras et la communauté de communes des campagnes de l'Artois, soit une superficie de 1 294 km², pour 168 537 habitants.

⁴ Le bassin de vie est défini par l'INSEE comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ». Les équipements et services servant à définir les bassins de vie sont classés en six grands domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports (source INSEE).

1.2 Une gouvernance à renforcer

La gouvernance d'un EPCI

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont administrés par un organe délibérant composé de représentants des communes membres. Le nombre et la répartition des sièges sont établis, soit sur la base du nombre de sièges prévu à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, pour chaque tranche de population de l'EPCI, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de la population municipale des communes, soit par accord d'une majorité de conseils municipaux des communes, incluant la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.

Chaque commune doit toutefois disposer d'au moins un siège, et aucune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

En vertu des articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation, pour fixer les règles de son organisation interne, et plus généralement les règles de fonctionnement des instances associées.

L'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 27 décembre 2019, dite « engagement et proximité », dispose qu'après chaque renouvellement des conseils municipaux, le président de l'EPCI inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur, d'une part, l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public, d'autre part, les conditions et modalités de consultation du conseil de développement.

1.2.1 Les modalités d'exercice de la gouvernance

Un règlement intérieur est voté par le conseil communautaire, à chacun de ses renouvellements. Celui relatif à la mandature 2014-2020 a été adopté, le 30 septembre 2014, et celui régissant la mandature 2020-2026, le 14 septembre 2020. Il a ensuite été modifié, le 16 décembre 2020, pour prendre en compte les observations formulées par le préfet (Cf. *infra*). Cette formalité a été accomplie dans le délai imparti par le code général des collectivités territoriales. Le règlement intérieur régit le fonctionnement du conseil communautaire (périodicité, tenue des séances, des débats...), du bureau, de la conférence des maires, et des autres commissions. Il n'appelle pas d'observation.

L'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales dispose qu'un débat, suivie de l'adoption d'une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'EPCI, doit être inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant, après chaque renouvellement général des conseils municipaux.

Par délibération du 14 septembre 2020, le conseil communautaire a décidé à l'unanimité d'élaborer un pacte de gouvernance, ce qui l'obligeait à recueillir l'avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de deux mois après la transmission d'un projet, puis à l'adopter dans un délai de neuf mois⁵.

Par dérogation, l'article 4 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a octroyé aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre un délai supplémentaire d'un an, à compter du second tour de l'élection des conseillers municipaux et communautaires du mois de juin 2020, soit jusqu'au 28 juin 2021.

La chambre observe que l'ordonnateur n'a pas mis en œuvre la délibération et n'a pas davantage proposé au conseil communautaire de revenir sur sa décision.

Rappel du droit n° 1 : mettre en œuvre la délibération du 14 septembre 2020 relative à l'adoption d'un pacte de gouvernance.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CCSA précise que « ce travail sera repris pour aboutir à la concrétisation de ce pacte permettant de répondre rapidement à la mise en conformité de l'intercommunalité sur ce point. ».

1.2.2 L'exercice de la gouvernance

1.2.2.1 Le conseil communautaire représente le territoire et assume ses prérogatives

Le conseil communautaire est composé de 88 conseillers communautaires et 55 suppléants, conformément à l'arrêté préfectoral du 21 octobre 2019. Les modalités de répartition des sièges tiennent compte de la population de chaque commune, et au moins un conseiller par commune siège au conseil communautaire.

La commune de Bapaume dispose de onze conseillers communautaires, soit 12,5 % des sièges (elle représente 14,7 % de la population). Croisilles, deuxième ville la plus peuplée, compte cinq conseillers communautaires, soit 5,6 % des sièges (elle représente 7 % de la population). Parallèlement, 56 communes sur 64 n'ont qu'un seul conseiller communautaire. Aussi, une correcte représentation du territoire est assurée.

L'article 1 du règlement intérieur prévoit que l'organe délibérant se réunit au moins une fois par trimestre, conformément à la loi, ce qui a été le cas sur la période contrôlée.

Sur les deux années 2021 et 2022, en moyenne, 63 élus sur 88 sont présents aux séances du conseil communautaire, soit une participation correcte.

Conformément à l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, le conseil a délégué au président des attributions dans le domaine des affaires juridiques, financières, et la gestion du personnel. Il en est rendu compte au conseil communautaire.

⁵ Article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales « Si l'organe délibérant décide de l'élaboration du pacte de gouvernance mentionné au 1^o du présent I, il l'adopte dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général ou de l'opération mentionnée au premier alinéa du présent I, après avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte ».

La mise en ligne, sur le site internet de la communauté de communes, des procès-verbaux et délibérations du conseil communautaire a été complétée, en cours de contrôle, des années 2019 et 2021, et les années 2020 et 2018 ont été enrichies avec la mention expresse de cette actualisation. Leur complétude et leur classement par rubrique, puis par année, permettent une bonne information du citoyen.

Toutefois, depuis la réunion du conseil d'avril 2022, seuls les comptes rendus sont publiés. À l'inverse des procès-verbaux, ils ne font que lister les délibérations votées au cours de la séance, sans en joindre la copie, les rapports au vu desquels elles ont été adoptées, et la teneur des discussions au cours de la séance.

La chambre invite la CCSA à publier les procès-verbaux des réunions du conseil communautaire, ainsi qu'elle le faisait jusqu'alors, d'autant que cette publication est désormais une obligation légale.

1.2.2.2 Le bureau communautaire

Par délibération du 10 juillet 2020 votée à l'unanimité, le conseil communautaire a approuvé l'élargissement du bureau à la conférence des maires. Cette disposition a été rejetée par le préfet, ce qui a donné lieu à une modification du règlement intérieur. Dans sa version initiale, ce document ne prévoyait pas cette instance de gouvernance.

Dans sa version définitive, l'article 7 stipule que « *le bureau est composé par le Président et les six Vice-Présidents. Il gère les affaires courantes de la communauté de communes* ». Cette rédaction précise peu son rôle dans la gouvernance de l'établissement.

Lors de sa séance d'installation, le conseil communautaire a élu six vice-présidents, ayant reçu, ultérieurement, une délégation de compétences et de signature, par arrêtés du président n'appelant pas d'observation.

Le bureau se réunit une fois par mois, en moyenne, pour y évoquer les sujets les plus importants, tels que les travaux de la salle de sport, l'augmentation du coût de traitement des déchets ménagers, les cellules commerciales. Les vice-présidents y sont assidus.

1.2.2.3 La faible participation des élus aux conférences des maires⁶

L'article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales pose l'obligation de créer une conférence des maires dans les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau comprend déjà tous les maires des communes membres. Cette conférence est présidée par le président de l'EPCI. Elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.

L'article 8 du règlement intérieur de la CCSA précise les conditions de fonctionnement et les missions de la conférence des maires. Celle-ci :

- Participe à l'élaboration et la mise en œuvre du pacte financier et fiscal de la communauté de communes ;

⁶ En pratique, au sein de la CCSA, la conférence des maires est appelée « conférence territoriale ».

- Est force de propositions et d'amélioration dans les domaines de compétences de l'EPCI, et ce dans l'application des transferts de compétences ;
- Se saisit, notamment dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire, de toute question relevant des compétences de l'EPCI, et fait des propositions ;
- Est un lieu d'échanges privilégié pour impulser et coordonner la coopération entre communes sur des compétences non communautaires.

Cette conférence s'est réunie quatorze fois depuis 2020 (deux fois en 2020, cinq fois en 2021 et sept fois en 2022). De la lecture des comptes rendus transmis à la chambre, il ressort une faible participation des élus, leur représentation n'étant en moyenne que de 50 %. Les sujets abordés sont divers⁷ et les études menées par la communauté de communes y sont présentées.

Cette conférence ne s'est encore jamais réunie à l'initiative des maires.

1.2.2.4 Les commissions permanentes

L'article 9 du règlement intérieur définit le rôle et les missions des commissions permanentes et temporaires. Cinq commissions ont été créées pour la période 2020-2026⁸, elles assurent un rôle consultatif.

Les vice-présidents sont membres de droit de ces commissions.

Le conseil communautaire peut, en outre, décider de la création d'une commission temporaire, suivant la spécificité ou l'importance de certains dossiers.

Cependant, la chambre observe que ces commissions ne se réunissent pas.

1.2.2.5 Le conseil de développement, instance de réflexion sur les politiques à un échelon *supra* communautaire

La CCSA est membre du conseil de développement (CODEV) « Arras- Pays d'Artois », constitué sous forme associative, le 14 septembre 2018, avec la communauté urbaine d'Arras, et les communautés de communes d'Osartis-Marquion, et des Campagnes de l'Artois.

L'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'après « *chaque renouvellement général des conseils municipaux (...) le président de l'EPCI inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant (...) un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public* ».

Si la délibération du 14 septembre 2020, avec pour objet « l'élaboration d'un pacte de gouvernance », a rappelé les termes de cette disposition législative, les élus ne se sont prononcés que sur l'écriture d'un pacte de gouvernance.

⁷ Les statuts et compétences de l'établissement, le plan climat air énergie, les déchets ménagers, la lutte contre le ruissellement, le pacte financier et fiscal.

⁸ La commission « finances et prospective financière », la commission « habitat-OPAH », la commission « urbanisme », la commission « énergies renouvelables » et la commission « actions sociales-permis de louer ».

La chambre invite la CCAS à faire débattre et délibérer le conseil communautaire sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement.

Enfin, l'article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales précise que « *le conseil de développement établit un rapport d'activité, qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale* ». Le conseil de développement a exposé ses travaux, pour la première fois, dans un rapport d'activité pour l'année 2021, adressé au mois d'octobre 2022 à la CCSA. Ce document a fait l'objet d'une présentation en conseil communautaire, et d'une délibération, le 15 novembre 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis sa création, en 2013, la communauté de communes du Sud-Artois s'est agrandie, avec l'intégration de six nouvelles communes, en 2017. Si son périmètre est globalement cohérent avec le bassin de vie, l'appartenance de quelques communes à d'autres bassins de vie est parfois source de difficultés dans l'exercice de ses compétences.

Les instances réglementaires fonctionnent de manière régulière, mais des marges d'amélioration pour renforcer la gouvernance subsistent. Les procès-verbaux des réunions du conseil communautaire doivent être établis, tels que défini par l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales, et publiés. En outre, en l'état actuel, les commissions ne sont pas réunies, et les modalités de consultation du conseil de développement devront être définies par le conseil communautaire.

Enfin, pour renforcer l'exercice de sa gouvernance et l'implication de ses élus, la chambre rappelle à la CCSA qu'il lui appartient de mettre en œuvre la délibération du 14 septembre 2020 relative à l'adoption d'un pacte de gouvernance en faveur duquel l'assemblée délibérante s'est unanimement prononcée.

2 LE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

L'évolution des compétences des communautés de communes

L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales distingue les compétences obligatoires et non obligatoires exercées par une communauté de communes.

Outre ses compétences obligatoires, une communauté de communes peut ainsi exercer, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences supplémentaires suivantes : création, aménagement et entretien de voirie ; protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes.

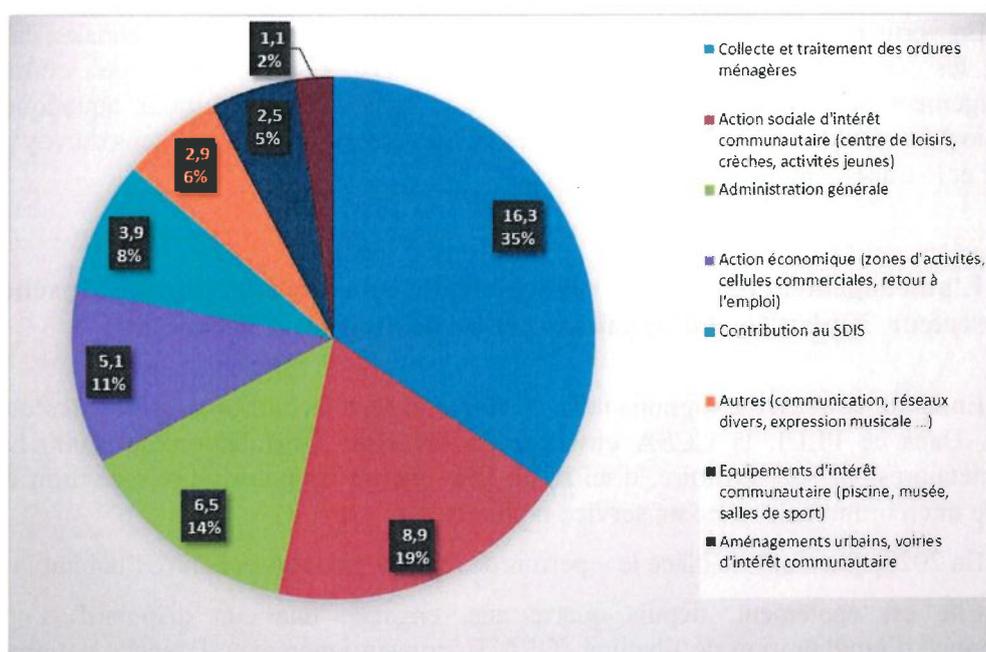
En outre, les communautés de communes peuvent exercer : tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département.

Enfin, de manière facultative, aux termes de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, les communes membres d'un EPCI peuvent, à tout moment, lui transférer, en tout ou partie, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive, ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.

L'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales dispose que les compétences transférées à titre optionnel, et celles transférées à titre supplémentaire par les communes aux EPCI existant avant la fusion, sont exercées par le nouvel établissement sur l'ensemble de son périmètre ou, si l'organe délibérant de celui-ci le décide, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant la fusion, sont restituées aux communes.

Depuis l'extension géographique de la CCSA, le 1^{er} janvier 2017, et la refonte de ses compétences à la suite de la loi NOTRÉ, ses statuts ont été modifiés à plusieurs reprises.

Graphique n° 1 : Dépenses de fonctionnement⁹, cumulées entre 2017 et 2021, par compétences, en M€



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

Entre 2017 et 2021, les dépenses réelles de fonctionnement cumulées s'élèvent à 63 M€¹⁰, dont 8,6 M€ ont été reversés aux communes au titre de l'attribution de compensation, et 7 M€ ont été prélevés au titre du FNGIR¹¹, soit 15,6 M€ au total (près de 25 %).

Les dépenses d'administration générale (6,6 M€) comprennent la rémunération des agents territoriaux non ventilée par compétence, les indemnités des élus, des locations diverses, l'adhésion à des syndicats (SCOTA, pôle Métropolitain, syndicat mixte de la fibre numérique).

Les contributions communales au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) représentent 3,8 M€ (soit 8 % des dépenses).

Enfin, 36,7 M€ (soit 58 % des dépenses) ont financé l'exercice des compétences de l'EPCI, la principale étant la collecte et le traitement des ordures ménagères (16 M€), suivie de l'action sociale d'intérêt communautaire (9 M€), et l'action économique (5 M€).

⁹ La CCSA n'a pas de comptabilité analytique. Les données ont été obtenues à partir de la nomenclature fonctionnelle. De nouvelles compétences ont été prises en 2021, toutefois, leur poids financier est faible comparativement aux autres compétences principales et ne modifient ainsi par les proportions *supra* représentées.

¹⁰ Dépenses retraitées des subventions reversées aux communes en 2019 (1 097 346 €) dans le cadre du programme Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte (TEPCV) – Ministère de l'écologie et de la transition énergétique.

¹¹ Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources : il permet d'assurer à chaque collectivité territoriale, par l'intermédiaire d'un prélèvement ou d'un reversement, que les ressources perçues après la suppression de la taxe professionnelle sont identiques à celles perçues avant cette suppression.

2.1 L'effectivité de l'exercice des compétences obligatoires

En vertu de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, la CCSA exerce les compétences obligatoires dévolues aux communautés de communes : l'aménagement de l'espace ; l'action économique ; la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ; la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et la collecte et le traitement des déchets ménagers.

2.1.1 L'aménagement de l'espace : le schéma de cohérence territoriale, le schéma de secteur, le plan local d'urbanisme et les documents d'urbanisme

En 2020, le conseil communautaire a adopté le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). Dans ce PLUI, la CCSA envisage de favoriser l'installation de 3 000 habitants supplémentaires sur son territoire, d'ici 2037. Elle instruit les autorisations de droit du sol à l'échelle intercommunale, avec un service mutualisé.

En 2020, elle a mis en place le « permis de louer », pour lutter contre l'habitat indigne¹².

Elle est également, depuis quatre ans, engagée dans un dispositif d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), conventionné avec l'agence nationale pour l'habitat (ANAH)¹³, qui à terme, devrait avoir permis de réaliser des travaux dans 400 logements (83/an), concernant majoritairement des propriétaires occupants. En 2021, 57 logements ont été financés, à hauteur de 0,56 M€ par l'ANAH, et 0,07 M€ par l'EPCI¹⁴. La CCSA envisage une nouvelle convention, davantage tournée vers les propriétaires bailleurs.

À la suite d'un appel à projets de la région Hauts-de-France, avec l'État et l'ADEME (programme régional pour l'efficacité énergétique), la CCSA a été retenue pour déployer un guichet unique de l'habitat.

2.1.2 Les actions de développement économique

Au titre de cette compétence, l'EPCI gère six zones d'activité, trois bâtiments relais permettant d'accueillir des créateurs d'entreprises, et trois cellules commerciales.

Avec l'appui des opérateurs du développement économique (région Hauts-de-France, chambre de métiers et de l'artisanat, chambre de commerce et d'industrie, boutique de gestion Espace ...), le service développement économique, composé de deux agents, accompagne les entreprises et les porteurs de projets du territoire.

Depuis 2017, ce dernier a connu un essor dynamique en termes de créations d'entreprises, celles-ci ayant quasiment doublé entre 2017 et 2021.

¹² Loi ALUR.

¹³ « Petite ville de demain ».

¹⁴ Rapport d'activité 2021.

Tableau n° 1 : Créations d'entreprises sur le territoire

	2017	2018	2019	2020	2021
Ensemble	97	102	137	150	173
Entreprises individuelles	70	77	95	118	140

Source : INSEE

Pour faire face à la crise sanitaire, l'EPCI a mis en place des mesures de soutien à son tissu économique : un fonds d'urgence, sous forme d'une avance remboursable, à destination des entreprises de moins de six salariés ; une aide à la relance économique, sous forme d'une subvention de 1 000 € ; la suspension des loyers pour les entreprises locataires de la communauté de communes. À travers la subvention « aide et soutien Sud-Artois », la CCSA a soutenu 37 commerces de son territoire, pour un montant total de 35 000 €.

Elle mène également des actions en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Dans le cadre d'un appel à projets avec le département, deux travailleurs sociaux accompagnent des bénéficiaires du RSA (140 sont suivis à ce jour).

À titre illustratif, elle a organisé deux forums, en 2022. Le premier, consacré à l'apprentissage, a réuni 850 participants et 54 stands. Le second, dans la commune de Bertincourt, dans le cadre des travaux du Canal Seine-Nord, vise à présenter les métiers qui recruteront et à mettre en relation les entreprises, les organismes de formation et les administrés.

L'articulation des missions des services de l'action économique, et emploi-insertion, s'illustre par la mise en place, en 2022, d'une cellule de veille regroupant les acteurs locaux.

2.1.3 La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)

Compétence obligatoire, depuis le 1^{er} janvier 2018, pour les EPCI à fiscalité propre, les missions GEMAPI sont définies aux 1^o, 2^o, 5^o, 8^o du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, soit :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Jusqu'au 31 décembre 2019, les EPCI avaient la possibilité de déléguer ces missions à un syndicat mixte de droit commun, dans le respect de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

La CCSA adhère à trois syndicats porteurs d'un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) : le syndicat mixte Escaut et affluents, porteur du SAGE de la Sensée ; le syndicat mixte Canche et Authie, porteur du SAGE de l'Authie ; le syndicat mixte AMEVA, porteur du SAGE Somme Aval et cours d'eau côtiers.

Elle n'a transféré à ces syndicats que la partie étude de l'« aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique », pour un coût de 46 000 € par an. S'agissant des autres actions, elle a choisi de les gérer en régie directe.

Afin de financer cette nouvelle compétence, par délibération du 30 janvier 2018, le conseil communautaire a instauré une taxe (3 € par habitant, soit 85 000 €). En 2022, cette taxe a été augmentée à 4 €/habitant, soit 135 000 €.

La CCSA justifie cette taxe par le financement des travaux d'aménagement hydraulique dans le sous-bassin versant de l'Hirondelle, dont une partie relève de la GEMAPI. Ils sont estimés à plus de 2 M€. La part des travaux affectée à l'« aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique » est estimée à 270 000 €¹⁵.

La chambre invite l'établissement à faire le bilan du coût effectif de la compétence GEMAPI, en la distinguant des coûts de gestion de l'assainissement et des eaux pluviales.

2.1.4 Les aires d'accueil des gens du voyage

La loi NOTRé a fait de l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, une compétence obligatoire des communautés de communes. La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté a parachevé ce transfert en étendant cette compétence aux terrains familiaux locatifs et aux aires de grand passage.

La CCSA ne dispose pas d'aire d'accueil, laquelle n'est pas obligatoire, aucune de ses communes membres ne comptant plus de 5 000 habitants.

Néanmoins, elle s'inscrit dans le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, dont l'actualisation pour la période 2019-2024 a été débattue par le conseil communautaire, le 27 novembre 2018¹⁶.

Constatant un phénomène d'ancrage territorial et de sédentarisation, depuis les années 2000, entraînant l'émergence de nouvelles formes d'habitat¹⁷, le conseil communautaire a souhaité engager une réflexion, dans le cadre du plan local d'urbanisme intercommunal¹⁸ (PLUI), et dans le plan local de l'habitat (PLH) restant à élaborer, pour favoriser l'habitat adapté et permettre la sédentarisation des gens du voyage déjà implantés sur le territoire de l'EPCI.

2.1.5 La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés

Cette compétence était optionnelle jusqu'en 2017.

L'EPCI adhère au syndicat mixte Artois valorisation (SMAV). Sa contribution s'élève à 1,8 M€ par an, à laquelle s'ajoutent des prestations de services, d'un montant moyen annuel de 1,4 M€. Le financement de ce service était assuré, jusqu'en 2020, par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 3,3 M€ en moyenne annuelle).

¹⁵ Rapport d'activité 2021.

¹⁶ Les orientations définies : favoriser la compréhension mutuelle entre population locale et gens du voyage, organiser un mécanisme efficace pour permettre le stationnement en règle des gens du voyage, les intégrer dans les programmes existants, et faciliter leur accès aux programmes socio-éducatifs, renforcer le pilotage et le suivi du schéma au niveau départemental et territorial.

¹⁷ Habitat adapté ou terrain locatif familial, sur lequel la caravane joue un rôle important en complément de locaux sanitaires en dur.

¹⁸ Le PLUI ne fait que citer le schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

En 2021, la TEOM n'a pas permis de couvrir l'augmentation du prix du service, qui s'est élevé à 3,4 M€ (1,9 M€ de contribution au SMAV, et 1,5 M€ de prestations de services).

2.2 Les compétences supplémentaires, services nouveaux pour le territoire

Conformément aux possibilités offertes par le code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire a souhaité que la CCSA exerce plusieurs compétences supplémentaires.

2.2.1 L'action sociale d'intérêt communautaire : une compétence historique

L'action sociale de la communauté de communes est mise en œuvre par la direction « service à la population », structurée autour de cinq pôles : petite enfance, accueils loisirs, accueil jeunes et séjours, sport et santé, vie associative.

Avec près de 9 M€ de dépenses de fonctionnement cumulées entre 2017 et 2021, cette politique est la deuxième plus importante, après la collecte et le traitement des déchets ménagers. La direction est composée de près de 30 agents en équivalents temps plein.

Déjà avant la fusion de 2013, la communauté de communes de la région de Bapaume exerçait cette compétence. La CCSA précise que la fusion a permis de disposer de davantage de financement de la part de la caisse d'allocations familiales.

Par ailleurs, l'EPCI s'est engagé, en 2021, dans une convention territoriale globale (CTG) avec la caisse d'allocations familiales, laquelle expirera au 31 décembre 2025.

La CCSA anime le relais d'assistantes maternelles, les temps d'activité périscolaire, les accueils de loisirs sans hébergement, et les séjours de vacances¹⁹. Un service gratuit de transport en bus circule sur tout le territoire, pour accueillir les enfants. En moyenne, 60 % des enfants accueillis viennent d'une commune extérieure à celle où se situe le centre d'accueil.

Les services et tarifs sont harmonisés sur le territoire. Les familles extérieures s'acquittent d'un surplus tarifaire limité à 10 € par semaine.

Cette tarification est stable, malgré le développement du service. La dernière délibération tarifaire des accueils de loisirs sans hébergement date de 2018. Elle a été engagée au motif que *« les organismes financeurs de la politique enfance jeunesse (CAF du Pas-de-Calais et MSA) ont apporté des modifications sur le mode de comptabilisation des journées-enfants, ce qui nécessite de préciser la grille tarifaire des Accueils de loisirs »*.

Dans un objectif de transparence financière et de réflexion sur la politique tarifaire, la chambre invite la CCSA à réaliser régulièrement un bilan de sa politique tarifaire, au regard de l'évolution des services offerts, de leurs coûts et de leurs fréquentations.

¹⁹ Sept structures réparties sur le territoire accueillent les mineurs sur le temps périscolaire et extra-scolaire. Elle propose des séjours vacances - rapport d'activité 2020.

2.2.2 La construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs, de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, d'intérêt communautaire

Par délibération de 2016, la CCSA a déclaré d'intérêt communautaire les équipements suivants : le musée « Jean et Denise Letaille » à Bullecourt, la piscine « Oxygène du seuil de l'Artois » à Bapaume, la salle de sports « Escoffier et Dojo » à Bapaume, les équipements numériques équipant les classes préélémentaires et élémentaires du territoire.

Le 19 juin 2018, cette liste s'est enrichie de la bibliothèque-médiathèque de Bapaume.

La communauté de communes a consacré 2,5 M€ au fonctionnement de ces équipements, entre 2017 et 2021 (soit 5 % des dépenses de fonctionnement cumulées).

2.2.3 La création, l'aménagement et l'entretien des voiries d'intérêt communautaire

Sont réputées d'intérêt communautaire les voies d'accès aux zones d'activité économique, ou desservant des équipements communautaires, et les voiries hors agglomération assurant des liaisons entre les communes pour faciliter le maillage du territoire. En 2019, dans le cadre d'un contrat avec le département du Pas-de-Calais, la CCSA a, en outre, déclaré d'intérêt communautaire les travaux de sécurisation, de signalétique et de mise en valeur des cimetières présents le long des voiries départementales²⁰.

Entre 2017 et 2021, la CCSA a consacré 1,1 % de son budget de fonctionnement à cette compétence.

2.2.4 La communauté de communes Sud-Artois, autorité organisatrice de la mobilité

La loi d'orientation des mobilités (LOM)

La LOM a pour but de créer une couverture du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), et en définit la gouvernance-type, selon deux niveaux :

- Une AOM régionale : la région est confortée dans son rôle de chef de file de la mobilité ;
- Une AOM locale : l'intercommunalité est l'échelle privilégiée pour répondre aux attentes des usagers dans leurs mobilités quotidiennes.

Concernant les mobilités du quotidien dans les territoires peu denses, la LOM prévoit plusieurs mesures, notamment de soutien aux mobilités actives (mise en œuvre d'un Plan Vélo) et aux mobilités partagées (incitation au covoiturage), d'aide à la mobilité pour les personnes à mobilité réduite, ou de réorientation des investissements vers les transports du quotidien et le ferroviaire.

²⁰ Notamment pour rendre accessibles aux personnes à mobilité réduite les voies conduisant aux lieux de mémoire.

Le 09 mars 2021, le conseil communautaire a approuvé, la prise de compétence « AOM de proximité ». Il a également décidé d'inscrire, au titre de cette nouvelle compétence, le service de « taxi solidaire »²¹ déployé sur le territoire, le service de transport scolaire des enfants des communes d'Ayette et de Douchy-lès-Ayette, et le service de navette du vendredi matin dans la commune de Bapaume à l'occasion du marché hebdomadaire. L'arrêté préfectoral du 30 juin 2021 a pris acte de l'extension de ces compétences.

La CCSA a mandaté un cabinet de conseil pour travailler sur un plan de mobilité simplifiée, et sur un schéma directeur cyclable sur le territoire. Des comités de pilotage et techniques se sont réunis durant l'année 2022.

Un diagnostic du territoire a été élaboré. Il comprend une analyse socio-économique, avec les principales caractéristiques démographiques, les besoins de mobilité selon les catégories de population, le tissu économique du territoire, les principaux équipements et services, les interactions avec les territoires voisins, l'existant en matière de services de transport et de mobilité sur le territoire.

Il doit aboutir à la définition d'un schéma directeur cyclable, dont la validation était prévue en janvier 2023.

Les premiers enjeux identifiés par la CCSA et ses partenaires sont de mailler le territoire d'est en ouest, par des itinéraires cyclables continus et sécurisés, reliant les deux vélos-routes « Seine-Nord-Europe » et « de la Mémoire », et promouvoir la pratique du vélo. L'utilisation d'une voie ferrée locale traversant le territoire est envisagée. Concernant les acquisitions foncières nécessaires à ce projet, le risque a été identifié de se trouver confronté à l'exercice de prescriptions acquises²², exercées notamment par les exploitants de certaines des parcelles.

Le territoire de la CCSA est doté de deux gares, sur la ligne TER Rouen-Lille, et couvert par plusieurs lignes de bus interurbaines, gérées par la région Hauts-de-France.

2.2.5 La compétence transition écologique, ou « mise en œuvre du schéma territorial d'installations de recharge pour les véhicules électriques permettant de favoriser l'électro-mobilité sur le territoire communautaire », à défaut de PCAET

Le 07 juin 2021, le conseil communautaire a approuvé la prise de compétences « mise en œuvre du schéma territorial d'installations de recharge pour les véhicules électriques permettant de favoriser l'électro-mobilité sur le territoire communautaire ».

²¹ La communauté de communes subventionne le foyer de jeunes et d'éducation populaire, pour l'expérimentation d'un taxi solidaire pour les personnes âgées. Elle indemnise à hauteur de 0,95 €/km les trajets des personnes âgées, soit un coût de 2 774 € en 2021 pour l'établissement (source : diagnostic de la mobilité).

²² L'article 2258 du code civil énonce que « la prescription acquisitive est un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ».

Le Plan Climat Air Energie Territorial

La loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 (article L. 229-26 du code de l'environnement) a créé l'obligation pour les EPCI à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants, d'adopter un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), au plus tard le 31 décembre 2018.

Ce plan doit être révisé tous les six ans.

Il comportait, à l'origine, les objectifs suivants (décret n° 2016-849 du 28 juin 2016) :

- Aménager le territoire avec la transition énergétique en principal enjeu,
- Développer la production d'énergie renouvelable,
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES),
- Diminuer l'impact sur l'environnement lié à la mobilité et au transport de marchandises,
- Agir contre la précarité énergétique/optimiser les logements face aux déperditions d'énergie,
- Encourager les habitants à adopter un comportement écoresponsable,
- Faire des entreprises un modèle en termes d'écoconduite.

L'EPCI s'est engagé à élaborer un PCAET, en 2018, par un diagnostic confié à un bureau d'études²³. Le contrat initial a fait l'objet de deux avenants, portant le marché total à 55 400 €, soit une augmentation de 12,3 % par rapport au contrat initial.

Le départ successif d'agents de la CCSA a entraîné une interruption de près d'une année.

La mission a été confiée, en 2019, à un agent, sur le poste de « Responsable du plan climat territorial et de suivi des dossiers du patrimoine ».

La démarche d'élaboration du PCAET a été présentée lors de la conférence territoriale du 8 février 2021, qui a positionné la CCSA en phase initiale de réalisation du diagnostic. En avril 2021, les premiers travaux ont permis d'élaborer un diagnostic et un rapport stratégique. Lors du contrôle de la chambre, l'EPCI était en phase d'écriture d'une 5^{ème} version du plan, pour présentation le 23 septembre 2022 en comité technique, et le 05 octobre 2022, au comité de pilotage. Le respect du rétroplanning, à chaque étape de validation, conduisait à envisager une adoption de ce plan, au mieux, au cours du premier semestre de l'année 2023, soit bien au-delà du délai fixé par la loi au 31 décembre 2018. En outre, les objectifs d'organiser une conférence territoriale, au cours du mois de novembre, pour présenter le plan aux élus avant présentation au conseil communautaire, au mois de décembre 2022, n'ont pas été tenus.

Cependant, en août 2022, au niveau national, 44 % des EPCI de plus de 20 000 habitants ont d'ores et déjà adopté leur PCAET, et 53 % dans le Pas-de-Calais²⁴.

La CCSA a comparé les objectifs de résultats globaux de son plan avec ceux du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires des Hauts-de-France, et les objectifs visés par la loi. Elle situe ses résultats attendus en deçà des objectifs régionaux et nationaux.

²³ Montant de la prestation : 48 900 € HT, porté à 49 400 € HT par premier avenant pour acquisition de données de consommation énergétique.

²⁴ Site internet de l'ADEME.

Pour la réduction de consommation d'énergie, elle vise, en 2050, une réduction de 42 %, contre un objectif de 50 % aux niveaux national et régional. Pour les émissions de gaz à effet de serre, elle évalue les résultats de son plan, en 2050, à - 61,6 % par rapport à 1990, contre respectivement - 75 % et - 83 %. En revanche, pour la production locale d'énergie naturelle renouvelable, elle ambitionne une augmentation de 198 %, contre respectivement 28 % et 33 %, notamment en raison de son parc éolien (autonomie du territoire évaluée à 1 500 %).

2.2.6 La santé, une compétence précisée et développée en 2022

Par délibération n° 2016-080, le conseil communautaire a approuvé la modification des statuts de la CCSA, qui prévoyait, entre autres, la prise de la compétence « programme de prévention et de promotion de la santé à destination des habitants du territoire ».

Après avoir identifié plusieurs problématiques de santé avec les professionnels du territoire²⁵, une réflexion a été menée avec l'agence régionale de santé. À la suite de la rédaction d'un diagnostic de territoire, et de l'organisation d'un séminaire de santé ayant réuni des professionnels et élus, le contrat local de santé a été signé, en 2020, pour la période 2020-2023.

Il est centré sur la promotion de la santé des enfants et des jeunes, l'accompagnement du vieillissement de la population et le soutien aux aidants, et la lutte contre la désertification médicale.

Afin de pouvoir mettre en œuvre les actions prévues au contrat, la compétence santé a été précisée par délibération du 07 juin 2021.

2.3 Des tentatives de prise de compétence non abouties

Le cadre juridique et financier des transferts de compétences

L'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Les communes membres d'un EPCI peuvent, à tout moment, transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux (...).*

Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI pour se prononcer sur les transferts proposés. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable ».

Le transfert de compétences s'accompagne d'une révision des attributions de compensation (AC), afin d'en neutraliser la charge financière. La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) est seule compétente pour évaluer le montant de charges transférées.

²⁵ Surpoids chez les jeunes enfants et adolescents, le départ en retraite de plusieurs médecins, difficultés d'accueil des enfants porteurs de handicap.

La chambre relève positivement le dynamisme des développements de compétences dans les domaines aussi essentiels pour les citoyens que sont la mobilité et la santé.

Cependant, plusieurs autres démarches n'ont pas abouti, faute de consensus.

2.3.1 L'eau et l'assainissement

Dès 2017, la communauté de communes a mené une étude d'opportunité et de faisabilité de la prise des compétences eau potable et assainissement collectif.

Concernant l'eau potable, un syndicat intercommunal, le SIESA, regroupe plus de 40 communes sur les 64 de la CCSA. Dix autres communes gèrent le service en régie directe.

Les tarifs de l'eau affichent des différences de prix importantes sur le territoire, allant de 1,32 € TTC/m³ à 2,58 € TTC/m³.

Des enjeux ont été identifiés, tels que le renouvellement nécessaire des réseaux, la reconquête de la qualité de l'eau vis-à-vis des pollutions diffuses, la nécessité de poursuivre la sécurisation des différentes structures et de garder la possibilité d'alimenter des structures extérieures à la communauté de communes.

Par délibération du 26 septembre 2017, le conseil communautaire a approuvé l'intérêt communautaire de l'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales, regroupant, de fait, les composantes de la compétence assainissement en anticipation du calendrier fixé par la loi NOTRÉ. Il a également voté la prise de la compétence optionnelle eau.

Cependant, 31 communes, représentant un peu plus de 37 % de la population de l'EPCI, ont délibéré défavorablement. La CCSA explique ce refus par la crainte d'une augmentation forte du prix de l'eau, en raison du mauvais entretien du réseau dans certaines communes.

Motif pris de la difficulté pour l'EPCI de répartir les budgets communaux des régies d'eau, en distinguant la part revenant au service d'eau, de celle du service d'assainissement, le conseil communautaire, par délibération du 27 décembre 2017, a décidé un retour à la situation antérieure, à savoir la conservation de la seule compétence facultative « assainissement non collectif pour les communes zonées en assainissement non collectif ».

Néanmoins, conformément à la loi n° 2018-702 du 03 août 2018, le transfert de la compétence « eau et assainissement » devra prendre effet au plus tard, au 1^{er} janvier 2026.

2.3.2 L'animation de la vie sociale

Dans le cadre de la convention globale territoriale avec la caisse d'allocations familiales (cf. *supra*), l'EPCI a élaboré un diagnostic de l'animation de la vie sociale, qui s'appuie sur des entretiens avec la quasi-totalité des maires du territoire, un travail d'animation de plusieurs collectifs regroupant des habitants, des acteurs associatifs. Le projet de création d'une nouvelle structure, en plus de la maison des habitants de Croisilles, résultait de ce diagnostic.

Après présentation du projet au bureau communautaire, et en conférence territoriale, puis débat au conseil communautaire²⁶ du 07 juin 2021, la modification statutaire visant à prendre la compétence « animation de la vie sociale » a été suspendue et non soumise au vote.

Malgré le travail de réflexion, la CCSA n'a pu fédérer les communes autour de ce projet. En particulier, plusieurs élus ont reproché le manque d'information, en particulier financière (annonce d'un coût initial de 8 € par habitant, qui passerait, après montée en charge, à 15 €).

2.3.3 Le projet d'école de musique intercommunale

Des services d'apprentissage de la musique existent actuellement, dans certaines communes du territoire, exercés selon des modes de gestion différents. La commune de Bapaume dispose d'une école municipale, dont l'EPCI indique, que sur 70 élèves la fréquentant, 20 seulement seraient domiciliés dans la collectivité. Les communes de Bucquoy et de Croisilles sont dotées d'une école associative. Enfin, dans la commune de Vaulx-Vraucourt, des musiciens bénévoles assurent l'éducation musicale.

Le président de CCSA, par ailleurs maire de Bapaume, a proposé une modification statutaire pour doter l'EPCI de la compétence « initiation musicale et apprentissage individuel et collectif de la musique et du solfège ». Ce projet de création d'une école de musique intercommunale a été débattu par le conseil communautaire, le 17 décembre 2018.

Au terme de débats portant sur le coût de cette compétence, le retour sur investissement attendu par les communes, et les projets prioritaires pour le territoire²⁷, l'organe délibérant a décidé, à la majorité de 38 voix pour, 16 contre et une abstention, de prendre la compétence.

Pendant, les communes ont refusé d'approuver ce projet.

Après l'avoir retravaillé avec les élus, les directeurs de l'école de musique et les associations, le sujet a été présenté à nouveau au conseil communautaire, le 09 juillet 2019. Il a été proposé que l'école de musique de Bapaume devienne intercommunale, que les autres écoles conservent leur statut associatif, avec des conventions de fonctionnement avec l'EPCI. Ce projet intégrait une politique tarifaire à l'échelle du territoire et une retenue de 2,5 € par habitant sur les attributions de compensation pour chacune des communes.

Les élus se sont prononcés à 38 voix pour, 28 voix contre, et trois abstentions. Les communes ont à nouveau refusé ce transfert de compétence.

2.3.4 La halle couverte de Croisilles

Au titre de sa compétence développement économique, la CCSA avait pour projet la construction d'une halle couverte à Croisilles, dont le coût était estimé à 500 000 €.

²⁶ En particulier page 190.

²⁷ Suivant le procès-verbal du 17 décembre 2018 – page 4, un élu « préfère dépenser de l'argent pour avoir un médecin que pour avoir une école de musique ».

Le préfet a rappelé que l'EPCI est incompétent dans ce domaine, la gestion et la création des halles de marchés constituant une compétence de droit commun des communes, hors du champ d'application de la compétence développement économique²⁸.

Le 5 avril 2022, le président de la CCSA a soumis à l'assemblée délibérante une modification statutaire, afin de prendre la compétence « construction, gestion et entretien de la halle couverte de Croisilles », adoptée à la majorité de 62 voix pour, et cinq voix contre.

Conformément à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, cette compétence devait faire l'objet d'une confirmation ou infirmation par chaque conseil municipal, dans un délai de trois mois. L'EPIC a cependant indiqué que cette prise de compétence n'a pas été validée.

La chambre constate que des projets de transfert de nouvelles compétences paraissent s'être heurtés à un défaut de méthode et d'accord financier. Elle rappelle que de tels accords devraient être bâtis sur la base du travail de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Seule compétente pour évaluer les conséquences d'un transfert de compétence sur les attributions de compensation, une fois la décision prise. Elle peut toutefois être réunie en amont, pour examiner un projet et ses modalités financières.

2.4 La nécessaire élaboration d'un projet de territoire

2.4.1 Un outil fédérateur pour instaurer une dynamique territoriale

Les fondements de l'intercommunalité

L'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales dispose « qu'une communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ». Le projet de territoire vise à instaurer une dynamique territoriale en clarifiant les orientations de la politique intercommunale et en fédérant les communes.

La chambre relève plusieurs facteurs qui pourraient ou devraient inciter la communauté de communes à s'engager dans l'élaboration d'un projet de territoire.

Tout d'abord, si en 2022, la CCSA compte un nombre d'habitants²⁹ proche de la moyenne des communautés de communes, le nombre de ses communes est plus de deux fois supérieur³⁰ à la moyenne nationale³¹. Cette structure rend nécessairement plus difficile l'obtention d'un compromis dans la définition d'un projet commun.

²⁸ Articles L. 2224-18 à L. 2224-29 du code général des collectivités territoriales.

²⁹ 27 400 contre 22 000 au niveau nationale (source direction générale des collectivités locales).

³⁰ 2,4 fois.

³¹ 64 communes sont membres de la CCSA contre 26 au niveau national.

Le projet de territoire a pour objectif de rassembler les communes et leur EPCI autour d'une identité et des valeurs communes, en fixant une stratégie partagée de développement, visant à offrir à l'utilisateur une égalité de service. Il ne crée ni droit ni obligation juridique, mais formalise des réflexions et des orientations de politiques publiques partagées.

Par ailleurs, les recettes tirées de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) ont contribué à augmenter les recettes du budget principal de la CCSA, et à créer des marges de manœuvre (Cf. *infra*).

Afin de faire bénéficier les communes membres des retombées de l'IFER, liées à la fiscalité sur les éoliennes, l'EPCI finance déjà le contingent des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), en lieu et place des communes. Cette dépense représente près de 0,8 M€ par an. L'IFER s'élève, quant à lui, à 1,2 M€ en moyenne annuelle. Durant les cinq premières années, cette opération représentait un coût net pour l'EPCI, le produit de l'IFER ne couvrant pas les contributions au SDIS. Ce n'est plus le cas désormais.

La CCSA a signé, le 02 septembre 2021, le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) de l'arrondissement d'Arras, avec quatre autres EPCI³².

Si le projet de territoire demeure facultatif, sa formalisation se trouve toutefois fortement impulsée par le CRTE, tel qu'il en résulte de la circulaire du 20 novembre 2020, qui précise que « *dans un délai maximum de six mois à compter de la publication de cette circulaire, le projet de territoire, incluant la stratégie de transition écologique et de cohésion du territoire, ainsi que le plan d'actions correspondant devront être arrêtés* ».

Ces constats conduisent la chambre à recommander à la CCSA d'engager la définition et l'adoption d'un projet de territoire, en associant les communes autour de ce projet et en renforçant ainsi son rôle d'organisatrice des relations entre les acteurs du territoire.

Recommandation n° 1 : définir, avec les acteurs concernés, et faire adopter par l'assemblée délibérante, un projet de territoire fédérant les communes, dans une stratégie de développement du territoire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCSA indique que les réflexions relatives au projet de territoire ont conduit à l'adoption du Plan Local d'Urbanisme intercommunal du sud Artois, et notamment du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), qui en constitue une pièce essentielle.

Elle ajoute que toutes les actions qu'elle mène s'en inspirent, mais convient qu'elles sont devenues peu lisibles. Elle indique que la production d'un document clairement identifié par le conseil communautaire et les conseils municipaux sera engagée dans le courant de l'année.

La chambre estime que de telles démarches ne peuvent tenir lieu de projet de territoire.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, le président doit adresser, chaque année, avant le 30 septembre, aux maires des communes membres, un rapport retraçant l'activité de l'EPCI, accompagné du compte administratif voté par son organe délibérant.

³² Communautés de communes des campagnes de l'Artois, d'Osartis-Marquion, et du Ternois, et communauté urbaine d'Arras.

Un rapport d'activité est établi chaque année par la CCSA. Il s'est enrichi avec les années, présente les actions réalisées par compétence et donne quelques éléments chiffrés. Il est adressé aux 134 conseillers communautaires, et aux conseillers municipaux du territoire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté de communes précise que ce document a fait l'objet, pour la première fois, d'une délibération du conseil communautaire, le 15 novembre 2022, et a été diffusé à tous les foyers de l'EPCI.

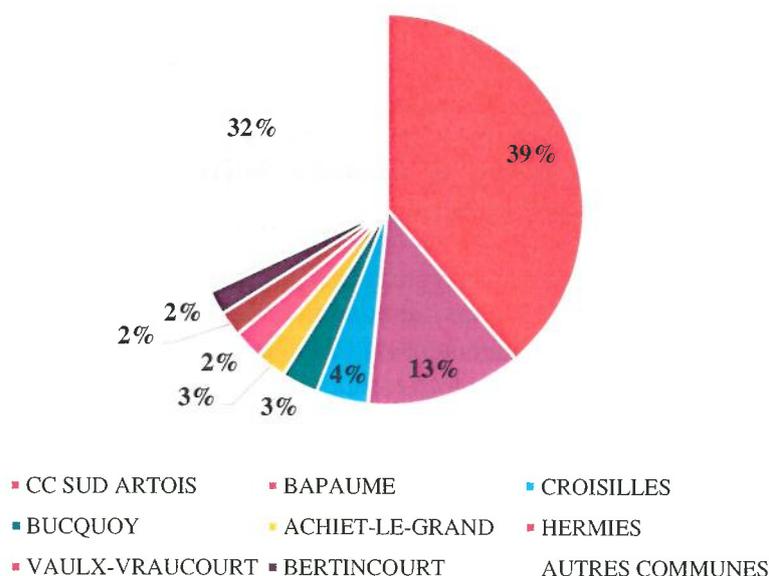
2.4.2 Le pacte financier et fiscal

2.4.2.1 Une forte intégration financière

Selon le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), la redéfinition des périmètres intercommunaux visait à accroître la solidarité financière et territoriale.

Sur les 64 communes composant la CCSA, seules sept ont une population supérieure à 900 habitants : elles représentent 42 % de la population du territoire, soit 11 821 habitants ; leurs budgets consolidés représentent 29 % du budget consolidé de l'ensemble des communes et de l'EPCI. Les 57 communes restantes ont un budget de fonctionnement moyen de 0,18 M€.

Graphique n° 2 : Recettes réelles de fonctionnement du bloc communal en 2021



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

La fiscalité prélevée par les communes et l'EPCI s'élève à 11,7 M€ par an en moyenne.

Tableau n° 2 : Reversement de fiscalité au sein du bloc communal

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Fiscalité levée par les communes (A)	6 575 593	6 697 191	6 879 268	6 978 493	7 241 178
Fiscalité levée par le groupement (B)	4 776 915	4 880 916	5 092 957	5 895 391	6 009 338 ³³
Total communes et groupement (C=A+B)	11 352 508	11 578 107	11 972 225	12 873 884	13 250 516
Fiscalité transférée par le groupement (D)	1 668 848	1 670 533	1 670 958	1 674 943	1 668 942
Fiscalité conservée par le groupement (E=B-D)	3 108 067	3 210 383	3 421 999	4 220 448	4 340 396
- Part de fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	27,38 %	27,73 %	28,58 %	32,78 %	32,76 %
- Part de fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	65,06 %	65,77 %	67,19 %	71,59 %	72,23 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

En 2021, 28 % de la fiscalité perçue par la CCSA est reversé aux communes par le biais de l'attribution de compensation³⁴ (1,67 M€ par an). Bapaume en perçoit 46 %, soit 0,77 M€.

En 2021, l'EPCI conserve 72 % de ses produits fiscaux pour l'exercice de ses propres compétences (71 % en 2020), ce qui est élevé.

Le coefficient d'intégration fiscale³⁵ (CIF) de la CCSA a progressé de 2018 (45,48 %) à 2021 (47,28 %). En 2021, il est plus élevé que la moyenne des CIF des communautés de communes du département du Pas-de-Calais (41,66 %).

2.4.3 Les outils de redistribution financière aux communes

2.4.3.1 L'attribution de compensation

Les modalités de révision des attributions de compensation

L'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) définit les modalités de révision des attributions de compensation (AC).

Il est procédé à une révision des AC :

- en cas de nouveau transfert de charges entre les communes et l'EPCI ;
- en cas de diminution des produits de fiscalité professionnelle.

Le CGI encadre strictement deux autres cas de révision dérogatoire des AC des EPCI à leurs communes membres :

³³ Les données 2021 ont été retraitées pour réintégrer la fraction de TVA qui compense la suppression de la taxe d'habitation (c/7382).

³⁴ L'attribution de compensation est un transfert financier positif ou négatif obligatoire qui a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI et ses communes membres.

³⁵ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité recouvrée sur son territoire par lui-même et les communes. Plus le CIF est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'intercommunalité est supposé être important.

- la procédure de révision libre suppose la réunion des trois conditions cumulatives suivantes : une délibération à la majorité des deux tiers du conseil communautaire sur le montant révisé de l'AC, chaque commune intéressée délibère à la majorité simple sur ce même montant révisé d'AC, cette délibération vise le dernier rapport élaboré par la CLECT ;
- la procédure de révision individualisée : les EPCI faisant application du régime de fiscalité professionnelle unique et leurs communes membres peuvent procéder à la diminution des AC d'une partie des communes membres lorsque celles-ci ont un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20 % à celui de l'ensemble des communes membres. Cette révision à la baisse du montant des AC ne peut excéder 5 % de son montant initial.

L'AC est stable, depuis 2017, et s'élève à 1,67 M€, soit 13 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2021. Son montant est porté en 2022, à 1,93 M€.

La conférence territoriale du 20 novembre 2021 a relevé le caractère inéquitable du mode de financement des compétences « enfance-jeunesse » et « référent RSA » : pour une même compétence, des communes continuaient de la financer au moyen de retenues sur les AC, et d'autres, issues d'un autre EPCI avant la fusion de 2013, sans aucune retenue sur leurs AC.

Afin de garantir un mode de financement identique pour sur tout le territoire, il a été proposé d'annuler les retenues sur AC et de financer ces compétences par les ressources communautaires, sans hausse de la fiscalité, soit un coût de 271 000 € pour la CCSA.

Cette proposition a été validée par le conseil communautaire, le 05 avril 2022.

2.4.3.2 Les fonds de concours aux communes

Conformément à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, la CCSA verse à ses communes membres des fonds de concours pour financer la réalisation d'équipements. Depuis 2017, ils se sont élevés à 188 000 € en moyenne annuelle.

Chaque année, l'EPCI transmet aux communes une note réglementant les fonds de concours. Les projets d'intérêt communal sont subventionnables à hauteur de 10 % (plafonnés à 10 000 €), alors que les projets supra-communaux le sont à 20 % (plafonnés à 30 000 €).

La conférence territoriale du 20 novembre 2021 a évoqué la nécessité de flécher les fonds de concours sur des actions ciblées, telles que l'érosion et le ruissellement.

2.4.3.3 La dotation de solidarité communautaire

Facultative pour les communautés de communes, une dotation de solidarité communautaire dotée d'une enveloppe de 0,1 M€, a été instaurée pour la première fois en 2022, avec l'objectif de redistribuer aux communes une partie de la hausse de la fiscalité de la CCSA.

La répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales³⁶ (FPIC) entre les communes et la CCSA se fait selon le droit commun, en fonction du CIF. Il s'élève à 0,88 M€ par an. Plus de la moitié est reversée aux communes (0,46 M€).

L'EPCI a élaboré, assisté d'un cabinet d'études, un projet de pacte financier et fiscal, lequel demeure facultatif³⁷.

Un diagnostic du territoire, comprenant une analyse financière rétrospective, les flux financiers entre les communes et l'EPCI, et un projet de pacte financier et fiscal, a été présenté aux élus communaux, lors de la conférence territoriale du 20 novembre 2021.

Le bureau communautaire s'est exprimé, le 10 janvier 2022, sur les transferts de compétences, les modalités d'attribution du FPIC, le manque de vision prospective des finances de la CCSA, et sa capacité d'investissement.

Un groupe de travail a défini les compétences à prioriser : le développement économique, la lutte contre l'érosion des sols, le projet alimentaire, le plan climat et la réduction des consommations énergétiques, les actions spécifiques à la santé et au sport, l'animation jeunesse, les investissements petite enfance.

La chambre relève positivement la démarche volontariste de la CCSA pour mettre en place un pacte financier et fiscal, qui constitue un des instruments privilégiés de la solidarité intercommunale. Son élaboration avec les communes membres semble le positionner comme le volet financier d'accompagnement d'un futur projet de territoire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis sa création, en 2013, et en corrélation avec les évolutions législatives, les compétences de la communauté de communes Sud-Artois se sont étoffées, comme par exemple en matière de santé ou de mobilité.

Au-delà des compétences obligatoires qu'elle exerce de manière effective et qui n'appellent pas d'observation, les compétences supplémentaires qu'elle a prises lui permettent d'offrir de nouveaux services à la population du territoire.

Néanmoins, sur certains sujets, dont un majeur, celui de l'eau et de l'assainissement, elle ne parvient pas à fédérer les communes, et à mener à leur terme les transferts correspondants, malgré l'ampleur du travail réalisé en amont.

L'élaboration d'un projet de territoire est donc nécessaire, en prolongement de celle, en cours, du pacte financier et fiscal.

³⁶ Le (FPIC) a été créé en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Dans son principe, les ensembles intercommunaux et les communes disposant d'un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne nationale sont contributeurs. Le fonds est reversé aux collectivités (communes et EPCI) en fonction d'un indice composé à 60 % du revenu par habitant, 20 % par le potentiel financier et 20 % par l'effort fiscal.

³⁷ Article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.

3 LA TRANSPARENCE ET LA FIABILITE DES COMPTES

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité. Elle est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution). Elle contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales. Elle participe également de la recherche d'une allocation optimale des ressources et contribue à l'appréciation de la performance de l'action publique.

Cet examen a pour objet de s'assurer que l'assemblée délibérante et l'exécutif bénéficient de documents fiables leur permettant d'orienter la politique mise en œuvre et d'en modifier, le cas échéant, les équilibres et les priorités.

3.1 L'organisation budgétaire et comptable

3.1.1 Le service financier

Le service financier comporte quatre agents. Son responsable (un ETP) est cependant également chargé des ressources humaines. Il a été renforcé, le 1^{er} novembre 2022, par un poste de catégorie B, mutualisé à hauteur de 50 % avec la commune de Bapaume. Deux autres agents sont affectés, à 0,25 ETP, dans ce service. Un de ces deux postes est mutualisé avec la commune de Bapaume et réalise les mandats, titres, la saisie et la préparation des paies. L'autre agent gère les pièces jointes et les marchés, et assure le secrétariat de la direction générale des services.

3.1.2 Une organisation des budgets à revoir

Deux budgets annexes représentent respectivement 0,7 % (assainissement non collectif) et 4 % (cellules commerciales) des recettes de fonctionnement agrégées de la CCSA.

Le budget « assainissement non collectif » (géré en nomenclature M49) n'appelle pas de remarque.

Le budget « cellules commerciales » (géré en nomenclature M4 - service public industriel et commercial) appelle les observations suivantes.

Il comprend la gestion de trois bâtiments relais, des cellules commerciales et de trois zones d'activité économique (ZA des Anzacs, ZA du Moulin et .ZA d'Achiet-le-Grand).

La comptabilisation des zones d'activité relève de la nomenclature M14, car elle relève d'un service public administratif.

Le regroupement au sein d'un même budget annexe de plusieurs zones d'activité est possible, mais il nécessite un suivi extra-comptable³⁸.

Ce budget annexe des zones d'activité fait l'objet d'une comptabilité de stocks, les terrains n'ayant pas vocation à être immobilisés, mais à être vendus le plus rapidement possible. Cela lui confère une organisation nécessairement différente des budgets annexes comptabilisant les charges et produits de la gestion des cellules commerciales et des bâtiments relais.

La gestion des bâtiments relais et des cellules commerciales relève également d'un service public administratif. Une gestion industrielle et commerciale limiterait le recours aux subventions du budget principal aux situations visées à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

La chambre invite la CCSA à se mettre en conformité, comptablement, en appliquant la M14 pour le bâtiment relais et les cellules commerciales, et en isolant, dans un autre budget annexe, les zones d'activité.

En l'état, en 2021, les recettes d'exploitation s'élèvent à 0,6 M€. Les dépenses de fonctionnement comprennent essentiellement les charges générales (fluides, entretien des bâtiments, soit environ 110 000 €) et la dotation aux amortissements (382 000 €). Les recettes sont constituées des locations (90 000 € en moyenne annuelle), qui ne couvrent pas les charges d'exploitation. Le budget principal assure l'équilibre du budget par une subvention annuelle comprise entre 350 000 € et 675 000 € (soit 1,8 M€ cumulé depuis 2018). En investissement, les dépenses sont principalement constituées des remboursements d'emprunts (266 000 €), souscrits pour financer les bâtiments relais et l'acquisition du bâtiment commercial.

3.2 L'information financière à parfaire

3.2.1 Le rapport annuel sur les orientations budgétaires

Aux termes des articles L. 5211-1 et L. 5211-36³⁹ du code général des collectivités territoriales, les obligations posées à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales⁴⁰, relatives au rapport sur les orientations budgétaires, s'imposent à la CCSA.

La loi NOTRÉ et l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, issu du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, complètent le contenu de ce rapport. Il doit, notamment, porter sur les engagements pluriannuels envisagés, et sur la structure et la gestion de la dette.

³⁸ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 1, chapitre 1,2 2.2.1.1.

³⁹ Article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales : « Seuls les EPCI de 10 000 habitants et plus, et comprenant une commune de 3 500 habitants, sont tenus de présenter à l'assemblée délibérante, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels et la gestion de la dette » ; la CCSA comprend une commune de plus de 3 500 habitants (Bapaume : 3 748 en 2019).

⁴⁰ La loi du 6 février 1992 modifiée par la loi NOTRÉ du 07 août 2015, a fait obligation aux communes de plus de 3 500 habitants d'organiser un débat d'orientation budgétaires repris à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

Le rapport sur les orientations budgétaires de la CCSA laisse une large place⁴¹ au contexte économique international, national et fiscal. Les données sur le personnel, lacunaires au départ, se sont enrichies, et sont, pour 2022, particulièrement complètes.

Il souligne particulièrement les incertitudes en matière de recettes et la nécessité de réfléchir à un « nouveau » pacte financier. De manière constante, il insiste sur l'augmentation des charges générales, en liant celle-ci à l'action de l'EPCI. Il souligne la nécessité de les contenir par une optimisation des achats.

L'annonce des orientations budgétaires, en introduction du rapport de l'année 2022, en donne une vision très claire.

Le contenu de ces rapports a permis la tenue de réels débats, comme en attestent les procès-verbaux des séances du conseil communautaire. La chambre relève qu'il pourrait encore être enrichi d'éléments sur les engagements pluriannuels, en matière de programmation des investissements (aménagement des zones d'activité).

3.2.2 Des documents budgétaires partiellement renseignés

3.2.2.1 La mise en ligne des documents publics

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales énonce qu'une note de présentation brève et synthétique⁴², retraçant les informations financières essentielles, doit être jointe au budget primitif et au compte administratif⁴³.

La CCSA a transmis deux documents, respectivement nommés « note_cpte_gestion - CCSA – AG du 16/04/2021 COMPTES DE GESTION 2020 » et « note_cpte_gestion CCSA – AG du 05/04/2022 ». Ils ont été rédigés pour le vote d'approbation du compte administratif des années 2020 et 2021 et le vote du budget primitif des années 2021 et 2022.

Ils se limitent, dans une première partie, à une description des résultats de l'année N. Ils gagneraient à comprendre les éléments recommandés par la note précitée de la DGCL, afin de leur permettre d'atteindre leur finalité, à savoir permettre aux citoyens de percevoir les enjeux des budgets et des comptes de la CCSA.

Ces documents n'ont pas été mis en ligne, tel qu'exigé par l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

⁴¹ Entre 30 et 40 % du total de pages.

⁴² Selon des recommandations issues de la note transmise par le directeur général des collectivités locales aux préfets le 25 octobre 2016, ce document pourrait comporter des éléments de contexte relatifs à l'intercommunalité, exposer les priorités du budget et présenter les différents éléments et ratios essentiels à la bonne compréhension de la situation financière de l'EPCI (niveau d'épargne brute et nette, niveau d'endettement, capacité de désendettement).

⁴³ L'avant-dernier paragraphe demande que cette présentation brève et synthétique « ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice..., [et] la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues » à l'article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

Rappel du droit n° 2 : publier, sur le site internet de la communauté de communes, les notes synthétiques de présentation du budget et des comptes administratifs, conformément aux articles L. 2313-1 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCSA s'engage à se mettre en conformité avec cette obligation, dès 2023.

3.2.2.2 Les annexes aux documents budgétaires

Le budget et le compte administratif doivent être présentés, conformément aux modèles définis par l'instruction budgétaire et comptable.

Les annexes obligatoires⁴⁴ font partie intégrante du budget, qui n'est pas considéré comme valablement voté en leur absence, en ce qu'elle conduit à un manque d'information de l'assemblée délibérante de nature à justifier l'annulation d'un budget⁴⁵.

Pour la période contrôlée, les annexes « État du personnel et subventions versées » ne sont pas complétées.

Il en est de même de l'annexe relative aux engagements hors bilan « B1.1. », alors que l'assemblée délibérante a approuvé le principe d'une caisse d'avances se traduisant notamment par une garantie accordée par l'EPCI au groupe Procivis Nord, à hauteur de 80 000 €.

La CCSA n'a pas davantage produit les annexes relatives aux modalités d'amortissements en 2020. Elle a commencé à renseigner les annexes relatives aux entrées et sorties, en 2019, mais de manière partielle. En 2021, elles étaient toutes renseignées.

Enfin, l'annexe « B2.1 État des autorisations de programme et des crédits de paiement » est renseignée de manière incomplète. Pour les travaux de la salle « Escoffier et Dojo », elle ne mentionne que le crédit de paiement de 2021, sans citer l'autorisation de programme de 2,2 M€. Les colonnes « crédits de paiement réalisés durant l'année N et les restes à financer » ne sont pas complétées. Il en est de même des travaux « Érosion et ruissellement ». Enfin, l'autorisation de programme relative aux travaux d'aménagement de la ZA Anzacs II n'est pas mentionnée.

L'absence de ces indications limite la transparence de l'information budgétaire.

Rappel du droit n° 3 : compléter les annexes budgétaires, conformément à l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCSA s'engage à se mettre en conformité, dès 2023.

⁴⁴ Doivent obligatoirement figurer au budget primitif, et au compte administratif, les annexes suivantes : répartition par nature de dette, répartition des emprunts par structure de taux, typologie de la répartition de l'encours (à fournir même si l'état est néant), équilibre des opérations financières en dépenses et recettes, état du personnel, état des emprunts garantis pour la commune ou l'établissement, liste des organismes de regroupement, subventions versées dans le cadre du budget, méthode utilisée pour les amortissements (obligatoire pour les communes et 3 500 habitants et plus et les budgets M4), décisions en matières de contributions directes, arrêté et signatures.

⁴⁵ TA de Versailles, 13 décembre 1994, SAN de Saint Quentin en Yvelines.

3.3 La fiabilité des comptes à améliorer

3.3.1 L'absence de comptabilité d'engagement

La comptabilité d'engagement des dépenses

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales précise que « *le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses* ». L'arrêté d'application du 26 avril 1996 précise que « *l'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique* ».

L'article D. 2342-10 dispose que « *Les opérations d'engagement, d'ordonnancement, [de mandatement] et de liquidation des dépenses sont consignées dans la comptabilité administrative, selon les modalités fixées par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances* ».

Les engagements juridiques sont centralisés par la direction générale des services, qui signe les bons de commande ou les fait signer par le président ou l'élu chargé des finances.

La CCSA n'a pas de guide des procédures, les consignes étant exclusivement orales. Un tel document pour les agents intervenant en matière financière faciliterait l'appropriation des règles à respecter, les enregistrements informatiques à effectuer, et réduirait les risques. Il pourrait décrire les étapes de la validation du bon émis par les services gestionnaires, et sa transcription informatique, jusqu'au paiement de la facture.

L'EPCI n'a pas pu produire à la chambre un état de consommation des crédits faisant ressortir, par ligne budgétaire, les crédits votés, les sommes engagées et le disponible.

La chambre rappelle au président de la CCSA son obligation de tenir une comptabilité d'engagement et de connaître les crédits disponibles avant tout nouvel engagement.

3.3.2 Des restes à réaliser à justifier

L'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales précise que « *les restes à réaliser [...] arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ».

La chambre a, sur le budget principal, réalisé un examen exhaustif des restes à réaliser au terme de l'exercice 2021, en recettes. En dépenses, le contrôle a porté sur 69 % des dépenses d'investissement, partiellement pour l'opération 10 « intercommunalité », en totalité pour les opérations 16, 21, 25, 26 et 34⁴⁶ de ce budget.

⁴⁶ 16-fonds de concours, 21-érosion/ruissellements, 25-salle de sports, 26-bibliothèque, 34-halle couverte.

3.3.2.1 En dépenses

Tableau n° 3 : Tableau des restes à réaliser 2021 en dépenses (en €)

Nature	Opération	Objet	prévisions : BP+DM+RARn-1	Montant engagement	Réalisations 2021 selon déclaration CCSA	RAR selon CCSA	Montant retraité CRC	Écarts
2313	10	Intercommunalité	400 000,00	350 781,00	51 946,00	325 000,00	298 835,00	26 165,00
2315	21	Érosion et ruissellement	1 050 000,00	529 417,00	326 029,00€	342 000,00	203 388,00	138 612,00
2313	25	Salle de sports	1 500 000,00	1 865 475,00	506 741,00	990 000,00	1 358 734,00	- 368 734,00
2183	26	Bibliothèque	140 000,00	Non communiqué	Non communiqué	95 000,00	Incalculable	
2184			150 000,00	18 414,98	18 414,98	130 000,00	131 585,02	- 1 585,02
2313			1 010 000,00	1 132 300,00	584 743,00	425 000,00	565 971,00	- 140 971,00
			1 300 000,00	1 150 714,98	603 157,98	650 000,00	697 556,02	- 142 556,02
2313	34	Halle couverte	450 000,00	51 142,80	18 414,00€	15 000,00	32 728,80	
				10 200,00	0		10 200,00	
				61 342,80	18 414,00	15 000,00	42 928,80	- 27 928,80
Total								- 374 441,82

Source : chambre régionale des comptes, à partir des pièces produites par la communauté de communes.

Les justificatifs transmis par l'EPCI n'ont pas tous permis de justifier des montants de restes à réaliser inscrits au compte administratif, qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes. La CCSA n'a pas pu produire la copie de tous les actes d'engagement signés par l'ordonnateur⁴⁷, en raison d'un archivage perfectible, dont la chambre rappelle que la durée est de dix ans.

Certains documents fournis, comme des décisions signées par le président pour la passation de marchés publics, sont incomplets et ne permettent pas de contrôler les dépenses restant à payer. Il manque des certificats de paiement intermédiaires pour les marchés.

Certains restes à réaliser affichés par l'EPCI s'apparentent en réalité à la différence entre les crédits ouverts et les mandats émis.

La CCSA comptabilise, en restes à réaliser pour 2021, des actes d'engagement de 2018, 2019 et 2020, tout en les rattachant à une autorisation de programme délibérée postérieurement, en 2022. Il en est ainsi des travaux de la salle « Escoffier », votés dans une autorisation de programme de 2,2 M€, prévoyant des crédits de paiement de 1,5 M€ en 2021, et 0,7 M€ en 2022. Or, les sommes engagées en 2018, 2019 et 2020 s'élèvent à un total supérieur à 0,4 M€.

3.3.2.2 En recettes

À l'instar des dépenses, la collectivité n'a pu produire l'ensemble des notifications⁴⁸ permettant de justifier les restes à réaliser en recettes.

⁴⁷ Marchés salle Escoffier, bibliothèque.

⁴⁸ Notifications non produites : entre autres subvention départementale « Érosion et ruissellements ».

3.3.3 La pratique insuffisante des rattachements

Selon les nomenclatures M14 et M4, le rattachement des charges et des produits vise à intégrer, dans le résultat annuel de la section de fonctionnement, toutes les charges relatives à des services faits, et tous les produits correspondant à des droits acquis, au cours de l'exercice, qui n'ont pu être comptabilisés, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices⁴⁹.

En l'absence de comptabilité d'engagement, l'ordonnateur ne peut connaître de manière certaine les dépenses engagées correspondant à des services faits, pour lesquelles la facture n'a pas été réceptionnée. Certaines recettes ou dépenses sont susceptibles d'être imputées sur le mauvais exercice, affectant de fait la fiabilité des comptes.

L'EPCI ne dispose pas, à ce jour, de note sur la gestion des opérations de fin d'année.

La CCSA indique avoir débuté la mise en place d'une comptabilité d'engagement, sans toutefois n'avoir produit de document en ce sens, malgré la demande de la chambre. Le montant des restes à réaliser retraités, en l'état des pièces produites, impacte le résultat à hauteur de 374 000 €, soit 14 % de la capacité d'autofinancement (CAF) brute.

La mise en place d'une comptabilité d'engagement apparaît d'autant plus urgente, que la nomenclature M57, en vigueur en 2024, offrira une plus grande marge de manœuvre, notamment en matière de gestion pluriannuelle et de fongibilité des crédits.

La chambre rappelle à la CCSA son obligation de mettre en place une telle comptabilité d'engagement, dont l'absence fait peser un risque sur l'exactitude des résultats financiers.

L'EPCI devra se doter d'un règlement budgétaire et financier, reprenant en particulier les règles de gestion des autorisations de programme, et de la comptabilité d'engagement. La CCSA souhaitant appliquer la M57, la chambre lui rappelle que, conformément à l'article L. 5217-10-8 du code général des collectivités territoriales, le règlement budgétaire et financier doit impérativement avoir été adopté avant toute délibération budgétaire votée sous l'empire de l'instruction M57, soit, au plus tard, lors de la séance qui précède celle du vote du premier budget primitif.

Rappel du droit n° 4 : mettre en place une comptabilité d'engagement, conformément à l'article R. 2342-1 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que la comptabilité d'engagement existe, mais présente des imperfections, faute de rattachement régulier de l'engagement au mandatement.

La chambre rappelle que, ce rattachement systématique du mandatement à l'engagement et au crédit ouvert, constitue précisément l'essence de la comptabilité d'engagement.

Recommandation n° 2 : adopter un règlement budgétaire et financier.

⁴⁹ Les charges et produits correspondant à des droits acquis et à des services faits avant le 31 décembre pour lesquels la journée complémentaire n'a pas permis la liquidation de la dette ou de la créance font l'objet d'un rattachement qui doit se faire au plus tard le 31 janvier. Le rattachement des produits et des charges à l'exercice donne lieu à un titre ou un mandat sur chaque article intéressé de la section de fonctionnement.

3.3.4 Un inventaire à dresser et l'enregistrement des amortissements à revoir

Il revient à l'assemblée délibérante de fixer les règles d'amortissement relatives aux grandes catégories d'immobilisations, et à l'ordonnateur, d'émettre les mandats correspondants, conformément aux articles L. 2321-2 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales. Les dotations aux amortissements constituent des dépenses obligatoires.

Le conseil communautaire a fixé la durée des amortissements, le 17 avril 2015. L'annexe A3 – « amortissements – méthodes utilisées » du compte administratif de 2020 mentionne, en outre, pour l'année 2020, « Nouvelles Constructions et Autres bâtiments publics » et « Travaux sur constructions et autres bâtiments publics », et pour l'année 2021, « Frais réalisation documents urbanisme et numérisation cadastrale ». Ces mentions visent une délibération du 1^{er} janvier 2020, non produite à la chambre.

Les durées fixées par l'assemblée délibérante sont conformes à l'instruction M14, dans leur valeur maximale, et aux dispositions dérogatoires de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales.

La CCSA n'utilise pas de la faculté, offerte par l'article R. 2321-1⁵⁰ du code général des collectivités territoriales, de fixer un seuil en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent sur un an. Cette situation conduit à ce que de toutes petites sommes, notamment sur le compte 202 soient amorties sur dix ans⁵¹.

Certains achats ne sont pas amortis conformément à la durée fixée par la délibération⁵². De nombreux achats sont amortis sans mention de la durée de l'amortissement, décidée par l'assemblée délibérante, ou bien pour une durée de vingt ans, sans délibération⁵³.

Enfin, l'EPCI a indiqué être dans l'impossibilité de produire un inventaire de son patrimoine, en raison d'un enregistrement sans imputation des amortissements durant deux à trois ans. La balance du compte de gestion ne correspond donc pas à l'état de l'actif.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président précise qu'un travail conjoint avec le centre de gestion comptable⁵⁴ de Bapaume a également été engagé, depuis un peu plus d'un an, sur les immobilisations de l'intercommunalité.

La chambre rappelle que l'obligation de tenue d'un inventaire du patrimoine de l'EPCI incombe à l'ordonnateur. Elle l'invite à y procéder, celui-ci constituant, au surplus, un préalable indispensable à l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement.

⁵⁰ Dernier alinéa : « Une assemblée délibérante peut fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent sur un an. La délibération correspondante est transmise au receveur municipal et ne peut être modifiée au cours d'un même exercice budgétaire ».

⁵¹ Frais copie/plan : 260,40 €.

⁵² Compte 2184 (Facture FV 50909, Facture FV 51834, Matériel audio) amorti sur 15 ans et non 10.

⁵³ Comptes : 2018-2151-22-1377 Travaux électriques.

⁵⁴ Centre des finances publiques.

3.3.5 Le principe de prudence

La CCSA a initié, en 2011, une démarche en matière de rénovation du parc immobilier du territoire, en signant avec les services de l'agence nationale d'amélioration de l'habitat une opération programmée d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale (OPAH RR).

L'assemblée délibérante a, le 08 décembre 2016, approuvé la mise en œuvre d'une caisse d'avances pour assurer le préfinancement d'opérations de rénovation de l'habitat pour des propriétaires occupants. Elle a également voté l'inscription, au budget principal, d'une somme de 50 000 € pour permettre de verser des avances qui seraient accordées.

Constatant que certains demandeurs n'ont pas été au terme de leur projet, faute d'obtention d'un financement du reste à charge ou d'un préfinancement des travaux, dans l'attente du versement des premières subventions, l'assemblée délibérante a voté le principe d'une caisse d'avance, constitutive en fait d'une garantie accordée par l'EPCI à un groupe immobilier, à hauteur de 80 000 €. Cette somme devait être provisionnée, pour risque financier, dans le budget principal 2020. La chambre constate que cette provision n'a pas été constituée.

L'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales oblige l'assemblée délibérante, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à estimer la charge pouvant en résulter, et de constituer une provision, constitutive d'une dépense obligatoire, en vertu de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Aucune créance, dont le recouvrement s'avèrerait compromis et nécessiterait, le cas échéant, d'être provisionnée, n'a été identifiée. Or le compte de gestion du budget principal fait état d'une provision de 20 000 €, datant de 2018, ni reprise, ni ajustée depuis.

4 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE PERMETTANT DE REALISER DES INVESTISSEMENTS

La CCSA dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes pour l'assainissement collectif (Spanc) et les « cellules commerciales ». En 2021, son budget de fonctionnement⁵⁵ consolidé s'élève à 16,4 M€, constitué à 95 % du budget principal⁵⁶.

⁵⁵ Réalisations de l'exercice.

⁵⁶ En moyenne, les budgets annexes des EPCI représentent 48 % des dépenses totales de leurs budget principal dont 43 % en dépenses de fonctionnement et 49 % en dépenses d'investissement (chiffres 2021 observatoires des finances et de la gestion publique locale). Ces proportions s'expliquent par l'importance des budget annexes eau, d'assainissement, transports et ordures ménagères.

4.1 La capacité d'autofinancement progresse

Tableau n° 4 : La situation financière de 2017 à 2022

(en €/en M€)	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes réelles de fonctionnement	13 325 146	13 623 253	15 084 753	14 804 120	15 737 442
<i>Dont recettes de la fiscalité locale</i>	5 825 159	5 920 642	6 130 313	6 924 731	7 014 484
<i>Dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)</i>	3 295 675	3 354 484	3 280 015	3 301 840	3 356 891
<i>Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat</i>	1 483 188	1 394 334	1 410 441	1 447 827	1 390 022
Dépenses réelles de fonctionnement	11 937 900	12 443 886	13 718 510	12 708 628	13 204 241
<i>Dont charges à caractère général</i>	2 558 138	3 545 154	3 634 729	3 123 185	3 642 969
<i>Dont charges de personnel</i>	2 352 780	2 209 754	2 277 873	2 237 602	2 399 790
<i>Dont Subventions de fonctionnement aux associations</i>	239 454	292 244	249 745	129 186	303 306
<i>Dont intérêts de la dette</i>	102 766	97 614	91 418	87 502	78 531
<i>Dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes membres</i>	3 129 170	3 127 280	3 135 055	3 132 803	3 131 580
Capacité d'autofinancement brute (1)	1 387 247	1 179 367	1 366 244	2 095 492	2 533 201
Annuité en capital de la dette	340 306	345 107	350 043	382 616	306 166
Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	1 046 941	834 260	1 016 201	1 712 876	2 227 035
Recettes d'investissement hors emprunt	- 170 017	551 821	604 955	937 482	686 040
Financement propre disponible (2) (= 13 + 14)	876 924	1 386 081	1 621 156	2 650 357	2 913 075
Dépenses d'équipement dont les subventions d'équipement	1 857 654	2 100 029	2 118 358	908 440	2 357 322
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0
Encours de dette du budget principal au 31/12	4 926 833	4 581 727	4 231 684	3 849 068	3 542 903
Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP) (3)	3,6	3,9	3,1	1,8	1,4

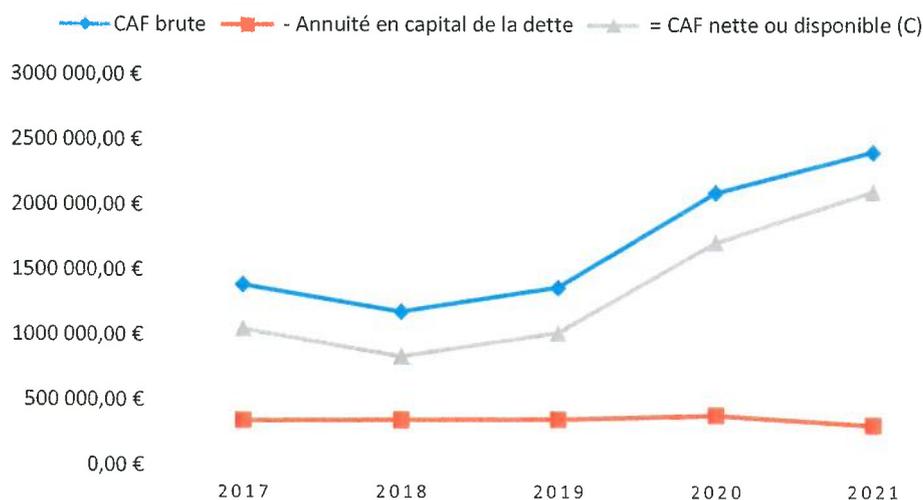
Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du budget primitif 2022 de la communauté de communes.

La capacité d'autofinancement (CAF) nette progresse en moyenne de près de 15 % par an, durant la période contrôlée, sous l'effet conjugué de la progression de la CAF brute, qui a augmenté de plus de 11 % en moyenne, et de la diminution des annuités en capital de la dette.

Ce résultat tient à l'augmentation des recettes réelles de fonctionnement de 3,2 % par an, plus rapide que celle des dépenses à 2,0 % par an. Cet écart se creuse en fin de période, les recettes augmentant de 5,2%, et les dépenses, de 3,8 %.

Passée d'environ 8 à 10 % des recettes réelles de fonctionnement de 2017 à 2019, à 14,2 % en 2020, et 15,4 % en 2021, la CAF brute atteint un niveau satisfaisant.

Graphique n° 3 : Évolution de la capacité d'autofinancement nette



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

Les charges à caractère général ont augmenté de 1 M€ de 2017 à 2018, en raison du transfert (au service collecte d'ordures ménagères d'Arras) du compte « Contributions aux organismes de regroupement », vers le compte 611, relatif aux prestations de service.

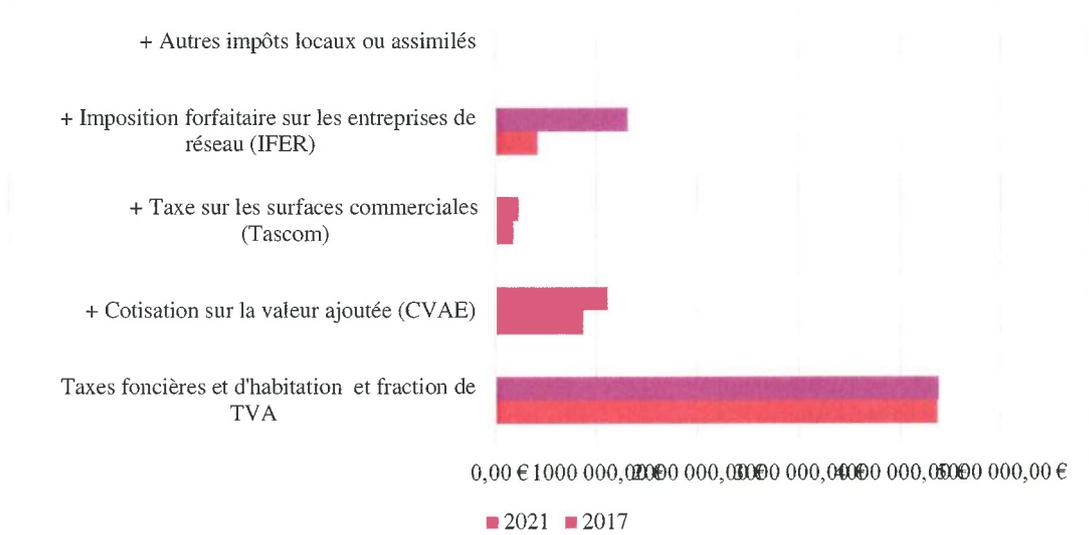
Les contributions au SDIS ont augmenté de 15 %, sur la période contrôlée.

L'effort de maîtrise, sur la période, des dépenses énergétiques est notable (- 27 % EDF, - 65 % chauffage, - 25 % en restauration et note de frais alimentaire, sauf en 2020).

En conformité avec l'objectif affiché dans les rapports sur les orientations budgétaires, les charges de personnel ont été contenues en 2018, 2019 et 2020, enregistrant une baisse durant ces trois années. Elles présentent, en 2021, un niveau équivalent à 2017.

Une forte augmentation des recettes de subventions, en particulier de l'État (compte 74718 : participation État autres), est enregistrée en 2021.

Graphique n° 4 : Comparatif des recettes années 2017 et 2021

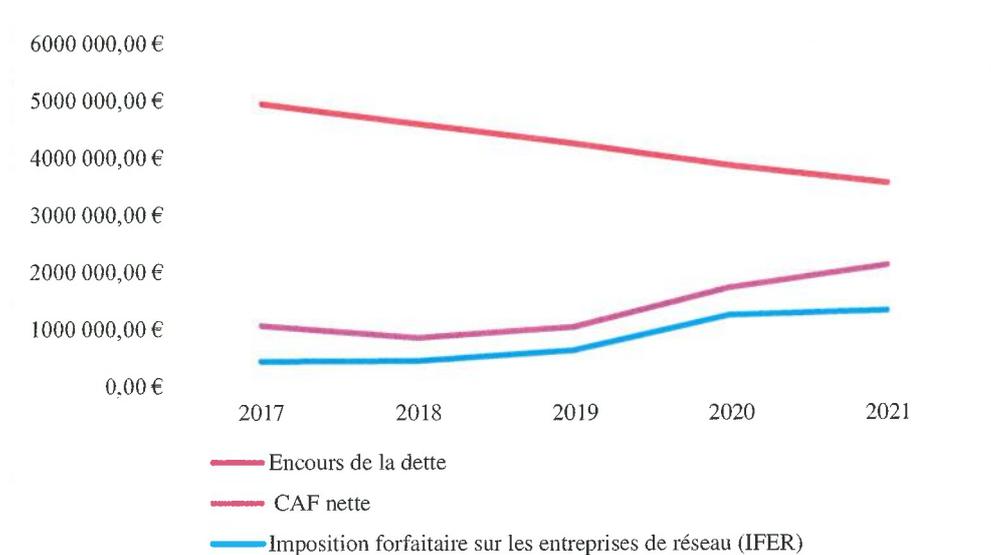


Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

Si les ressources de l'EPCI, qui émanent de la cotisation sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les surfaces commerciales, progressent, sur la période, au rythme moyen annuel de 6 %, les produits sont dynamisés par l'IFER, qui a augmenté au rythme annuel de + 33 %.

Le dynamisme de ces recettes a, dans un contexte de diminution des investissements, un impact direct sur la situation financière de la CCSA.

Graphique n° 5 : La capacité d'autofinancement nette en progression par l'impact de l'Ifer et de la baisse de l'encours de la dette



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

4.2 Une forte soutenabilité des investissements

4.2.1 Plan de financement des investissements

Tableau n° 5 : Financement des investissements

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021
= CAF nette ou disponible (C)	1 046 941	834 260	1 016 201	1 712 876	2 103 609
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	- 49 160	248 597	291 001	298 765	190 268
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	- 120 857	303 224	313 953	598 542	495 772
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	40 175	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	-170 017	551 821	604 955	937 482	686 040
= Financement propre disponible (C+D)	876 924	1 386 081	1 621 156	2 650 357	2 789 650
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	52,5 %	73,8 %	85,8 %	427,5 %	134,3 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 668 849	1 878 127	1 889 276	619 958	2 076 774
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	188 805	221 902	329 082	288 482	280 548
- Participations et inv. financiers nets	- 30 314	600	0	- 3 097	- 43 857
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 950 417	- 714 547	- 597 203	1 745 014	476 185

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

L'essentiel des investissements (76 %) concerne les immobilisations corporelles : 50 % des dépenses (plus de 3 M€) ont été réalisées pour l'aménagement de zones d'activité, telle que celles de la Vallée du Bois et de la rue de la République, la mise en cohérence des voiries communautaires, avec la requalification du chemin des Anzacs. La CCSA a également réalisé une aire de covoiturage de 60 places munie, dès sa création, de deux bornes de recharge électriques et d'un abri vélo. Elle a acquis des biens immobiliers (terrain et immeuble), et réalisé des travaux d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite du chemin d'accès aux lieux de mémoire à Puisieux, et au hameau de Serre-lès-Puisieux.

La construction de la salle « Escoffier » a absorbé, en 2021, 30 % des dépenses d'investissement en immobilisations corporelles de la période contrôlée (plus d'1 M€).

L'attention portée à la jeunesse s'est notamment traduite par l'investissement total de 420 896 €, pour l'informatisation des écoles, dans le cadre de l'opération « École Mobile »⁵⁷, représentant presque 6 % des dépenses d'investissement en immobilisations corporelles.

Enfin, 10 % du montant des investissements a été affecté aux subventions d'équipement « bâtiments et installations » des communes membres et des personnes de droit privé.

⁵⁷ Tableau blanc numérique, écran interactif, tablettes numériques.

Les dépenses en frais d'études ont représenté 3 % (218 034 €) du montant total des dépenses d'investissement sur la période 2017-2020. À titre d'illustration, l'étude hydraulique sur le sous-bassin versant du cours d'eau « Hironnelle », pour diagnostiquer la coulée de boue survenue au mois de mai 2018 sur la commune de Vaulx-Vraucourt (24 000 €), ou l'étude hydraulique visant à caractériser l'aléa « ruissellement érosif » sur 59 communes (120 000 €).

Le financement propre disponible a progressé, en moyenne, de 26 % sur la période contrôlée. La CCSA a été en mesure de couvrir ses dépenses d'équipement par des fonds propres, à plus de 70 %, dès 2018, puis en totalité, à partir de 2020.

Le total des dépenses d'investissement, sur les cinq années, atteint 9,6 M€, ce qui reste faible au regard de la capacité de l'EPCI.

Tableau n° 6 : Données 2021 en euros par habitants

	Communauté de communes Sud-Artois	Communauté de communes des Hauts-de-France de mêmes strates (entre 25 000 et 49 000 habitants)
Recettes de fonctionnement	439	382
Dépenses de fonctionnement	353	327
Épargne brute	86	55
Dépenses d'investissement (hors emprunt)	84	96
Encours de dette	126	192

Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Bien qu'ayant des recettes de fonctionnement supérieures de 13 % aux EPCI de la même strate, et des dépenses, supérieures de 8 %, dégagant une épargne brute de 36 % plus élevée, la CCSA réalise des dépenses d'investissement inférieures de 12 %.

Celles-ci se sont majoritairement portées dans l'acquisition de biens, l'aménagement de zone d'activité, et moins pour entretenir le patrimoine existant. La nécessité de dresser un inventaire, et d'élaborer ensuite un plan pluriannuel d'investissement, est patente.

4.2.2 Une capacité de désendettement en amélioration constante, et une trésorerie stable à un niveau élevé

Tableau n° 7 : Capacité de désendettement 2017-2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021
Capacité d'autofinancement brute (1)	1 387 246,58	1 179 366,88	1 366 243,74	2 095 491,72	2 533 201
Annuité en capital de la dette	340 305,61	345 106,79	350 042,56	382 616,10	306 166,02
Encours de dette du budget principal au 31/12	4 926 833,42	4 581 726,63	4 231 684,07	3 849 067,97	3 542 902,61
Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP) (3)	3,55	3,88	3,10	1,84	1,40

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

La capacité de désendettement de la CCAS, déjà bonne en 2017, n'a cessé de s'améliorer durant la période contrôlée. L'EPCI serait en mesure de rembourser sa dette bancaire en à peine plus d'un exercice comptable, si la totalité de l'épargne brute était dédiée à cette dépense.

La CAF brute, en 2021, est supérieure à une année de dépenses d'investissement, et la trésorerie est stable, à un niveau élevé (5,8 M€ en 2021). Sur la période, le besoin en fonds de roulement global a baissé de 16 %.

Tableau n° 8 : Trésorerie au 31 décembre : 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Variation moyenne annuelle 2017/2021
Fonds de roulement net global	3 966 541,96	2 400 301,84	3 044 090,55	4 789 104,37	5 265 290,02	5,83 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 446 225,09	- 1 633 542,93	- 1 393 593,41	- 543 858,75	- 581 239,34	- 16,67 %
=Trésorerie nette	5 412 767,05	4 033 844,77	4 437 683,96	5 332 963,12	5 846 529,36	1,55 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la communauté de communes.

Sur la période contrôlée, le financement propre disponible est de 9,3 M€, permettant de couvrir 97 % des dépenses d'investissement.

La chambre observe que la CCSA a contenu sa politique d'investissement, lui ayant permis de se désendetter, jusqu'à obtenir une capacité de désendettement inférieure à 18 mois. Cette situation manque de perspective, en l'absence de projet de territoire et de programme pluriannuel d'investissement.

La chambre l'invite à améliorer, dans un premier temps, la fiabilité de ses comptes, à remettre en ordre le budget annexe « développement économique », et dans un second temps, à engager l'élaboration d'un projet de territoire. Celui-ci, projet commun de développement, pourra utilement s'appuyer sur le pacte financier et fiscal en cours d'élaboration, et sur un plan pluriannuel d'investissement, et une prospective financière.

Recommandation n° 3 : élaborer un plan pluriannuel d'investissement s'appuyant sur une prospective, soumis à l'approbation du conseil communautaire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CCSA prend acte de la recommandation et indique qu'il engagera la rédaction d'un document réunissant les engagements déjà pris, jusqu'à la fin de la mandature, en tenant compte de la CAF de l'EPCI et des aides connues, susceptibles d'être octroyées sur les dossiers présentés. Ce document fera l'objet d'une présentation et d'une validation par le conseil communautaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes du Sud-Artois présente, désormais, une capacité de désendettement inférieure à 18 mois. Ce résultat a été obtenu par une politique d'investissement contenue, au regard du niveau de ses recettes d'investissement, et en comparaison avec des établissements publics de coopération intercommunale de même strate.

De plus, les capacités de développement sont limitées par une gestion budgétaire et comptable présentant des marges d'amélioration, et une fiabilité des comptes qui présente des marges de progrès, faute de comptabilité d'engagement permettant à l'établissement public de suivre avec précision les restes à réaliser et les rattachements de dépenses. Ce dernier doit également publier, sur son site internet, les notes synthétiques de présentation du budget et des comptes administratifs, et compléter les annexes budgétaires pour, à la fois, se mettre en conformité avec la réglementation budgétaire et comptable, et informer ses administrés.

Les observations et recommandations contenues dans le présent rapport sont destinées à conduire la communauté de communes à corriger ses points faibles, à adopter un règlement budgétaire et comptable, et à se doter d'un plan pluriannuel d'investissement s'appuyant sur une prospective financière approuvée par le conseil communautaire, dans le cadre d'un projet commun de développement.

*

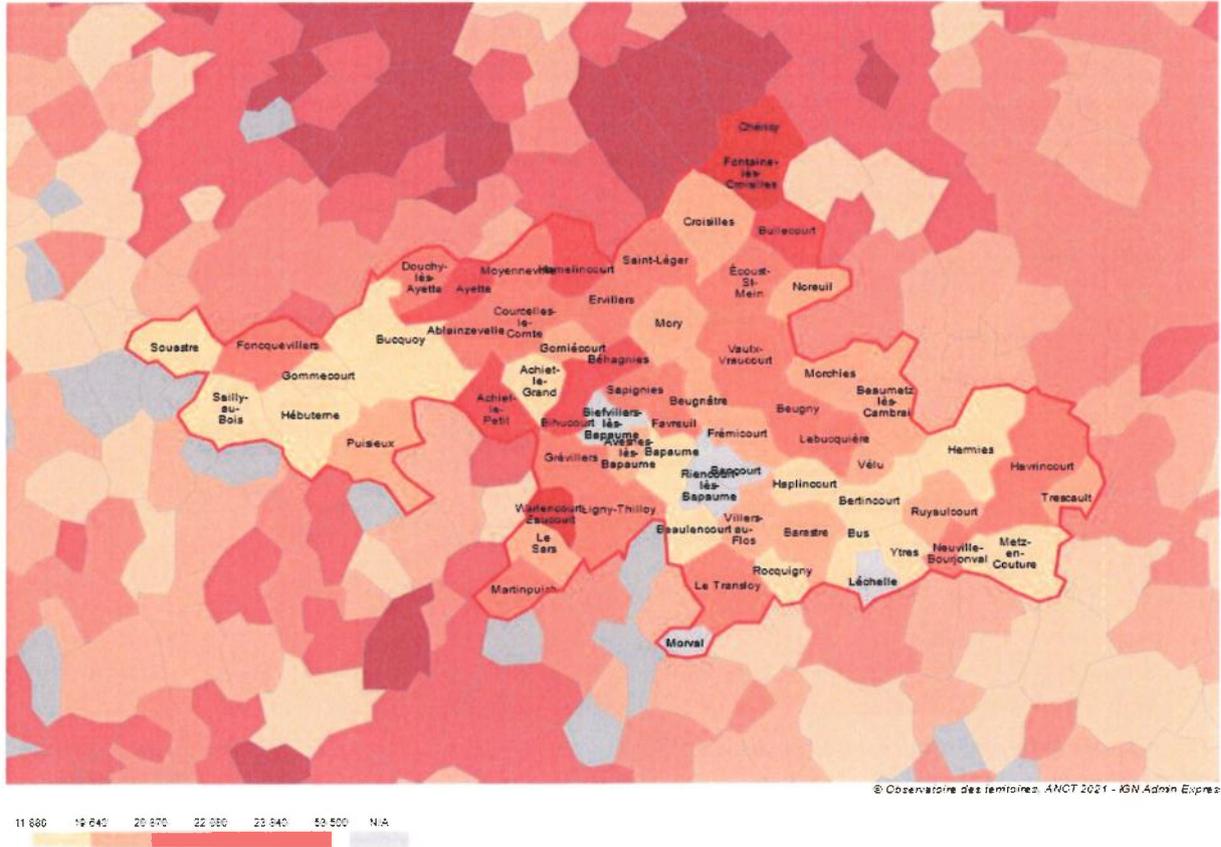
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Les caractéristiques du territoire	49
Annexe n° 2. Les compétences exercées par la communauté de communes Sud-Artois	52

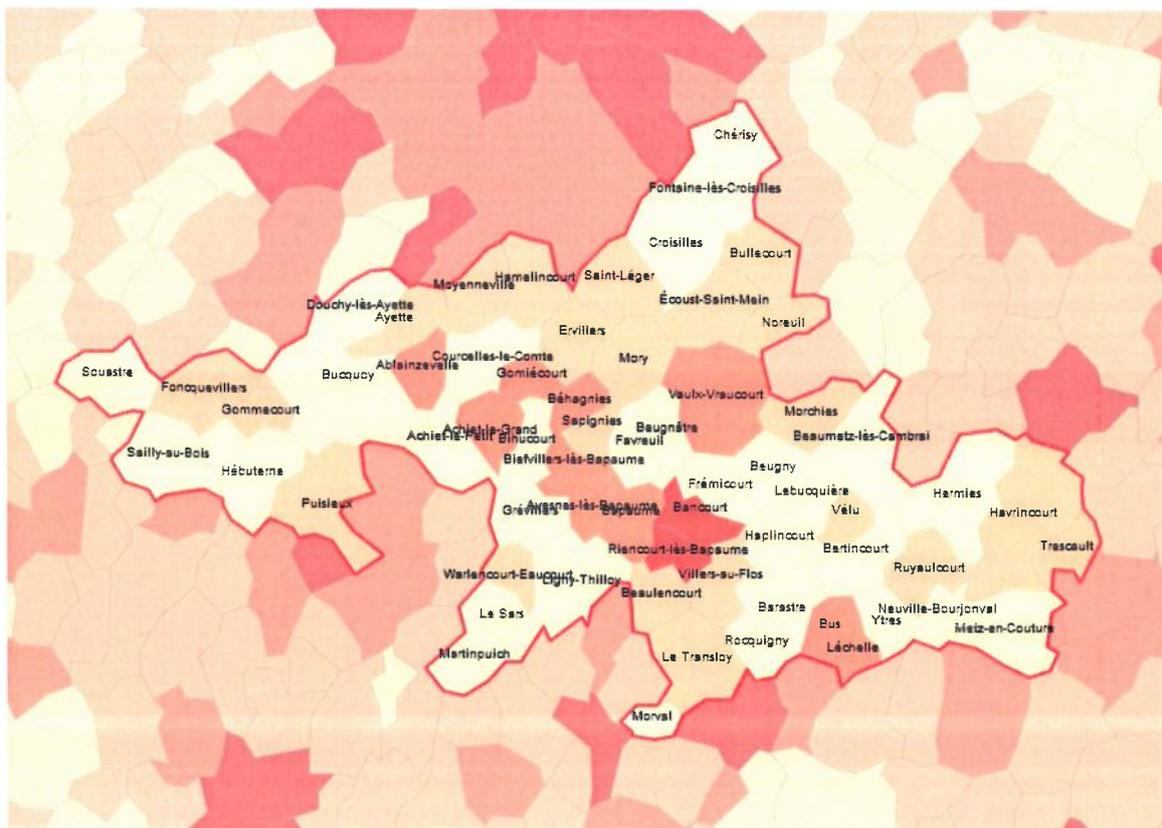
Annexe n° 1. Annexe N°1. Les caractéristiques du territoire

Carte n° 2 : Le revenu par habitant en 2021



Source : observatoire des territoires, données DGCL

Carte n° 3 : Le potentiel fiscal par habitant en 2021



Source : observatoire des territoires, données DGCL

0 à 479 (€ 710)
480 à 589 (€ 727)
590 à 766 (€ 758)
767 à 55 083 (€ 769)

Tableau n° 9 : Potentiel fiscal des communautés de communes du Pas-de-Calais

(en € par habitant)	2018	2019	2020	2021
CC DE LA RÉGION D'AUDRUICQ	83,2	86,3	90,3	91,9
CC DE LA TERRE DES DEUX CAPS	140,8	150,8	152,3	154,5
CC DES CAMPAGNES DE L'ARTOIS	148,5	161,7	174,9	180,5
CC DES SEPT VALLÉES	177,7	191,4	201,3	206,3
CC DESVRES-SAMER	276,7	279,8	287,1	297,4
CC DU HAUT PAYS DU MONTREUILLOIS	295,0	299,2	315,0	312,6
CC DU PAYS DE LUMBRES	172,9	182,7	193,1	200,1
CC DU SUD-ARTOIS	179,2	184,1	191,6	214,5
CC DU TERNOIS	270,1	279,1	292,9	301,4
CC OSARTIS MARQUION	258,0	260,2	254,2	257,7
CC PAYS D'OPALE	145,4	150,2	44,5	128,7
Moyenne	195,2	202,3	199,8	213,2

Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Annexe n° 2. Annexe N°2 : Les compétences exercées par la communauté de communes Sud-Artois

	Compétences exercées avant 2017	Compétences nouvelles exercées à compter de 2017
Compétences obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de l'espace pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme ; - Actions de développement économique ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés (<i>compétences optionnelles antérieurement</i>) ; - Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
Compétences optionnelles ; compétences supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> - Protection et mise en valeur de l'environnement : assainissement non collectif, entretien des sentiers de randonnée, lutte contre les inondations, collecte et traitement des déchets, capture des chiens errants. - Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; - Politique du logement social d'intérêt communautaire ; - Actions sociales d'intérêt communautaire : contrat enfance jeunesse, contrat petit-enfance, halte-garderie, centre de loisirs ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ; - Protection et mise en valeur de l'environnement : extension des compétences aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; - Création et gestion de Maisons des services au public ;
Compétences facultatives ; compétences supplémentaires		<ul style="list-style-type: none"> - Autorité organisatrice de la mobilité (arrêté préfectoral du 30 juin 2021) ; - Transition écologique (arrêté préfectoral du 12 janvier 2022) ; - Santé (2022) : pilotage du contrat local de santé, création et construction d'une maison de santé pluridisciplinaire ; - Alimentation (2022) : mise en œuvre du projet alimentaire territorial ; - Petite enfance, enfance, jeunesse : extension des compétences avec les séjours vacances, la ludothèque ; - Programme de prévention et de promotion de la santé ; - Actions en faveur de la famille et soutien à la parentalité ; - Coordination de l'action des temps d'activités périscolaires au profit des communes et EPCI ; - Actions en faveur des publics seniors ; - Création, fonctionnement et animation d'un réseau d'espaces numériques ; - Mise en œuvre et gestion du système d'information géographique ; - Actions en faveur du développement sportif et culturel ; - Action lecture publique ; - Maîtrise d'ouvrage pour la construction des locaux de la gendarmerie de Croisilles ; - Études et mise en œuvre d'actions de lutte contre l'érosion des sols ; - Participation aux schémas d'aménagement et gestion des eaux et commissions locales de l'eau ; - Entretien des cours d'eau ; - Programme de replantation des haies bocagères et de fascines ;

Source : chambre régionale des comptes, à partir des arrêtés préfectoraux portant modification des statuts.